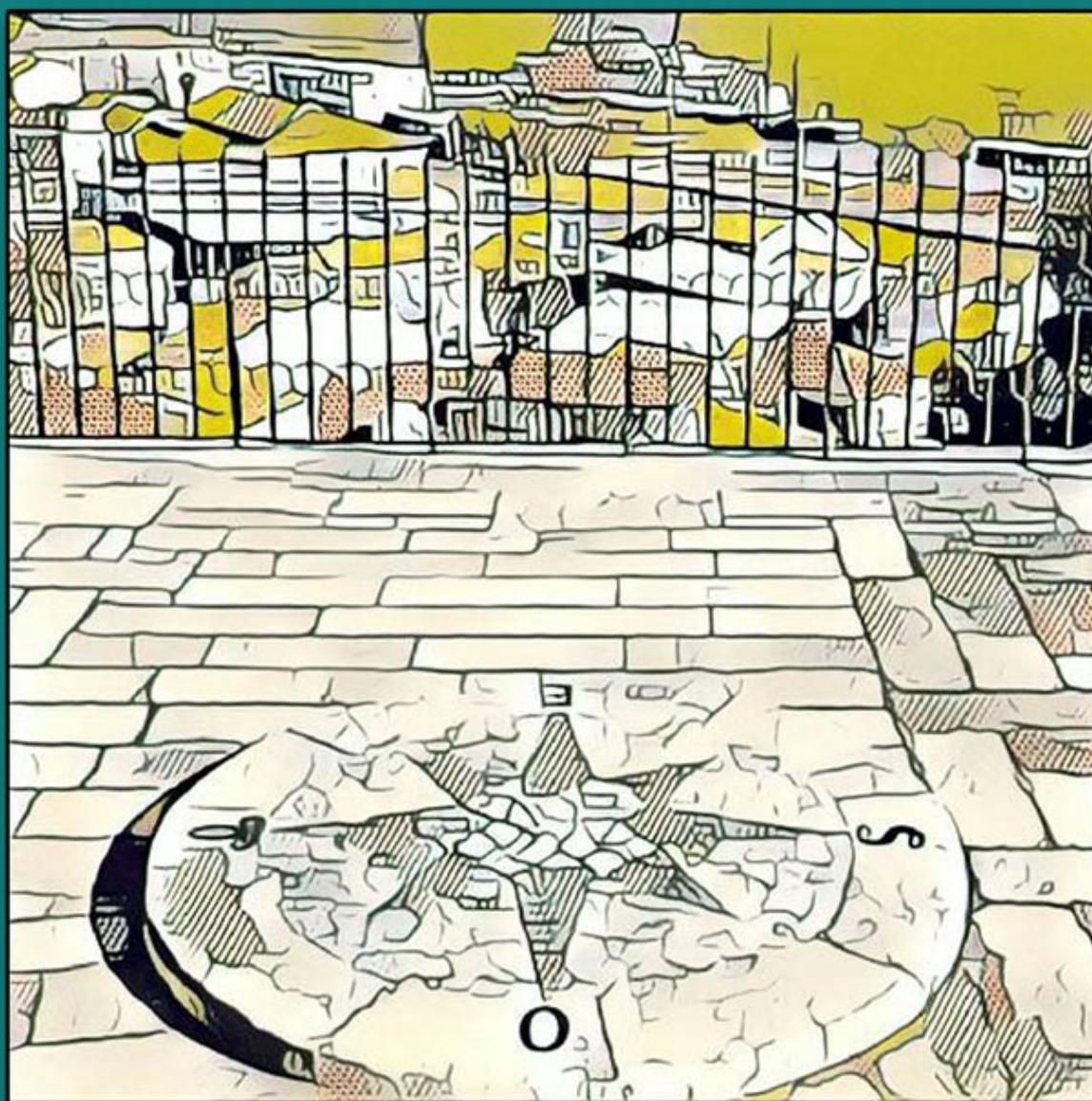


MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR



FEVEREIRO 2022

Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

José Eduardo Sapateiro , Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento da Formação

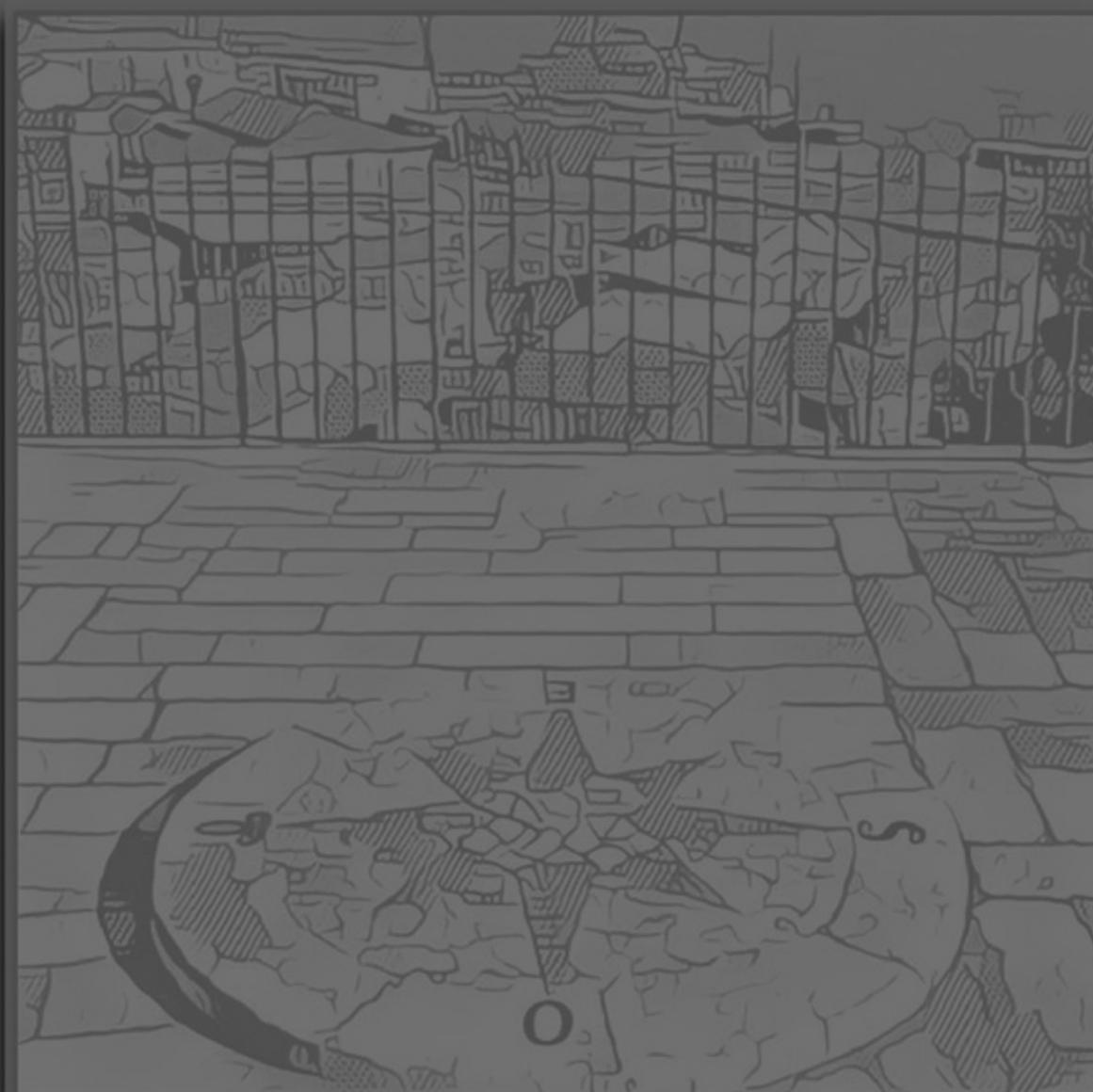
Carla Câmara, Juíza Desembargadora

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ





O Centro de Estudos Judiciários realizou cursos de Direção de Comarcas, no âmbito dos quais os/as formandos/as elaboraram um trabalho escrito de reflexão sobre alguma das matérias incluídas no programa. Tais textos têm vindo a ser publicados, com o objetivo assinalado de *permitir que as ideias, a análise, os comentários, as experiências e as visões neles expostas possam servir de massa crítica provocadora para quem se preocupa com o assunto, uma vez que a reforma da organização judiciária a que se procedeu nos últimos anos em Portugal muito assenta na forma como se estruturam (ou como se exercem) as funções do Juiz/a Presidente, do Magistrado/a do Ministério Público Coordenador/a e do/a Administrador/a Judiciário.* (preâmbulo do e-book Direção de Comarcas – Juiz Presidente, janeiro 2019)

Nesta Coleção e no âmbito do último Curso realizado, publicaram-se textos coligidos no e-book *Comunicação e Confiança na Justiça e Ética judicial*, autonomizando-se a publicação dos trabalhos, por temáticas.

O e-book que agora se publica, agrupa textos relativos às funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, que se junta à coletânea de textos sobre o Juiz Presidente, ao mesmo se seguindo, nesta Coleção, a coletânea de textos sobre o Administrador Judiciário.

A publicação destes textos assume particular relevância, pela pertinência dos temas abordados e pela perspetiva da abordagem efetuada, servindo de mote para futuras reflexões que se pretendam fazer sobre a matéria.

(CC)

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Ficha Técnica

Nome:

Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador

Coleção:

Direção de Comarcas

Organização:

Carla Câmara – Juíza Desembargadora, Coordenadora do Departamento da Formação
Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador*

Intervenientes:

Adão Paulo Marinho da Conceição Carvalho – Procurador da República
Ana Cláudia Oliveira Porto – Procuradora da República
Ana Cristina da Costa Gomes – Procuradora da República
Ana Margarida Campos de Sousa Dinis – Procuradora da República
Ana Margarida Ferreira dos Santos – Procuradora da República
Antonio Filipe Gaspar da Costa Maciel – Procurador da República
António José da Silva Gonçalves – Procurador da República
Carlos Filipe Lima Preces Ferreira – Procurador da República
Catarina de Almeida Cavaco Elvas – Procuradora da República
Cristina Maria Santos – Procuradora da República
Domingos Santos – Procurador da República
Dulce Alves Caria – Procuradora da República
Helena Maria Duarte Rodrigues – Procuradora da República
Irene Espinheira de Oliveira – Procuradora da República
Isabel Maria Lopes Valente – Procuradora da República
Isabel Maria Rosa Furtado Cabral Gomes da Costa – Procuradora da República
João Manuel Batista Romão – Procurador da República
José António Duarte Abrantes – Procurador da República
José António Gomes Coelho – Procurador da República
Fernando Tomé – Procurador da República
José Manuel Sampaio Pereira Monteiro – Procurador da República
José Mário Nogueira da Costa – Procurador da República
José Pedro Fernandes de Oliveira Baranita – Procurador-Geral Adjunto
Liliana Maria do Estanque Viegas Calçada – Procuradora-Geral Adjunta
Luís Manuel Maia Mota Carmo – Procurador da República
Manuel Joaquim Dores – Procurador da República
Maria de Lurdes Parada Gonçalves Lopes – Procuradora da República
Maria Goretti Vicente Pereira – Procuradora da República
Maria Isabel Crespo Confraria – Procuradora da
Maria Isabel Sanchas Lajas – Procuradora da República
Maria João Duarte Vasques – Procuradora da República
Maria Margarida Amadinho da Paz – Procuradora da República
Miguel Ângelo Gomes Eugénio Carmo – Procurador da República

* Coordenador do Departamento da Formação do CEJ até 31/07/2021.

Olga Caleira – Procuradora da República
Paula Maria Santos Rocha Oliveira – Procuradora da República
Paulo José Figueiredo Lona – Procurador da República
Paulo Miguel de Sousa Balsemão Campos – Procurador da República
Rui Miguel Morais Botelho Vieira – Procurador da República
Susana Maria Melim Saavedra – Procuradora da República
Teresa Augusta Faria Osório da Silva de Noronha – Procuradora da República

Revisão final:

Carla Câmara
Lucília do Carmo – Departamento da Formação do CEJ
Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização de um leitor de PDF.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.
[Consult. 12 mar. 2015].
Disponível na
internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf>.
ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição –14/02/2022	

DIREÇÃO DE COMARCAS
– MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR –

Índice

1. A reforma da organização judiciária e a aproximação dos cidadãos ao sistema de justiça – análise na perspetiva do magistrado do MP Coordenador de Comarca	11
Adão Paulo Marinho da Conceição Carvalho	
2. Explicar a Justiça: Um novo modelo de comunicação	31
Ana Cláudia Oliveira Porto	
3. O papel do magistrado do Ministério Público coordenador na melhoria da confiança no serviço de justiça e no acesso ao direito	55
Ana Cristina da Costa Gomes	
4. As insuficiências da gestão da comarca no acolhimento e no direito de audição dos menores	77
Ana Margarida Campos de Sousa Dinis	
5. A atuação hierárquica do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca	101
Ana Margarida Ferreira dos Santos	
6. Segurança, higiene e saúde no trabalho zero acidentes de trabalho e doenças profissionais: da utopia à realidade	127
Antonio Filipe Gaspar da Costa Maciel	
7. O Magistrado do Ministério Público Coordenador na (re)organização judiciária de 2014	153
António José da Silva Gonçalves	
8. Um silêncio ensurdecador	175
Carlos Filipe Lima Preces Ferreira	
9. O exercício de funções de órgão de polícia criminal por oficiais de justiça. A delegação de competência para a investigação como medida de agilização, racionalização, desburocratização e simplificação	193
Catarina de Almeida Cavaco Elvas	
10. A fronteira entre a liberdade cidadã e o exercício funcional do Magistrado do Ministério Público. Breve Reflexão	207
Cristina Maria Santos	
11. Comunicar (n) a Justiça – Os intermediários na comunicação	223
Domingos Santos	

12. Gestão de equipas: O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca e a liderança – contributo da inteligência emocional para uma liderança legitimada, eficiente e humanizada	243
Dulce Alves Caria	
13. Gestão do Tribunal de Comarca. O exercício dos poderes de gestão pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador de Procuradoria da República de Comarca à luz da LOSJ e do novo EMP	267
Helena Maria Duarte Rodrigues	
14. O Magistrado do Ministério Público Coordenador: novos desafios	291
Irene Espinheira de Oliveira	
15. O futuro na gestão da comarca	319
Isabel Maria Lopes Valente	
16. Ética: a bússola dos Magistrados	343
Isabel Maria Rosa Furtado Cabral Gomes da Costa	
17. Pragmatismo e Eficácia na Comunicação da Justiça Criminal: algumas vertentes da comunicação e do discurso judiciário perante os meios de comunicação social	365
João Manuel Batista Romão	
18. Funções e poderes do Magistrado do Ministério Público Coordenador no âmbito da reforma judiciária	383
José António Duarte Abrantes	
19. Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos	397
José António Gomes Coelho	
20. Hierarquia e autonomia – instrumentos hierárquicos do Ministério Público	423
Fernando Tomé	
21. Organização judiciária e confiança na Justiça – O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca (Notas soltas – e não definitivas – sobre a designação, comissão de serviço, competências e actuação, à luz da Lei de Organização do Sistema Judiciário e do Estatuto do Ministério Público)	445
José Manuel Sampaio Pereira Monteiro	
22. A gestão da comarca e o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca	467
J. M. Nogueira da Costa	
23. A Coordenação do Ministério Público na Jurisdição Administrativa e Fiscal – Esboço de uma definição, competências e atribuições	491
José Pedro Fernandes de Oliveira Baranita	

24. Os Tribunais Administrativos e Fiscais Superiores nos primeiros meses da pandemia	505
Liliana Maria do Estanque Viegas Calçada	
25. Fundamentação ética do exercício profissional do Magistrado do Ministério Público	527
Luís Manuel Maia Mota Carmo	
26. Liderança emocional na Coordenação de Comarca	545
Manuel Joaquim Dores	
27. Comunicar a Justiça num espaço de comunicação institucional – o contributo do Ministério Público versus Magistrado Coordenador	561
Maria de Lurdes Parada Gonçalves Lopes	
28. Ética Judiciária	585
Maria Goretti Vicente Pereira	
29. O Magistrado do Ministério Público Coordenador – Coordenação Setorial – Especificidades da Área da Família e Menores	607
Maria Isabel Crespo Confraria	
30. Direção de comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador	635
Maria Isabel Sanchas Lajas	
31. Onde estamos? Para onde vamos? Que caminho seguir? A arte de caminhar	657
Maria João Duarte Vasque	
32. A importância da coordenação setorial para o exercício das funções de magistrado do Ministério Público coordenador de comarca	683
Maria Margarida Amadinho da Paz	
33. Modelo de atuação funcional na Coordenação da Comarca. Articulação conjunta de liderança: em particular, a definição de uma estratégia de combate ao fenómeno da violência doméstica	699
Miguel Ângelo Gomes Eugénio Carmo	
34. O Magistrado do Ministério Público Coordenador – Competências, Gestão Processual e Gestão de Recursos Humanos	723
Olga Caleira	
35. O Ministério Público na gestão da Comarca: o paradigma da leveza	745
Paula Maria Santos Rocha Oliveira	
36. Justiça e Comunicação – Reflexão sobre a comunicação judiciária e a necessidade de uma estratégia de comunicação eficaz e transparente do Sistema de Justiça	769
Paulo José Figueiredo Lona	
37. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – algumas reflexões	793
Paulo Miguel de Sousa Balsemão Campos	

- 38. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – competências e objetivos processuais** 811
Rui Miguel Morais Botelho Vieira
- 39. Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – Um magistrado, um gestor híbrido, multifacetado e multidisciplinar ao serviço de uma justiça de qualidade** 837
Susana Maria Melim Saavedra
- 40. Gerir na Prática – Eficácia e Exigibilidade na Gestão de Proximidade** 859
Teresa Augusta Faria Osório da Silva de Noronha

1. A REFORMA DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E A APROXIMAÇÃO DOS CIDADÃOS AO SISTEMA DE JUSTIÇA. ANÁLISE NA PERSPETIVA DO MAGISTRADO DO MP COORDENADOR DE COMARCA

Adão Paulo Marinho da Conceição Carvalho*

1. Introdução
2. A reforma judiciária e o novo modelo de gestão
3. A visibilidade da justiça
4. A confiança na justiça enquanto pressuposto do acesso ao direito
5. Um Conselho de Gestão baseado no princípio da cooperação
6. Âmbito das atribuições e das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador
7. O papel ativo da magistratura do Ministério Público no restabelecimento da confiança na justiça
8. A comunicação da “*accountability*”
9. Objetivos estratégicos e processuais
10. O Conselho Consultivo
11. A utilização de meios de comunicação à distância – portais e páginas web
12. Comunicação interna
13. Justiça e comunicação social
14. Conclusão
15. Bibliografia

1. Introdução

A Justiça é um dos pilares do funcionamento de uma sociedade democrática e uma das funções de soberania fundamentais do Estado, que tem como desígnio primeiro os cidadãos.

Esse direito de cidadania acarreta um correspondente dever do Estado: o de definir uma política pública de justiça assente num conceito que potencie a Justiça como um valor, feita com mais qualidade e feita com mais rapidez. Para que tal seja conseguido impõe-se que se simplifiquem as estruturas judiciárias e que se torne o sistema judiciário entendível pelas pessoas.

O acesso ao direito tem de ser encarado como garantia de efetividade dos direitos individuais e coletivos, no sentido de que os nossos direitos só serão efetivos se tivermos consciência deles e, na eventualidade de nos considerarmos lesados, podermos recorrer a uma instância ou entidade à qual se reconheça legitimidade para dirimir o (eventual) conflito.

Através do presente trabalho procuraremos responder à questão em que medida o novo modelo de gestão de comarcas, saído da reforma da organização judiciária implementada em 2013, pode e deve contribuir para o reforço da confiança dos cidadãos no sistema judicial e dessa forma garantir um efetivo acesso ao direito.

2. A reforma judiciária e o novo modelo de gestão

A lei fundamental estabelece que os tribunais são “órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”.

* Procurador da República.

Esta afirmação, que surge na Constituição da República Portuguesa, tem como sentido mais corrente expressar que os tribunais, tal como os outros órgãos de soberania, são uma expressão da soberania popular. Incumbe-lhes assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados, tendo direito à ajuda de outras autoridades no exercício das suas funções.

Como escreveu Boaventura de Sousa Santos “a administração da justiça é uma dimensão fundamental da democratização da vida social, económica e política”¹.

Justiça e cidadania são assim duas faces da mesma realidade: o Estado de direito democrático, de forma que não se pode falar em verdadeira justiça sem cidadania, nem cidadania autêntica sem justiça.

A cidadania entendida como a capacidade efetiva de exercer todos os direitos e deveres próprios do Estado democrático é garantida pela possibilidade de os fazer valer perante Tribunais independentes.

Num Estado de direito, os Tribunais são o primeiro e o último reduto para a defesa da cidadania, ou seja, o baluarte dos direitos, liberdades e garantias do povo, em nome do qual administram a justiça².

A justiça, enquanto conjunto dos tribunais e enquanto poder, organiza-se de uma determinada forma, que pode variar na história e no seu contexto local.

Nos tempos modernos é inimaginável pensar o domínio judiciário e estruturar o seu funcionamento sem apelo a mecanismos de gestão que permitam prosseguir uma racionalidade de meios humanos, tecnológicos, materiais ou financeiros, que capacite de forma eficiente os tribunais a prosseguirem a sua função (administrar a justiça), num quadro de tutela judicial efetiva e que permita aqueles, em nome de quem essa função lhes é acometida, um acesso pleno à justiça, em condições de igualdade e equidade.

Qualquer reforma judiciária implementada em nome dos postulados de gestão, visando uma maior racionalidade operacional, tem limites decorrentes da necessidade de garantir os princípios da separação de poderes e da independência do poder judicial e não servir como pretexto para invasão do espaço jurisdicional pelo poder político.

Um dos vetores essenciais que presidiram à reconformação da organização judiciária operada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, tal como aliás decorre da respetiva exposição de motivos³, consistiu na implementação de mecanismos que permitam uma melhor e mais eficaz gestão dos meios e recursos materiais e humanos afetos aos tribunais, designadamente pela grave conjuntura económico-financeira do país existente na altura.

¹ Santos, Boaventura de Sousa, “Introdução à sociologia da administração da justiça”, Revista Crítica de Ciências Sociais, 1986, 21, p. 28, consultado em https://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id=296&id_lingua=1.

² Sobre o tema António Arnaut, “Justiça e cidadania”, em O Discurso Judiciário a Comunicação e a Justiça, CSM, V Encontro Anual, Coimbra Editora, 2008, p. 29.

³ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37371>.

A comarca, redimensionada em função da nova matriz territorial, passou a ter um novo modelo de gestão, tendo em vista uma maior autonomia e que lhe permitirá, designadamente, a adoção de práticas gestionárias por objetivos.

O modelo de gestão adotado para cada tribunal judicial de 1.ª instância assenta num conselho de gestão, centrado na figura do juiz presidente, mas com uma estrutura tripartida, composta por este último, nomeado em comissão de serviço por escolha do Conselho Superior da Magistratura, por um magistrado do Ministério Público coordenador, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público, que dirige os serviços do MP na comarca, e por um administrador judiciário, também nomeado em comissão de serviço pelo presidente do tribunal, por escolha de entre elementos propostos pelo Ministério da Justiça, através da Direção-Geral da Administração da Justiça.

No novo modelo de gestão é criado um órgão com funções consultivas para cada comarca – Conselho Consultivo – composto pelos elementos integrantes do órgão de gestão e por representantes das demais profissões judiciárias, participantes na atividade da comarca, dos municípios que a integram e dos utentes dos serviços de justiça, como forma de promover o envolvimento dos profissionais da justiça e da comunidade na gestão da comarca e contribuir para a homogeneização da resposta judicial em todo o país.

3. A visibilidade da Justiça

A abertura dos tribunais à jurisdição da questão social, trouxe consigo novas áreas de litigação (laboral, administrativo, contencioso da segurança Social e novas vertentes na jurisdição civil e criminal, como a defesa do consumidor, do ambiente e a criminalidade de colarinho branco) e essa jurisdicionalização da justiça social veio quebrar a neutralidade política dos tribunais, própria do velho modelo liberalista, que determinava a neutralização política do poder judicial, divorciado da conflitualidade social, nas palavras de Montesquieu “os juízes da nação não passam de seres inanimados que não podem moderar nem a força nem o rigor das leis”⁴.

Uma segunda mudança decorreu da batalha contra a corrupção, de que é paradigma a operação “Mãos Limpas” em Itália e que se espalhou rapidamente por muitos outros países e também por Portugal e estão na base de uma mais ampla visibilidade dos tribunais.

Hoje, um dos fenómenos mais marcantes da realidade social e política a este respeito é a crescente visibilidade conferida aos tribunais como instrumento de suporte de lutas cívicas e como instâncias de regulação da vida democrática.

A comunicação social a par da internet e das redes sociais constituem um espaço público privilegiado de discussão e organização da experiência social, como esfera de mediação de subjetividades, experiências, implicações e evidências coletivas.

O Direito tornou-se um dos principais temas dos media.

⁴ Santos, Boaventura de Sousa *et al.*, “Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O Caso Português”, Porto, 1996, Afrontamento, p. 23.

A mediação da comunicação social concede ao espectador a noção de que também ele está no domínio dos dados que lhe permitem fundamentar o seu próprio juízo sobre a justiça do caso concreto e, por tal forma, avaliar como o Tribunal cumpriu o seu ónus de legitimação.

Os casos judiciais são vividos pelo público no domínio das emoções, convicções e preconceitos e, por vezes, muito para lá do apelo da racionalidade.

Os tribunais são agora confrontados com a necessidade de uma compreensão da comunidade perante o seu exercício da jurisdição.

A exposição mediática, para a qual os magistrados não estavam preparados, os incidentes do processo, e a morosidade do seu andamento, acabaram por vincar na opinião pública uma dupla ideia negativa sobre os tribunais: que são ineficientes e que são reféns dos desequilíbrios entre a capacidade técnica da defesa e da acusação.

A conjugação destes fatores criou o clima favorável para que a denominada “crise da Justiça” entrasse no léxico comum e começasse a ser um tema que, de tanto repetido, se começou a aceitar como verdade irrefutável sem carecer de demonstração, arrastando tudo e todos. Criaram-se, então, as condições necessárias para uma crise de legitimação que surge associada com o fenómeno tão, ou mais grave, que é a crise da autoridade dos Tribunais.

4. A confiança na justiça enquanto pressuposto do acesso ao direito

Garantir o acesso ao direito e à justiça é hoje, consensualmente, aceite como um dever dos Estados democráticos para com os seus cidadãos. Assim, o direito de acesso ao direito e à justiça é um direito humano fundamental com expressão na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵ (1948) e na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais⁶ (1950).

No nosso país, está consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa⁷.

⁵ Artigo 8.º: “Toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei. Artigo 10.º: Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida”.

⁶ Artigo 6.º (Direito a um processo equitativo): “1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a proteção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça”.

⁷ Artigo 20.º (Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva): “1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. 2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade. 3. A lei define e assegura a adequada proteção do segredo de justiça. 4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo. 5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias

A língua jurídica e a arquitetura judicial podem constituir um obstáculo a um efetivo acesso ao direito e à justiça. O acesso à justiça deve ser visto não apenas ao nível dos recursos, já que este não será, paradoxalmente, o principal problema dos mais desfavorecidos, devido à existência de sistemas de apoio judiciário, mas sob o ângulo do conhecimento e da compreensão do direito.

Para além da acessibilidade, o cidadão pretende um maior grau de clareza e de abertura do sistema judicial.

Do mesmo modo, existe hoje um assentimento quase unívoco sobre a ideia de que só com um judiciário independente, responsável e mais transparente, a par de uma imprensa independente e de uma sociedade civil informada, se conseguirá realizar os pressupostos de um verdadeiro Estado de direito.

Numa sociedade democrática, aberta e plural, a democraticidade da função jurisdicional apenas poderá ser efetivada através do controlo da opinião pública – máxime operadores de justiça, partes e comunicação social – sobre as decisões das autoridades judiciárias, valorizando-se a acessibilidade generalizada ao seu conteúdo e sentido.

Tal não afeta as garantias de independência e autonomia dos magistrados, pelo contrário a confiança de uma opinião pública bem formada e devidamente esclarecida constitui um reforço ético da função desempenhada pelos magistrados.

Sendo consensual que a todos deve ser assegurado o acesso ao direito e à justiça, certo é que o mesmo pressupõe da parte dos cidadãos confiança no sistema judicial, quer do ponto de vista da sua independência, quer do ponto de vista da sua eficiência, sem a qual não se poderá considerar cumprido o dever do Estado de garantir o acesso ao direito e à justiça, pois não se recorre a um sistema no qual não se confia.

Sendo a confiança na justiça um dos fatores essenciais para se garantir o acesso ao direito e à justiça e reforçar a legitimidade democrática dos magistrados, importa que os tribunais estejam dotados de ferramentas adequadas a transmitir informação, que torne compreensível para a generalidade dos cidadãos o funcionamento do sistema judicial e contribua para reforçar a confiança no mesmo.

Assim, a confiança no sistema de Justiça, muito embora se sustente estruturalmente na tecnicidade do conhecimento utilizado, não prescinde do exercício concreto dos seus operadores, que importa continuar a mostrar como especialmente credível, sério e sedimentado no conhecimento profundo das regras e princípios que regem a atividade judiciária.

peçoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”.

5. Um Conselho de Gestão baseado no princípio da cooperação

A publicação e entrada em vigor da lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) que estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário e o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março (RLOSJ), que regulamentou a referida lei, vieram introduzir no ordenamento jurídico nacional, pela primeira vez de uma forma genérica e extensiva a todo o país, a matéria da gestão processual, quer enquanto instrumento de organização e gestão do sistema, quer enquanto instrumento de gestão processual.

A gestão de cada Tribunal Judicial de 1.ª Instância passou a ser assegurada por um Conselho de Gestão, centrado na figura do Juiz Presidente mas com uma estrutura tripartida, composta pelo Juiz Presidente, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público que dirige os serviços do Ministério Público na Comarca e por um Administrador Judiciário também nomeado em comissão de serviço pelo presidente do tribunal, por escolha de entre elementos propostos pelo Ministério da Justiça, através da DGAJ.

Esta estrutura de gestão tripartida dos tribunais de 1.ª instância assenta claramente na prevalência funcional do juiz presidente como decorre claramente do artigo 94.º da LOSJ a que acresce a circunstância de o administrador judiciário exercer as suas funções em completa dependência do juiz presidente⁸.

Sem prejuízo da prevalência funcional conferida pela lei ao juiz presidente, a relação entre os três membros do órgão de gestão obedece especificamente ao princípio de cooperação entre todos os intervenientes com funções e poderes estabelecidos na lei, tal como resulta expressamente do artigo 24.º do RLOSJ: “o exercício de funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do ministério público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da república com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação”.

Cooperar significa partilhar conhecimento e informação com vista a um processo de decisão que leve em consideração todos os interesses, nem sempre compatíveis entre si.

Para o correto funcionamento do modelo implementado é absolutamente fundamental que os órgãos que compõem o conselho de gestão (juiz presidente, magistrado do Ministério Público coordenador e administrador judiciário) funcionem como uma equipa coesa, unida e permanentemente apta a dar resposta rápida e eficiente às questões e problemas da respetiva comarca.

⁸ Nos termos do art. 104.º, n.º 2 (LOSJ), o administrador atua sob a orientação genérica do juiz presidente do tribunal, excecionados os assuntos que respeitem exclusivamente ao Ministério Público, em que atuará sob a orientação do magistrado do Ministério Público Coordenador. Aliás, questiona-se a bondade da solução encontrada na lei no que se refere à avaliação e renovação da comissão de serviço do administrador – efetuada pelo juiz presidente, e embora seja ouvido o magistrado do Ministério Público Coordenador, com a concordância do Ministério da Justiça, não passa de um mero direito de auscultação sem atribuição de qualquer poder de codecisão.

Importa ter sempre presente este princípio de forma a que a prática não desvirtue as virtualidades pretendidas com a estrutura tripartida do Conselho de gestão da comarca.

6. Âmbito das atribuições e das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador

Por decorrência constitucional e à luz do enquadramento normativo português exigia-se que a estrutura gestonária reservasse um espaço de autonomia para o Ministério Público, tendo nessa perspectiva surgido a figura do magistrado do Ministério Público coordenador que dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca (artigos 101.º da LOSJ e 73.º, 74.º e 75.º do EMP).

O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestonárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;
- Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do Procurador-Geral Regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;
- Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;
- Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;
- Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções;
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafectação de magistrados do Ministério Público;
- Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular e propor ao Procurador-Geral Regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca;
- Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;

- Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;
- Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável e pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;
- Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;
- Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

Encontrando-se integrado numa magistratura hierarquizada tem de se articular com os restantes órgãos da sua hierarquia.

7. O papel ativo da magistratura do Ministério Público no restabelecimento da confiança na justiça

Uma cultura judiciária que promova uma justiça de proximidade⁹, posta ao serviço dos mais desprotegidos, dos economicamente mais débeis, dos afetados pelo desapossamento, abre oportunidades para fortalecer os níveis de garantia jurisdicional, que o Ministério Público, enquanto magistratura ativa, pode e deve impulsionar, assumindo esse papel como causa sua, reconquistando mais espaços públicos democráticos.

Nas palavras do Procurador Geral Adjunto João Rato, “a intervenção do MP em particular como um verdadeiro serviço público, a sua qualidade pode e deve erigir-se como pilar fundamental de uma democracia melhor e mais fortalecida, se conseguir garantir que todos os cidadãos lhe acedam em condições de igualdade e de integral respeito pela sua dignidade e pelos seus direitos.

Para tanto, pode e deve contribuir o MP, enquanto facilitador e promotor do acesso dos cidadãos ao poder judicial, mediante uma atuação transparente, desburocratizada e proactiva

⁹ “Com raízes institucionais fortes e legitimidade constitucional, o terreno onde se deve cultivar a Magistratura do Ministério Público não pode deixar de ser o da justiça de proximidade, fundada no direito e levando a sério a efetivação dos direitos de cidadania, já que não pode ser indiferente às vidas que as pessoas vivem” (Albuquerque, José P. Ribeiro de, “Iniciativa e Ministério Público (Community Prosecution Initiative) – O Poder-Dever da iniciativa comunitária do Ministério Público: Um modelo de legitimação pelo desempenho”, X Congresso do Ministério Público – Vilamoura: 6 a 8 março: 2015. Consultado em: http://xcongresso.smpmp.pt/wp-content/uploads/2015/03/jose_paulo_ribeiro_albuquerque_revisto.pdf.

suportada num serviço de atendimento ao público adequado a esses objetivos e em formas de franco e esclarecedor relacionamento com as pessoas que se lhe dirijam em busca ou a fornecer informação relevante e suscetível de desencadear a sua intervenção processual ou por ele convocadas para esse efeito ou para audição em processos pré-existentes, providenciando pelo seu chamamento e pelo seu acolhimento através de convocatórias e em instalações que garantam o respeito pela sua condição de pessoas”¹⁰.

Um dos grandes desafios do futuro para a Magistratura do Ministério Público é o de se enraizar numa justiça de proximidade e de hospitalidade, abrindo-se à generosidade que o auxílio aos outros reclama, na reformulação do diálogo com a sociedade civil e também com os outros poderes e funções do Estado, na capacidade de impulso e de intervenção que privilegie essa justiça de proximidade como modo de resistir à desumanização, fortalecendo a cidadania, defendendo bens comuns e promovendo o interesse público.

Da condução dessa missão o Magistrado do Ministério Público Coordenador tem um papel central no quadro do atual modelo de gestão de comarca.

8. A comunicação da “*accountability*”

Um dos conceitos nucleares da nova reforma judiciária é a prestação de contas da atividade dos tribunais que é corolário do princípio da transparência, contribuindo para diminuir a respetiva imagem de opacidade e hermetismo que ainda persiste.

Um dos vetores fundamentais da “*accountability*” é, sem dúvida a divulgação dos resultados estatísticos da atividade dos tribunais.

O recurso a medidores de eficácia e eficiência da resposta judicial, nomeadamente:

- O indicador relativo à produtividade global do tribunal em função dos quadros humanos disponíveis (número total de processos findos/n.º total de magistrados; n.º total de processos findos/n.º total de funcionários);
- O indicador da capacidade de resposta dos tribunais, aferida pelo número de processos findos face à procura (medida pela soma dos processos que transitaram do período anterior e dos processos entrados;
- A “taxa de resolução” (comparação entre processos entrados e findos e aferição do índice de recuperação anual de pendências);
- Índice da produtividade por espécie ou tipo processual e tempos médios de duração por espécie ou mesmo fase processual;
- O quociente ou taxa de efetividade de realização de diligências;
- A percentagem dos processos findos dentro de parâmetros tidos como razoáveis, previamente definidos.

¹⁰ Cf. Rato, João " O Ministério Público e os utentes da justiça – convocatória, acolhimento e atendimento", X Congresso do Ministério Público - Vilamoura: 6 a 8 março: 2015. Consultado em http://xcongresso.smp.pt/wp-content/uploads/2015/03/intervencao_joao_rato.pdf.

O tratamento dos referidos dados que exigem um sistema informático adequado, a inserção pelos magistrados e funcionários de dados corretos, a disponibilidade do maior número de dados possíveis, permitirá aos órgãos de gestão da comarca divulgar em instrumentos próprios os referidos indicadores, permitindo aos operadores judiciários e aos utentes da justiça ter acesso aos mesmos.

A divulgação dos resultados estatísticos da atividade dos tribunais no respetivo relatório anual, designadamente informação dos processos findos, da duração média dos processos nas várias áreas, significa a máxima transparência da atividade do tribunal e, sendo acessível a todos os cidadãos deverá contribuir substancialmente para o reforço da confiança destes no sistema local concreto de Justiça.

9. Os objetivos estratégicos e processuais

Os “objetivos estratégicos” são instrumentos de gestão do sistema de justiça, da competência dos órgãos de gestão das magistraturas, respetivamente a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior da Magistratura, estabelecidos em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça.

Estes objetivos são fixados para três anos e necessitam de anualmente ser articulados entre os órgãos de gestão, ponderando-se os meios a eles afetos, os VRP’s (valores de referência processual) estabelecidos e definidos, e os resultados obtidos em cada um dos Tribunais, Procuradorias ou Departamentos, em ano anterior.

A atividade de cada tribunal é monitorizada ao longo do ano judicial, realizando-se reuniões com periodicidade trimestral entre representantes do CSM, da PGR e do Ministério da Justiça, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos.

Embora se possa ver na intervenção do governo, através do Ministério da Justiça, uma colisão com o princípio da separação de poderes, em todo o caso, apenas será permitida uma intervenção impositiva do mesmo se tal tiver a complacência do CSM e da PGR, na medida em que é aos mesmos que compete fixar os objetivos estratégicos.

Já os “objetivos processuais” são instrumentos de gestão da comarca, da competência do presidente da comarca e do magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário e homologados pelos Conselhos Superior da Magistratura e pelo Procurador-Geral da República.

O magistrado do MP Coordenador deverá acompanhar o movimento processual dos serviços do Ministério Público, em particular as situações de atraso excessivo e proceder à distribuição do serviço entre os magistrados da comarca, nos limites impostos pela lei, designadamente o Estatuto do Ministério Público; propor medidas de desburocratização, simplificação de procedimentos e transparência de justiça; propor ao Conselho Superior do

Ministério Público a reafecção de magistrados ou a acumulação de serviço; tendo em vista o cumprimento dos objetivos processuais definidos.

A definição de objetivos processuais deverá ser efetuada pelo magistrado do MP Coordenador através do exercício de um conhecimento de proximidade das particularidades de cada um dos municípios, de cada uma das jurisdições e mesmo dentro de cada jurisdição de cada uma das secções especializadas, o que pressupõe que se desloque com regularidade aos vários municípios, juízos e secções e apure, in loco, o estado dos serviços, as pendências, os fatores de morosidade ou estrangulamento dos processos, ouvindo os oficias de justiça e magistrados. Deverá igualmente ser precedida de audição de todos os magistrados da comarca, dos respetivos coordenadores sectoriais e superiores hierárquicos.

A definição de objetivos não deve ser um mero exercício inconsequente de uma imposição, mas deverá ser direcionada à solução dos reais problemas da comarca, de uma justiça mais célere, com enfoque nos processos pendentes há mais tempo e devem ser objetivos que seja razoavelmente de admitir poderem vir a ser cumpridos.

Na definição e concretização dos objetivos estratégicos e processuais, há que ter em consideração que os magistrados do Ministério Público gozam de autonomia e se regem por princípios de legalidade e objetividade e que os magistrados judiciais gozam de independência na sua esfera de atuação. Quer-se com isto significar, que tanto no domínio processual estrito como de condução processual, nada poderá perturbar a decisão ou a função jurisdicional dos magistrados do Ministério Público ou judiciais.

10. O Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo (artigo 109.º da LOSJ) pela sua dimensão representativa constitui uma forma de aproximação dos cidadãos ao tribunal, pela dimensão representativa, onde para além dos elementos que fazem parte do conselho de gestão nele participam representantes dos juízes, procuradores e oficiais de justiça, eleitos pelos pares e para além destes representantes da Ordem dos Advogados, da Câmara dos Solicitadores, dos municípios e ainda dos próprios utentes do serviço da justiça, permitindo que a comunidade participe na gestão da comarca.

O referido órgão, que reúne ordinariamente uma vez por trimestre, emite parecer sobre os planos de atividades, regulamentos internos, questões administrativas e de funcionamento da comarca, incluindo as necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, alterações. Pode ainda pronunciar-se sobre a evolução da resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade e a resolução de problemas de serviço por exemplo a partir de reclamações ou queixas recebidas do público em geral (artigo 110.º da LOSJ).

Os órgãos de gestão devem estimular o envolvimento da sociedade civil na atividade dos tribunais, podendo o Conselho Consultivo constituir um “interface” expedito e eficaz a quem

possam ser transmitidas as preocupações e anseios dos cidadãos em geral e que possam sinalizar situações negativas que ocorram.

11. A utilização de meios de comunicação à distância – portais e páginas web

A criação do portal do Ministério Público onde cada comarca tem um microsite próprio ao dispor do Magistrado do Ministério Público coordenador da comarca constitui igualmente uma ferramenta essencial de disponibilização de informação da comarca.

O microsite do MP da comarca contém, desde logo, uma informação preciosíssima para todos os cidadãos, designadamente a estrutura orgânica da comarca, localização de cada uma das secções e departamentos do Ministério Público na comarca e nos diversos municípios que a compõe; as competências materiais de cada uma das secções ou departamentos e quadro de competências dos mesmos; os contactos; os horários de funcionamento e de atendimento ao público por áreas; permitindo ao cidadão facilmente identificar o local onde se deve dirigir para tratar de um determinado assunto.

Disponibiliza ainda informação quanto aos instrumentos de gestão da comarca, como o respetivo regulamento da comarca, relatórios de atividades, objetivos anuais e dados estatísticos da comarca.

Tem igualmente um campo destinado à divulgação dos vários protocolos celebrados com entidades externas no âmbito da cooperação institucional.

Podem ainda os magistrados do MP coordenadores da comarca publicar regularmente informações atualizadas sobre despachos de acusação, diligências de prova, ou outro tipo de peças processuais das mais diversas áreas, com uma síntese informativa sobre os mesmos, permitindo aos cidadãos obterem através do próprio tribunal uma informação rigorosa e isenta e contribuir para o esclarecimento público tantas vezes poluído pela comunicação social ou redes sociais com notícias inverídicas ou muito pouco rigorosas.

A comunicação deve ser feita com competência, equilíbrio, moderação, sentido de oportunidade e com responsabilidade.

O conhecimento da atividade do Ministério Público através da disponibilização dessa informação também contribui para reforçar a confiança do cidadão na administração da justiça.

Para além do portal do Ministério Público, está disponível em <https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/> um portal para cada comarca, onde para além de informação em relação a toda a comarca existe um microsite específico para o MP da comarca contendo as informações acima referidas a propósito do portal do Ministério Público.

Para além da possibilidade conferida pelas referidas ferramentas web na disponibilidade dos magistrados do MP coordenadores da comarca, estes constituem ainda um veículo essencial

na centralização e prestação de informação sobre os processos por via hierárquica, designadamente junto das Procuradorias-Gerais Regionais e da Procuradoria-Geral da República, que dessa forma poderão prestar aos órgãos de comunicação social uma informação mais célere e rigorosa sobre processos que correm termos em cada uma das comarcas.

12. Comunicação interna

A comunicação dentro do sistema judicial é essencial no fomento de uma cultura de transparência e eficiência.

Neste sentido é importante que os Órgãos de Gestão da comarca se tornem mais conscientes do impacto da comunicação interna no funcionamento e produtividade de cada um dos departamentos.

O sistema deve garantir que a informação flui, quer do topo da hierarquia para baixo, quer de baixo para cima, devendo ser fomentada uma cultura de informação verdadeira entre todos.

Por outro lado, torna-se necessário que a informação circule entre as várias jurisdições e departamentos de forma célere e eficiente e entre os tribunais e as entidades que colaboram na administração da justiça ou são mesmo operadores da justiça, como as polícias, a Segurança Social e a Autoridade Tributária, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, entre muitas outras.

Tal só é possível com a substituição das tradicionais formas de comunicação, como o uso de papel, pelo recurso a ferramentas eletrónicas, o que exige o aperfeiçoamento do sistema informático existente nos tribunais e a sua interligação e compatibilização com os sistemas usados pelos vários operadores da justiça de forma que a informação circulante esteja acessível a todos de forma instantânea e que de igual forma torne possível a troca de correspondência imediata.

Nomeadamente no que tange ao Ministério Público e à investigação criminal é necessário compatibilizar os sistemas operacionais dos OPC de modo a que o magistrado possa aceder a todos os inquéritos que dirige e que estejam em investigação nestes de forma imediata, eliminando-se toda uma troca de correspondência burocrática e ineficiente e assegurando àquele a direção efetiva do inquérito e um controlo sobre o mesmo, com manifestos ganhos de eficiência e produtividade.

Ainda relativamente ao MP, e uma vez que estamos perante uma estrutura hierarquizada, a comunicação interna assume ainda uma importância mais significativa, impondo-se quer a informação circule entre os diferentes níveis hierárquicos de forma célere.

Não faz sentido que se continue a assistir pedidos efetuados ao titular de um determinado processo provenientes dos vários graus hierárquicos e no sentido de obter a mesma

informação, obrigando a um desperdício de tempo com prejuízo para os processos e revelando uma total falta de articulação, centralização e tratamento da informação.

Assume especial relevância em prole da transparência e uniformização de procedimentos e mesmo entendimentos que exista uma cultura de partilha de peças processuais entre todos os magistrados da comarca e sua disponibilização, em parte reservada do microsite da comarca, acessível apenas aos mesmos, através da exigência de uma credencial de acesso, de forma a garantir a sua confidencialidade.

A partilha permitirá que o magistrado possa aceder a todo um acervo de documentos de trabalho e dessa forma aprofundar os seus conhecimentos, facilitar o tratamento de matérias novas, fazer autocrítica do seu trabalho através da comparação com o de outros magistrados, potencia a uniformização de procedimentos e tratamento das questões e, dessa forma, uma melhoria da eficiência do trabalho desenvolvido em toda a comarca.

Neste campo o Magistrado do MP Coordenador tem um papel decisivo, desde logo através da divulgação e fomento junto de todos os magistrados e funcionários do recurso aos mecanismos céleres de comunicação entre magistrados, entre magistrados e funcionários e entre estes e os outros operadores judiciais e no incremento de uma cultura de partilha de informação.

Na centralização da informação e sua transmissão para o topo da hierarquia ou em sentido inverso, devendo para essa função ter um sistema adequado de tratamento e organização da informação, aparecendo como ponto central de transmissão e receção da informação entre os vários níveis hierárquicos.

Para isso têm de conseguir comprometer todos os envolvidos nesse processo de troca de informação, demarcando as fronteiras da sua independência, através de um processo que se quer negociado e consensual.

O Magistrado do MP Coordenador tem ainda um papel crucial na identificação das falhas do sistema informático que lhe sejam trazidas pelos vários operadores da comarca, nas insuficiências de informação do mesmo, ou até na organização da informação disponível e sua transmissão ao departamento do Ministério da Justiça ou da PGR que administra e gere o sistema.

Por último não é de mais salientar que um sistema informático só é verdadeiramente eficiente se compatível com todos os utilizadores. As pessoas só o utilizam se o considerarem agradável, intuitivo e uma ajuda.

A comunicação interna e a motivação são fulcrais para o ótimo desenvolvimento organizacional, dinamizando as estruturas e a melhoria dos resultados organizacionais. No sentido de uma avaliação da articulação entre Comunicação Interna e Motivação, é de salientar, globalmente, que a motivação parece estar ligada à comunicação interna. A comunicação interna conduz o conhecimento e os saberes dentro da organização: o Saber-ser – relacionado ao desenvolvimento e melhoramento de atitudes e comportamentos em

contexto laboral; o Saber-fazer – dirigido ao progresso de práticas com impacto nos processos e técnicas de trabalho e, o Saber-saber – salientado no enriquecimento de competências e conhecimentos transversais aos desempenhos laborais^{11 12}.

Os modelos de comunicação e gestão de desempenho das organizações modernas exigem o apelo ao conceito de inteligência organizacional, o qual, numa perspetiva dinâmica e integrada, incorpora toda a problemática inerente à conceção, interação, operacionalização e controle de qualquer organismo.

A ultrapassagem da crise da justiça implica um restauro das condições e relações de comunicação, não apenas externa, como muitas vezes se pensa, mas também interna.

13. Justiça e comunicação social

A visibilidade do direito e dos tribunais é uma das consequências do desenvolvimento da sociedade da informação.

Ainda que a notoriedade pública ocorra em casos que constituem uma fração infinitesimal do trabalho judiciário é suficientemente recorrente para não parecer excepcional e para, pelo contrário, parecer corresponder a um novo padrão de intervencionismo judiciário. Acresce que este intervencionismo e a sua visibilidade mediática ocorre mais no domínio criminal do que nos domínios civil, laboral ou administrativo e assume, como seu feito mais distintivo, a criminalização de responsabilidade política. Dirige-se, muitas vezes, aos abusos de poder e aos agentes políticos que os protagonizam.

A par da revolução tecnológica no setor da comunicação social assistimos a uma revolução ainda mais relevante, a da desregulamentação, da liberalização, da privatização do sector de informação e de comunicação que deu azo à emergência da pujante e multifacetada indústria da informação e da comunicação. Foi no bojo da expansão desta indústria que os tribunais se transformaram, quase de repente, num conteúdo apetecível.

As disjunções entre a lógica da ação mediática e a lógica da ação judicial são conhecidas. Dessas disjunções decorrem perigos para a integridade do sistema judicial enquanto sistema autónomo de ação¹³.

Como refere Cunha Rodrigues “os cidadãos acreditarão mil vezes mais nos juízos que lhes são apresentados nos “prime time” das televisões do que nas eruditas laudas do mais bem fundamentado acórdão de um tribunal superior”¹⁴.

¹¹ Sá, C. M. (2008). “A comunicação interna na empresa faurecia”. Minho: Tese de Mestrado em Ciências da Comunicação apresentada na Universidade do Minho (V. Digital em:

<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9615/1/Tese%20Final.pdf>

¹² Santos, Boaventura de Sousa, “Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação”, sociologias, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005, pp. 82-109, consultado em:

http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Tribunais%20e%20novas%20tecnologias_Sociologias_2005%281%29.pdf

¹³ Santos, Boaventura de Sousa, ob. cit., p. 98.

¹⁴ Rodrigues, Cunha, “Magistrado, hoje: exegeta ou “arquiteto social”?, Lugares do Direito, p. 262.

Essas disjunções ocorrem aos mais diversos níveis. Ao nível dos tempos, onde quando comparados com o carácter instantâneo da informação presente nos órgãos de comunicação social os tempos da justiça se apresentam como ainda mais lentos. Ao nível da linguagem utilizada muito mais acessível e apetecível na comunicação social. Ao nível da integridade da informação transmitida, onde muitas vezes os órgãos de comunicação social são instrumentalizados e condicionados pelos poderes político, económico, sobretudo quando os sujeitos processuais envolvidos têm um elevado poder influenciador junto dos media.

Nas palavras de Boaventura Sousa Santos, “os processos judiciais tiveram sempre o potencial de se transformarem em dramas. Trata-se, porém, de um teatro para um auditório muito seletivo, um teatro de culto profissional. Hoje, os meios de comunicação social, sobretudo a televisão, transformam, esse teatro de culto num teatro de boulevard, espetáculo como entretenimento segundo uma linguagem direta e acessível a grandes massas”¹⁵.

A este fenómeno social associa-se o problema dos julgamentos paralelos realizados pelos meios de comunicação social, donde embora possam advir vantagens que se prendem com o auxílio da investigação jornalística à investigação judiciária, também pode conduzir a erros ou desvios, quer por intenção das fontes, quer pelo modo como a notícia se refletiu negativamente na investigação e na fiabilidade das provas; e, o perigo de mediatização dos agentes da justiça e do conseqüente vedetismo que podem conduzir a uma justiça feita em função da opinião pública.

Basta pensarmos no presente e no que se tem passado num certo tribunal onde a comunicação social catalogou um dos juizes como pro-acusação e outro como pro-defesa ou mesmo entre o juiz bom e o juiz mau, contabilizando-se na praça pública as vitórias e derrotas de cada um deles nos tribunais superiores, e dessa forma desvirtuar o funcionamento da justiça e fazer perigar a independência dos Tribunais.

Neste contexto pensamos que o novo modelo de comarca poderá servir para a construção de um modelo integrado de comunicação democrática da Justiça, pela lógica de proximidade com a comunidade, podendo o Magistrado do MP Coordenador assumir um papel central para uma informação de qualidade, clara, inclusiva, independente, imparcial, igualitária, transparente, rigorosa e responsável.

Pela gestão ao nível da comarca de meios de difusão pública de informação, como os microsites nas páginas da PGR e da própria comarca, disponibilizando uma informação sobre os processos, dentro dos limites impostos pelo dever de sigilo em determinadas áreas, com utilização de uma linguagem jurídica descodificada e simplificada, por forma a garantir a sua compreensão pelos órgãos de comunicação social e pela própria comunidade.

Pela articulação e coordenação com os media e demais entidades com responsabilidades nesta matéria ao nível local.

¹⁵ Ob. cit., p. 99.

Pela própria coordenação dentro do Ministério Público de forma a que exista uma informação sintonizada e coordenada entre a comarca, as Procuradorias-Gerais Regionais e a Procuradoria-Geral da República.

Pela dinamização de debates ou ações de formação que congreguem ao mesmo tempo magistrados e jornalistas.

Como defende Cunha Rodrigues¹⁶ “a justiça terá de alterar as suas relações de sociabilidade, ultrapassando o seu discurso monologal e unidirecional. O discurso jurídico, utilizado pela justiça, é provido de uma linguagem hermética e o seu tempo é lento. Ao contrário, os meios de comunicação utilizam métodos bidirecionais de recolha de informação, reeditam o discurso das fontes, de modo a ser compreensível para a generalidade dos cidadãos e a transmissão da informação ocorre em tempo real”.

Parece, pois, existir uma potencial complementaridade entre a justiça e os meios de comunicação, pelo que juntando o melhor de cada um deles, o cidadão sairá claramente beneficiado.

Acreditamos que o diálogo entre a comunicação social e os tribunais permitirá a sua aproximação e, com ela, a melhor compreensão relativamente às suas divergências. O diálogo, pautado pela abertura, respeito e humildade para com o outro, proporcionará o debate verdadeiramente esclarecido – o esclarecimento de ambos em relação ao outro será o reduto último deste diálogo –, que permitirá alcançar pontos de equilíbrio.

14. Conclusão

O modelo de gestão de comarcas emergente da reforma da organização judiciária é uma oportunidade de aproximar os tribunais e o sistema de justiça dos cidadãos que são os seus destinatários, fazendo-os fazer parte integrante dos mesmos.

O acesso aos dados estatísticos dos tribunais, às estratégias e objetivos delineados para diminuir a morosidade dos processos e a divulgação dos resultados são indicadores de uma cultura de transparência que reforça a confiança dos cidadãos no sistema de justiça.

Por outro lado, a existência de um órgão consultivo (conselho consultivo) ao nível de cada uma das comarcas e onde estão representados a Ordem dos Advogados, a Câmara dos Solicitadores, os municípios e ainda os próprios utentes do serviço da justiça, constitui uma forma de envolver a comunidade na gestão da comarca e no cumprimento dos objetivos delineados.

A adoção de formas de comunicação mais imediatas com a comunidade através da informação disponível nos sites da PGR e das comarcas, com um leque de informação útil para os utentes

¹⁶ Cunha RODRIGUES – Comunicar e Julgar, ob. cit., p. 48

da justiça e o fornecimento de informações sobre processos claras e sucintas também contribuem para a aproximação dos cidadãos ao sistema de justiça.

Para que se alcance o resultado almejado o órgão de gestão das comarcas não pode ser, como tem acontecido nalgumas comarcas, a simples reunião de três individualidades, com perspectivas próprias e remando cada uma para seu lado.

A eficácia do órgão de gestão depende de uma coordenação ativa e efetiva entre os seus membros, funcionando de forma articulada e em constante comunicação, voltada para a resolução dos problemas da comarca e cumprimento dos objetivos delineados, com ampla transparência dos procedimentos e publicidade das respetivas decisões.

Tem de ser um órgão de proximidade, pelo que os seus membros devem deslocar-se com regularidade aos vários municípios e jurisdições da comarca, para se inteirarem in loco dos problemas sentidos nos mesmos e, eventualmente, optando por desconcentrar as reuniões normais pelos vários municípios ao invés de se realizarem sempre no edifício sede da comarca.

O êxito da gestão de uma comarca também depende da qualidade dos seus líderes, da capacidade de se assumirem como catalisadores de transformação e mudança, numa lógica de permanente aperfeiçoamento das pessoas e dos modelos organizacionais, sendo certo que a liderança – enquanto processo contínuo de influência dirigido à melhoria da qualidade – deve ser praticada diariamente, não só em sessões formais de trabalho, mas na reiterada interação com as pessoas, tendo em vista conseguir que elas executem o seu trabalho da melhor maneira possível.

15. BIBLIOGRAFIA

- ARNAUT, António, “Justiça e cidadania”, em O Discurso Judiciário a Comunicação e a Justiça, CSM V Encontro Anual, Coimbra Editora, 2008, p. 29.
- CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA – V Encontro Anual – 2008, “O Discurso Judiciário e a Comunicação da Justiça”, Coimbra Editora.
- LOURENÇO, Ana Paula Pinto, “Justiça e Comunicação Social Entre a tensão e a tentação recíprocas”, JURISMAT, Portimão, n.º 2, 2013, pp. 217-254.
- LÚCIO, Laborinho, “O Julgamento: uma narrativa crítica da justiça”. 2.ª ed. Alfragide: Dom Quixote, 2012.
- MATOS, José Igreja, MOURAZ LOPES, José, *et. al.*, “Manuela de Gestão Judicial”, Coimbra: Almedina, 2015.
- PAQUETE DE OLIVEIRA, José Manuel. A comunicação social e os tribunais. Subjudice. 15/16. DocJuris: Viseu. 1999. pp. 23-28.
- PUREZA, José Manuel, “Justiça e Cidadania, para uma justiça mais democrática”, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 54, junho de 1999.
- RATO, João “ O Ministério Público e os utentes da justiça – convocatória, acolhimento e atendimento”, X Congresso do Ministério Público – Vilamoura: 6 a 8 março: 2015, consultado em:
https://xcongresso.smp.pt/wp-content/uploads/2015/03/intervencao_joao_rato.pdf

- RODRIGUES, Cunha, “Comunicar e julgar”, Coimbra: Edições Minerva. 1999.
- RODRIGUES, Cunha, “A justiça em tempos de transição”, *Julgar*, 29, 2016, pp. 21-41, consultado em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2016/05/JULGAR-36-02-JNCR.pdf>
- RODRIGUES, Cunha, “Magistrado, hoje: exegeta ou “arquiteto social?””, *Lugares do Direito*.
- RODRIGUES, Maria da Conceição Carapinha, “Comunicação e justiça – o texto legislativo”, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013, consultado em https://digitalis.uc.pt/pt-pt/livro/comunica%C3%A7%C3%A3o_e_justi%C3%A7a_o_texto_legislativo
- SÁ, Cecília M. Soares (2008). “A comunicação interna na empresa Faurecia”. Minho: Tese de Mestrado em Ciências da Comunicação – apresentada na Universidade do Minho, V. Digital em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9615/1/Tese%20Final.pdf>
- SANTOS, Boaventura de Sousa, “Introdução à sociologia da administração da justiça”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1986, 21, consultado em https://www.ces.uc.pt/rccs/index.php?id=296&id_lingua=1
- SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.*, “Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O Caso Português”, Porto, 1996, Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, “Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação”, *sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005 (consultado em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Tribunais%20e%20novas%20tecnologias_Sociologias_2005%281%29.pdf

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. EXPLICAR A JUSTIÇA: UM NOVO MODELO DE COMUNICAÇÃO

Ana Cláudia Perfeito de Oliveira Porto*

- I. Sumário executivo
- II. Alguns modelos
- III. Enquadramento legal
- IV. Análise da problemática
- V. Modelo português actual
- VI. Propostas para um novo modelo de comunicação
- VII. Conclusões
- VIII. Bibliografia

(...) A «cidade» encheu-se de opinantes.
Alguns com autoridade indiscutível, muitos sem nenhuma credencial e com uma notoriedade pública muitas vezes adquirida pelos piores motivos. Todos escrevem ou falam sobre a justiça, dando lugar a que o mesmo título ou a mesma sintonia ofereçam conteúdos rigorosos e as maiores barbaridades. Ora, não é difícil «desacreditar» a justiça (...)

Recado a Penélope, Conselheiro José Narciso da Cunha Rodrigues,
 Portugal Futuro, Sextante Editora, pp. 166 e 167.

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

É inegável que se verifica na nossa sociedade um interesse crescente sobre assuntos relacionados com a Justiça.

Basta reparar nas capas dos jornais de expansão nacional e regional, e, por outro lado, nas notícias de abertura dos telejornais, nas notícias de rádio e nas edições *online* dos vários órgãos de comunicação social que depois são partilhadas em redes sociais como o *Facebook* e o *Twitter*.

As notícias sobre processos judiciais são acompanhadas, de perto, pelos cidadãos, muito especialmente, quando se trata de casos de Justiça penal.

Por tradição e cultura, a actividade exercida pelos Tribunais, a que aqui nos referimos em sentido amplo, sempre foi pouco divulgada e tem permanecido deliberadamente ocultada de olhares alheios, com o intuito de proteger a Justiça e os seus operadores na sua independência, autonomia e imparcialidade.

Não obstante, num regime democrático moderno, deve ser exigido a qualquer poder público um elevado nível de transparência e a actividade jurisdicional não pode ser excepção.

É um facto que as notícias são, amiudadas vezes, pouco rigorosas e sensacionalistas, mas diga-se, em abono da verdade, que o acesso à informação por parte dos órgãos de comunicação social também não é tarefa fácil.

* Procuradora da República.

Na verdade, é tempo de os Tribunais deixarem de exercer a sua actividade de costas voltadas para o povo, em nome de quem administram a Justiça, sob pena de se descredibilizarem e deslegitimarem.

Até porque se verifica que os Tribunais têm uma responsabilidade social de prestação de contas.¹

Deste modo, subsistem várias questões:

- Os cidadãos têm um verdadeiro direito a serem informados?
- Os Tribunais têm o dever de prestar essa informação?
- Deve tratar-se de uma mera comunicação factual ou de uma verdadeira explicação?
- Devem antecipar-se à comunicação social ou têm o direito e o dever de explicar, também, por reacção?
- Como se poderá estabelecer um novo paradigma de comunicação profissional entre os órgãos de comunicação social e os Tribunais?

Para estas e outras questões, propomo-nos, assim, traçar algumas respostas possíveis.

II. Alguns modelos

Sempre que tentamos inovar ou incrementar uma nova perspectiva, seja qual for a área, afigura-se adequado conhecermos as soluções adoptadas por outros países.

Assim, os modelos australiano, holandês e espanhol de relação entre a Justiça e a comunicação social, sendo sistemas jurídicos diferentes, são muito interessantes, uma vez que apresentam soluções que se julgam adequadas, com êxito aparente, merecendo, por isso, o nosso destaque.

Faremos, também, referência a um curioso documento argentino, elaborado por um juiz de Buenos Aires.

O sistema australiano, sistema anglo-saxónico ou da família da *common law*, tem como principal característica, a nível penal, o domínio pelas polícias da fase de investigação. O Ministério Público apresenta, já em fase posterior, o resultado dessa investigação em Tribunal. No sistema holandês, da família da *civil law*, tal como o sistema português, o *dominus* da acção penal é o Ministério Público.

É, ainda, curioso constatar a particular importância que os dois sistemas jurídicos, tão díspares, deram à problemática da relação entre a Justiça e a comunicação social.

Em 1986, a Polícia australiana instalou um Gabinete de Imprensa, designado *Police Media Unit*.²

¹ LOPES, Felisbela, *Comunicar a Justiça: forma e conteúdo*, <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>

² <https://www.police.nsw.gov.au/>

É este Gabinete de Imprensa que se articula com a comunicação social quanto à presença desta nas cenas de crime, faz um *briefing diário*, elabora comunicados de imprensa, organiza conferências de imprensa, dá consultoria quanto ao aproveitamento dos *media* para fins de investigação criminal e tem, inclusivamente, contactos telefónicos para atendimento e esclarecimento do público.³

A *Police Media Unit*, composta por polícias com formação em comunicação social, é uma unidade que funciona em permanência.

Já no que diz respeito ao modelo holandês, o Supremo Tribunal holandês⁴, sobretudo a partir de 2001, perante um processo-crime com muita repercussão, implementou uma maior articulação com a comunicação social, aproveitando o advento das novas tecnologias.

Ainda 1999, na Holanda, começou a publicar os Acórdãos na respectiva página da *internet*, sendo que, a partir de 2005, passou, também, a explicar o seu conteúdo.

O Supremo Tribunal holandês publica, também, os relatórios anuais, informações sobre os juízes, os seus discursos e, curiosamente também, informações sobre as suas actividades extrajudiciais, numa nítida tentativa de aproximação dos juízes à comunidade.

Os demais Tribunais, que também têm *webpages*, publicam, igualmente, as suas decisões e acrescentam, às mesmas, informações, por exemplo, sobre o método de trabalho que foi adoptado.

Os órgãos de comunicação social são sempre convidados para a apresentação dos relatórios anuais do Supremo Tribunal holandês, permitindo este a colocação de perguntas e pedidos de esclarecimento.

Quanto aos processos mais mediáticos ou cujas matérias, que por serem mediáticas, suscitam o interesse dos *media*, os Tribunais organizam conferências de imprensa, que publicitam previamente na sua página da *internet*, com o preciso objectivo de responder às questões dos jornalistas.

Inclusivamente, no fim dos julgamentos, após a prolação da decisão, o Supremo Tribunal holandês fornece, aos jornalistas, no espaço de meia hora, um sumário das decisões, em linguagem clara e acessível, publicando os mesmos na respectiva página da *internet*.

Se tal for solicitado pelos órgãos de comunicação social, o Supremo Tribunal holandês concede entrevistas, através do seu representante, tendo a preocupação de explicitar o raciocínio subjacente às decisões.

data/assets/pdf_file/0003/175269/13478_Media_Policy_2016_Update_may_2020.pdf

³ *The unit manages the media at major crime scenes and disasters, provides a daily briefing to the senior executive service, manages media enquiries, produces media releases, coordinates press conferences, organises launches and provides strategic advice, focusing on how media opportunities can be best managed for investigative purposes, https://www.police.nsw.gov.au/about_us/organisational_structure/units/public_affairs_branch*

⁴ <https://www.rechtspraak.nl/>

O Supremo Tribunal holandês elaborou, também, um *Guia para a Imprensa*, que publicou na sua página da *internet*, e que corresponde a um memorando com orientações e normas para os jornalistas, no sentido de serem maximizadas as relações com o Tribunal, com a preocupação de, relativamente a cada norma, explicar a sua razão de ser.

O Supremo Tribunal holandês, também, publica, regularmente, no *Twitter* e no *YouTube*.

No *Twitter*, o Supremo Tribunal holandês publica o que considera relevante em relação a alguns julgamentos e recorre ao *YouTube*, publicando vídeos onde explica alguns processos.

Todos os Tribunais holandeses têm um representante que, relativamente a alguns processos, explica aos jornalistas e aos cidadãos através da comunicação social, os julgamentos e as decisões proferidas. No caso de o processo se encontrar em segredo de justiça, esse representante tem sempre a preocupação de não se referir ao caso concreto, e de explicar, em abstracto, o raciocínio que subjaz à decisão.

Também o Ministério Público tem procuradores porta-vozes que, salvaguardando o segredo de justiça, adoptam os mesmos procedimentos de comunicação e explicação.

O caso espanhol também é paradigmático, sendo um exemplo a ter em conta, com mais interesse pela proximidade geográfica a Portugal.

Assim, o *Consejo General del Poder Judicial*, através da *Comisión de Comunicación*, criou, em 2004, as linhas mestras do bom relacionamento entre os Tribunais e a comunicação social.

Foram, deste modo, criados quatro novos Gabinetes de Comunicação, *Oficinas de Comunicación*, nos Tribunais de Justiça de Madrid, Castilha-La Mancha, Baleares e no País Basco e um na Audiência Nacional que se vieram a juntar ao do TSJ da Galiza, Catalunha, Valência e Estremadura, passando a haver Gabinetes de Comunicação no Tribunal Supremo, na Audiência Nacional e nos 17 Tribunais Superiores de Justiça das Comunidades Autónomas, que dependem do Presidente do Tribunal Supremo e do *Consejo General* naquilo que este classificou de *hecho histórico en la Justicia española*⁵.

Estes Gabinetes de Comunicação regem-se por um princípio de transparência da informação, mantendo uma colaboração com os órgãos de comunicação social, no respeito pelos limites legais.

Os órgãos de comunicação social espanhóis contam, assim, com uma fonte oficial fiável, através da qual podem obter uma boa informação.

São inúmeros os casos, em que não havendo esta via de comunicação, os órgãos de comunicação social fizeram uso de informações fornecidas pelas partes, o que contribuiu para criar opiniões erradas sobre a culpabilidade ou inocência dos acusados⁶. Em 2015, os princípios

⁵<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8D656D83-5D51-4CE3-8E1C77F09CAAB6E3/121501/protocoloComunicacionCGPJ.pdf>

⁶ Tradução livre de:

que haviam sido instituídos em 2004 foram actualizados, face às novas formas de comunicação, designadamente a comunicação digital em que a imagem é, muitas vezes, o centro da informação, por considerarem que o Poder Judicial não se podia manter alheio a essa evolução.

O novo *Protocolo de Comunicación de la Justicia 2015*⁷ concluiu que a recusa de qualquer tipo de informação só estaria justificada em situações excepcionais, não sendo motivo suficiente o carácter reservado do processo penal ou a declaração de segredo de justiça.

Concluiu, também, que o acesso dos órgãos de comunicação social audiovisual às salas de audiência deveria ser regido pelo princípio geral de acesso, devendo ser justificadas as restrições ao mesmo.

As *Oficinas de Comunicación* estão obrigadas a difundir a informação por todos os órgãos de comunicação social ao mesmo tempo. Para os cidadãos, a informação é difundida através da página *poderjudicial.es* e através das redes sociais, quando o assunto tiver mediatismo que o justifique.

No ano de 2020, o referido Protocolo foi actualizado, o que é revelador de que a relação da Justiça com a comunicação social, em Espanha, surge como uma preocupação actual.

Neste *Protocolo de Comunicación de la Justicia 2020*⁸, está previsto que as *Oficinas de Comunicación* espalhadas pelos vários Tribunais integrem, para além de magistrados, *periodistas com experiencia previa en la información de tribunales*.

De facto, concluem, o conhecimento que têm das técnicas de comunicação, por um lado, e, por outro, da linguagem e dos procedimentos judiciais facilitará a tarefa de fazer a ponte entre os órgãos de comunicação social e a carreira judicial.

Registe-se que, face aos constrangimentos decorrentes das medidas de prevenção adoptadas como consequência da pandemia do coronavírus COVID-19, a preocupação de não limitar o exercício do direito à informação justificou a definição de regras que permitam a presença dos *media* nas salas de audiências, onde se prevê a existência de lugares reservados destinados aos órgãos de comunicação social.

Quanto aos actos processuais em que seja permitida a captação de imagens, foi estabelecida a regra de que as gravações serão efectuadas em regime de *pool*, garantindo o acesso de, pelo menos, um fotógrafo e uma câmara de televisão, podendo estabelecer-se um turno rotativo entre os órgãos de comunicação social, por dias, ou semanas.

<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8D656D83-5D51-4CE3-8E1C-77F09CAAB6E3/121501/protocoloComunicacionCGPJ.pdf>, fls. 5.

<http://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/TRANSPARENCIA/FICHEROS/20150928%20Protocolo%20Comunicaci%C3%B3n2015%20CP.pdf>

⁸ <http://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/COMUNICACION/20200528%20Protocolo%20de%20Comunicaci%C3%B3n%20de%20la%20Justicia%202020.pdf>

Nas sedes judiciais em que exista uma sala de imprensa, os órgãos de comunicação social assistirão aos actos processuais preferentemente desta sala, sempre que a mesma cumpra os requisitos ambientais de ventilação e de espaço adequados.

Mesmo quando um acto processual se realize por meios telemáticos, a presença dos órgãos de comunicação social, também, é garantida.

Por fim, com algumas reservas pela abordagem, em alguns aspectos, um pouco bizarra, mas que acaba por ter relevância para o que agora nos interessa, já que emerge da necessidade de *Explicar a Justiça*, o Juiz Pablo Casas do Juzgado Penal, Contravencional y de Faltas, n.º 10, da cidade de Buenos Aires, Argentina, desenvolveu em 2017 e publicou em 2019, um *Guía de Lenguaje Claro y Estilo*⁹.

Esta iniciativa visava modificar o vocabulário, diminuindo o uso de expressões técnicas desnecessárias e palavras ou frases em latim, abandonar a linguagem androcêntrica, uniformizar critérios e estilo de elaboração de documentos e despachos, melhorar a redacção e elaborar modelos de documentos *standard* que facilitassem a sua visualização.¹⁰

No entanto, o desafio que o *Juzgado Penal* abraçou não se esgotou na linguagem e no grafismo dos documentos. Na verdade, estendeu essa preocupação a toda a comunicação, desde a difusão de decisões judiciais através do *Twitter*, até à forma de notificação, preferindo-a através de *e-mail* ou telefone.

Essa preocupação surgiu do facto de os documentos judiciais não serem compreendidos pelos verdadeiros destinatários que são os cidadãos.

Na nova linguagem judicial, como já se disse, foram abandonadas expressões técnicas consideradas desnecessárias, palavras do espanhol antigo e frases ou palavras em latim, como *in dubio pro reo*...

Todos os Juízes no *Juzgado* passaram a ter a tarefa de ler, no almoço de domingo com a família, textos jurídicos de sua autoria, com o intuito de aferir se a linguagem era entendida pelos restantes comensais.

Após a reformulação de textos, o *Juzgado* disponibilizou-os, ainda, através do *Twitter* e pediu à comunidade sugestões para melhorá-los, num claro objectivo de envolver os cidadãos naquele processo de aproximar o Tribunal e a Justiça da comunidade.

Essa conta no *Twitter*¹¹ teve 2,5 milhões de visualizações, 38 mil visitas ao perfil e quase 2 mil seguidores e é a prova de que as redes sociais são uma ferramenta muito importante, permitindo a comunicação de forma directa e eficaz.

No referido *Guía de Lenguaje Claro y Estilo* foram, ainda, definidas regras a seguir na utilização das redes sociais: *los emojis, los hashtag y el link, en el caso de las resoluciones, o la foto, en los*

⁹ <http://lenguajeclaroargentina.gob.ar/wp-content/uploads/2020/06/GUIA-DE-LENGUAJE-CLARO-Y-ESTILO.pdf>

¹⁰ <https://www.pagina12.com.ar/229122-lenguaje-judicial-crean-una-guia-para-que-la-justicia-logre->

¹¹ <https://www.pagina12.com.ar/229121-fallos-judiciales-a-traves-de-una-cuenta-de-twitter>

posteos de la agenda semanal de audiencias, no pueden faltar. Si solo publicamos los falos o la fecha de las audiências, sería una cuenta aburridísima. (...) Em nuestro Twitter difundimos la agenda semanal de audiências, com la direccion y los horarios para todo aquel que quiera presenciarlas. También compartimos todas las resoluciones que dicto yo como juez, ya que como son actos de gobierno, públicos por definición, tienen que estar sometidos al control ciudadano (...) Ya que no esperamos que la ciudadanía requiera información sino somos nosotros los que la ponemos a disposición, sino que también favoreció la democratización de la comunicación: comunicamos en tiempo real. O sea que todos acceden a la información del mismo modo y al mismo momento. Eso cayó muy bien en el periodismo, ya que no tenes que ser amigo del juez para conseguir una primicia- esclareceu o referido juiz.

Os modelos e soluções que acabamos de apresentar, resumidamente e a título de exemplo, demonstram que é possível equacionar soluções que, mesmo sendo oriundas de países e até de continentes diferentes, têm subjacente os mesmos conceitos: comunicação, transparência, abertura, respeito e liberdade.

III. Enquadramento legal

Nos termos do artigo 202.º, n.º 1, da CRP, os Tribunais administram a Justiça em nome do povo.

O poder que os juízes exercem assenta na CRP, expressão da soberania popular.

A transmissão da informação através dos órgãos de comunicação social é uma forma de a sociedade conhecer e controlar a actividade dos Tribunais, sendo certo que a regra é a da publicidade dos actos dos poderes públicos, incluindo os Tribunais, sendo o sigilo e a subtracção à publicidade a excepção.

O direito a um julgamento público está previsto no artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e no artigo 14.º, n.º 1, do Pacto Internacional Sobre os Direitos Cívicos e Políticos.

O princípio da publicidade, como referido, é a regra em processo penal, tendo a máxima expressão na audiência de julgamento – artigo 206.º da CRP e 25.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário e, também, artigos 86.º e 321.º, n.º 1, do CPP.

Aos actos processuais declarados públicos pela lei, nomeadamente às audiências, pode assistir qualquer pessoa – artigo 87.º, n.º 1, do CPP.

Ou seja, os juízes só podem recusar o acesso da comunicação social à sala de audiências se estiverem perante uma situação que lhes permita recusar o público em geral, nos termos do artigo 321.º do CPP e 87.º, n.º 1, do CPP, designadamente se as circunstâncias concretas façam presumir que a publicidade causaria grave dano à dignidade das pessoas, à moral pública ou ao normal decurso do acto, sendo certo que, nos casos de tráfico de órgãos humanos, de pessoas,

ou contra a liberdade e autodeterminação sexual, a lei estabelece uma presunção de grave dano, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.

No que respeita à assistência a audiências públicas, certos autores¹² entendem que o direito dos jornalistas se deve sobrepor ao do público em geral, considerando que a função de controlo público da actividade judicial e as funções de fiscalização e compreensão inerentes à publicidade assim o justificam.

A expressão *watchdog* (cão de guarda) da Democracia, que o TEDH muito utiliza na sua jurisprudência, é, de resto, disso reveladora.¹³

Deste modo, a publicidade do acto já não se circunscreve apenas aos poucos que cabem numa sala de audiências e que a ela se podem deslocar, passando os órgãos de comunicação social a ser *os olhos e ouvidos* do público em geral, sendo este o verdadeiro titular do direito à informação.

Nesta perspectiva, os jornalistas acabam por ser possuidores de um *mandato informativo* e satisfazem o direito da comunidade a ser informada sobre o modo como a Justiça é administrada em nome do povo.

Em época de pandemia, como a que atravessamos, com obrigações de afastamento social, essa questão ainda assume mais importância.

Considera-se, porém, que a opção espanhola, atrás referida, é a mais equilibrada e a que melhor se adequa aos fins e interesses em causa.

A transmissão e o registo de imagens ou de tomadas de som relativas à prática de qualquer acto processual é proibida, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, b), do CPP, salvo se a autoridade judiciária autorizar, através de despacho fundamentado, salvaguardando-se sempre a imagem de quem não dê autorização para o efeito.

No fundo, o decisor deverá ter em conta o bom funcionamento da Justiça, a repercussão pública do processo em causa, a tutela dos direitos de personalidade, a imparcialidade e a independência do julgamento e a eventual perda de espontaneidade dos envolvidos.

O exercício do direito à informação pelos jornalistas é objecto de vários instrumentos de Direito Internacional, designadamente no artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

O Comité de Ministros do Conselho da Europa adoptou a Recomendação Rec (2003) 13 acerca da difusão de informações pelos órgãos de comunicação social de processos-crime.

¹² GONÇALVES, Jorge Baptista, Revista do CEJ, n.º 3, 2011, pp. 73 a 97.

¹³ Lingens c. Austria, de 8 de Julho de 1986, [GC] n.º 9815/82:

[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-57523%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-57523%22]})

A Recomendação refere, precisamente, que os órgãos de comunicação social têm o dever de informar o público, tendo em vista o seu direito de receber informações e realça a importância de reportagens realizadas sobre processos-crime para informar o público e permitir a este o exercício de *un droit de regard* sobre o funcionamento do sistema de Justiça penal.

No anexo a esta Recomendação está previsto, nomeadamente, o direito do público a receber dos órgãos de comunicação social informações sobre as actividades das autoridades judiciais e dos serviços de polícia, de que resulta, em consequência, para os jornalistas o direito de divulgar, livremente, o funcionamento do sistema de Justiça penal.

Tem, também, tutela constitucional nos artigos 37.º e 38.º da CRP.

O artigo 37.º reflecte, também, a universalidade subjectiva da liberdade da comunicação social, nas vertentes do direito de informar, de se informar e de ser informado, como um direito de todos e não apenas de alguns.

No artigo 38.º está garantida a liberdade de imprensa e meios de comunicação social.

O que também encontra respaldo na lei ordinária, designadamente, na Lei de Imprensa, Lei n.º 2/99, de 3 de Janeiro, onde se contam, entre outros, o direito à informação e a liberdade de acesso às fontes e aos locais públicos.

É, também, imensa a jurisprudência quer de tribunais internacionais, quer dos tribunais constitucionais de países com tradição cultural similar à nossa.¹⁴

Será, assim, perante a CRP que deverão ser concertados os direitos fundamentais como o da liberdade de expressão e informação previstos no artigo 37.º, n.º 1, podendo dar-se a necessidade de restrição dos mesmos, face a outros valores constitucionalmente protegidos, como por exemplo o da imparcialidade judicial, o da confiança da comunidade nas instituições estruturantes da Democracia e o da independência (artigos 20.º, 202.º, 203.º, 215.º, 216.º e 268.º, n.ºs 4 e 5).

¹⁴ ver, entre outras, as seguintes decisões: *Janowski c. Polónia* [GC n.º 25716/94, § 30, CEDH 1999-I, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-63459%22%7D>]; *Nilsen et Johnsen c. Noruega* [GC], n.º 23118/93, § 43, CEDH 1999- VIII) <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-6190%22%7D>]; *Worm c. Áustria*, de 29 de Agosto de 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-V, págs. 550-1551, § 47 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58087%22%7D>]; *Fressoz e Roire c. França* [GC], n.º 29183/95, §, TEDH 1999-I) <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58906%22%7D>]; *José Augusto Costa Moreira c. Portugal* [GC] n.º 20156/08 <http://hudoc.echr.coe.int/>; *Laranjeira Marques da Silva c. Portugal* [GC] n.º 16983/06 http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/caso_campos_damaso_traducao_queixa_17107-05.pdf; *Público - Comunicação Social e outros c. Portugal* [GC] n.º 39324/07 <http://hudoc.echr.coe.int/>; *Conceição Letria c. Portugal* [GC] n.º 4049/08 <http://hudoc.echr.coe.int/>;

Cf., também, COUTINHO, Francisco Pereira *O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a Liberdade de Imprensa: os casos Portugueses*, https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPC_MA_24220.pdf.

O TEDH sublinha que a liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e que as garantias a conceder à imprensa revestem-se de uma importância particular;

No caso Campos Dâmaso, o TEDH entendeu que a preocupação de proteger o inquérito e a de proteger a reputação de outrem não se sobrepõem ao interesse do público em receber informações sobre determinadas acusações formuladas contra políticos.

Tal desiderato deverá ser atingido através da regra da concordância prática, visando-se a harmonia dos direitos em conflito, com natural salvaguarda do núcleo essencial de cada um.

A problemática em análise convoca, também, à discussão a temática dos deveres de reserva e sigilo.

O dever de reserva é um corolário dos vários princípios éticos, deontológicos e estatutários que advêm da função dos magistrados e que têm raízes constitucionais.

O reconhecimento do dever de reserva é universal, em países da *civil law* e da *common law*, recorrendo à ética e à deontologia profissionais, sendo sustentado em Códigos Éticos e Deontológicos produzidos pelas magistraturas ou nos respectivos Estatutos Profissionais.

E insere-se noutro dever que exige que os magistrados contribuam para o estabelecimento, manutenção e reforço da confiança da comunidade na Justiça, logo na Democracia.

O dever de reserva tem, pois, como objectivo remeter para o palco e tempo da Justiça a discussão do objecto do processo, de modo a garantir a independência e a imparcialidade dos magistrados, protegendo-os de todas as interferências externas, salvaguardando, assim, a sua imagem de credibilidade.

Este dever de reserva é imposto aos magistrados na relação que, por causa dos processos que têm distribuídos, têm ou podem vir a ter com a comunicação social e está previsto nos respectivos estatutos profissionais no artigo 7.º-B, n.º 1, do Estatuto dos Magistrados Judiciais e no artigo 102.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público.¹⁵

Em respeito a esse dever de reserva, os magistrados não podem ter relações/contactos com os órgãos de comunicação social a propósito de processos concretos de que sejam titulares.¹⁶

Porém, o dever de informar, como uma das vertentes do direito à informação, e o dever de reserva surgem, aparentemente, em conflito.

O concerto de ambos terá que ser atingido através da regra de concordância prática, para harmonização dos direitos em conflito e protecção da essencialidade de cada um¹⁷, sendo certo que ficarão de fora as matérias abrangidas pela essencialidade do segredo de justiça e do sigilo profissional.

É ponto assente que as matérias protegidas pelo segredo de justiça merecem a tutela penal, através do artigo 371.º do C.P. que tipifica e pune o crime de violação de segredo de justiça.

¹⁵ O CSMP aprovou, por unanimidade e na generalidade, o novo projecto de Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público, na sessão plenária do dia 20.10.2020.

¹⁶ Como salienta IBAÑEZ, Perfecto Andrés, A profissão do juiz hoje, *Julgar*, n.º 1, 2007, p. 43, nota 31, <http://julgar.pt/a-profissao-de-juiz-hoje/> tal afã de protagonismo é, sem dúvida inaceitável, pois o juiz não pode ser nem apresentar-se perante a opinião pública como uma “personagem”, daquelas situações em que a notoriedade seja dada pelas particularidades do caso, ainda que tenha sido conduzido com a discrição e a medida deontologicamente exigível.

¹⁷ Sobre a harmonização de direitos em conflito, cf. Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 177/92 e CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional*, 5.ª edição, 1991, pp. 654 e seguintes.

Mas o artigo 86.º, n.º 13, do CPP corresponde a uma salvaguarda, na medida em que permite que, mesmo estando aplicado o regime de segredo de justiça, a autoridade judiciária possa prestar esclarecimentos públicos quando forem necessários ao restabelecimento da verdade e não prejudiquem a investigação, a pedido de pessoas publicamente postas em causa ou para garantir a segurança de pessoas e bens ou a tranquilidade pública.

No fundo, trata-se da previsão de um dever de esclarecimento, quando está em causa a honra de determinadas pessoas ou a segurança e tranquilidade públicas.

Esta previsão tem, também, lugar através do artigo 7.º-B, n.º 2, do Estatuto dos Magistrados Judiciais e do artigo 102.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público para defesa da honra ou para realização de outro interesse legítimo do magistrado, obtida a autorização do Conselho Superior da Magistratura e do Procurador-Geral da República. Em 27.11.2003, a ex-Alta Autoridade para a Comunicação Social elaborou uma Declaração de Princípios e Acordo de Órgãos de Comunicação Social, que veio a ser subscrita por muitos órgãos de comunicação social, relativo à cobertura de processos judiciais¹⁸, tendo em conta a Recomendação REC (2003)13 do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros da União Europeia, atrás referida, quanto à informação veiculada através dos órgãos de comunicação social relativamente a processos penais.

Por fim, a actividade jornalística deve respeitar a Lei n.º 1/99, de 01 de Janeiro, que aprovou o Estatuto do Jornalista, obedecendo aos deveres de respeito pela ética profissional, rigor, isenção, respeito da presunção de inocência, abstenção de formulação de acusações, de não ferir a dignidade das pessoas e dever de respeito da privacidade das pessoas.

Deverá, ainda, respeitar o Código Deontológico do Jornalista, exigindo o dever de relatar com rigor, exactidão e honestidade os factos, sendo que se exige, também, a prévia comprovação dos mesmos.

IV. Análise da problemática

Há quem sustente que, actualmente, os órgãos de comunicação de massas disputam à Justiça o local de visibilidade da democracia.^{19 20}

18

<https://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/DeclaracaodePrincipioseAcordodeOCSrelativosacoberturaeProcesosJudiciaispelosmedia.pdf>

¹⁹ GARAPON, Antoine, Bem Julgar — Ensaio Sobre o Ritual Judiciário, Instituto Piaget, 1999, p. 274.

²⁰ *Hoje, os espaços reservados aos tribunais pela imprensa escrita e falada são impressionantes e novos actores mediáticos, inicialmente tirocinados na política, passaram a ocupar-se da justiça: analistas que procuram, no escrutínio da justiça, explicação para os males sociais; julgadores que, a partir da compreensão epidérmica do processo, antecipam o desfecho e satisfazem a curiosidade do público; examinadores que classificam de zero a vinte os acontecimentos da vida colectiva e os seus protagonistas; ou, na linguagem bem-humorada dos brasileiros, simples achistas que começam normalmente por esclarecer que não são juristas nem conhecem o processo para, logo a seguir, “acharem que”... (...) Quero pensar que é genuína a presença destes observadores e que o agenciamento de interesses ou até a intervenção por encomenda (registada em casos pontuais) constituem verdadeiras e lamentáveis excepções. — RODRIGUES, José Narciso da Cunha, O Insustentável Peso do “Ser” e o “Mal-Estar”, Revista Ser Juiz Hoje, Associação Juizes pela Cidadania, Almedina, Lisboa, 2008, pp. 45e seguintes.*

De facto, a Justiça, no sentido amplo que lhe temos vindo a atribuir, abrangendo, naturalmente, também o Ministério Público, terá de entender que é impossível sobreviver na sociedade de informação não explicando a sua escrita antiga e fechada, muito técnica, sendo, por vezes, um jargão, incompreensível para um cidadão comum.

Não queremos com isto defender que, à semelhança do que o juiz argentino implementou, a Justiça seja despida da sua tradição linguística e cultural secular e da sua vertente técnica.

Não se interprete, porém, desta afirmação que se pretende que a Justiça se travista. De todo. Até porque não é essa a mudança que se sustenta, como melhor se verá.

Não defendemos, de todo, a concessão dos magistrados à linguagem simplificada dos órgãos de comunicação social.

A mudança, a ser feita, adianta-se, terá de ocorrer na explicação das decisões e da sua fundamentação²¹ e, também, na explicação da técnica jurídica e da linguagem jurídica hermética.

A Justiça tem que se fazer entender a quem não a sabe interpretar.

A evolução da História, a par com a evolução social, com toda a transformação jurídica inerente, levou os magistrados, no caso da Justiça penal, a concentrar a sua atenção, em primeiro lugar, em relação àqueles que são objecto da Justiça: primeiro o acusado, depois as vítimas e só depois a comunidade em geral.

No entanto, as tecnologias modernas permitiram a abertura de caminhos antes impensáveis. Actualmente, o nosso regime democrático é, para o bem para o mal, o que se pode denominar de *governo de opinião pública*.

Os cidadãos recebem e formam ideias e crenças e projectam-nas sobre os acontecimentos sociais.

Os órgãos de comunicação social funcionam como o *sistema nervoso do país*, uma vez que contribuem para a formação de opinião que condiciona, directamente, a visão que os cidadãos têm da Justiça.

De resto, quase ninguém ousa questionar, neste âmbito, abertamente, o dever de informar a população sobre o trabalho da Justiça.

²¹ *A título de exemplo, uma das críticas que recorrentemente são feitas é a de que, por regra, os magistrados não sabem comunicar. E é verdade que a linguagem jurídica é geralmente hermética e complexa. Deveremos, porém, diminuir o rigor do discurso quando outros saberes técnicos mantiveram a sua linguagem específica e encontraram mediadores para os levarem até à opinião pública? Ou o problema estará, por um lado, em que, na justiça, esses mediadores não existem ou são insuficientes e, por outro lado, em que a banalização e adulteração do discurso jurídico são mediaticamente rentáveis? São elementos que causaram e continuam a causar uma erosão do sentimento de confiança, sem o qual a justiça perde uma condição essencial de aceitação e de eficácia. – O Insustentável Peso do “Ser” e o “Mal-Estar”, RODRIGUES, José Narciso da Cunha, Revista Ser Juiz Hoje, Associação Juizes pela Cidadania, Almedina, Lisboa, 2008, pp. 45e seguintes.*

Na verdade, o poder para administrar a Justiça detido pelos magistrados e o segredo de justiça favorecem a criação de um imaginário social que vê o Tribunal como um órgão de soberania fechado, inalcançável, incompreensível, muitas vezes, afastado do sentimento comum das pessoas, administrado apenas para favorecer os interesses de vários sectores de poder.

A Justiça é, de facto, um serviço público pouco valorizado pela sociedade, os cidadãos consideram que funciona mal, hesitam em procurá-la, consideram-na obscura, incompreensível, o que em muito contribui para o seu descrédito e desconfiança, sobretudo quando são publicadas decisões de difícil entendimento e que produzem notícias sensacionalistas.

Os cidadãos em geral consideram que os magistrados são muito corporativos, que defendem os pares e que estão sempre ligados a interesses políticos ou económicos, que procuram satisfazer.

A degradação da imagem dos magistrados é um factor de erosão, que deslegitima a sua actuação e, por arrasto, de todo o sistema da Justiça.²²

A par de jornalistas isentos, estudiosos, verdadeiramente interessados numa informação séria e rigorosa, existe um jornalismo tendencialmente crítico da Justiça, que se alimenta da exploração de notícias sensacionalistas sem qualquer critério de rigor e isenção.

Sem um sistema de comunicação externa adequado, a Justiça vê-se também ultrapassada pelas implacáveis redes de generalização propagadas pela divulgação massiva e imprecisa de determinados factos.

Uma atenção especial a esta área poderia minimizar o risco de formação de uma imagem institucional negativa pela ampliação de situações críticas ou pela interpretação errónea de decisões.

O diagnóstico, planeamento e avaliação da comunicação institucional são da responsabilidade da própria estrutura.

Logo, o seu descaso ou desatenção não deve apenas ser imputável aos órgãos de comunicação social, quando, por exemplo, alteram ou distorcem o sentido e alcance de uma decisão.

É verdade que o trabalho jornalístico realizado com profissionalismo, seguindo as directrizes da ética e da crítica acertada, implica uma formação básica e um conhecimento aprofundado do que o jornalista relata.

²² *Aproveita-se o trivial para decretar que a justiça está morta e em estado de decomposição. Os juízes ingressam na bolsa de opinião, com cotações anunciadas em setas para cima e para baixo ou em sinais de igual significado. – O Insustentável Peso do “Ser” e o “Mal-Estar”, RODRIGUES, José Narciso da Cunha, Revista Ser Juiz Hoje, Associação Juízes pela Cidadania, Almedina, Lisboa, 2008, pp. 45e seguintes.*

Mas, na realidade, o acesso à informação é, muitas vezes, dificultado ou mesmo interdito a estes profissionais que se vêem, assim, obrigados a recorrer às defesas, ficando à mercê do que a estas lhes interessa transmitir.

Uma parte importante da imagem institucional da Justiça, baseada em valores fundamentais, constrói-se e mantém-se através de uma comunicação eficaz.

No caso do Ministério Público, ao nível do Gabinete de Imprensa da Procuradoria-Geral da República, pese embora o esforço notório em proporcionar informação adequada em relação a inquéritos ou diligências, não nos parece suficiente.

Os comunicados elaborados são técnicos e densos e, apesar do esforço para serem simplificados, nem sempre ocorre esse desiderato porque traduzem a realidade jurídica complexa dos processos.

Os comunicados dão conhecimento das decisões a vários níveis, mas não explicam as razões da tomada dessas decisões.

Ou seja, diz-se o *quê*, mas não se explica o *porquê*.

Não basta informar, é necessário, comunicar, e, também, explicar.

A comunicação, para além de facilitar a informação, constitui-se num factor fundamental da própria constituição, desenvolvimento e eficiência dos indivíduos e das organizações, no caso do Ministério Público.

Mas a Justiça não pode, simplesmente, adoptar os métodos de comunicação das empresas.

A sua natureza, função e organização não são similares à de uma empresa que actua no mercado de bens e serviços, por exemplo.

Seja como for, torna-se necessário, no caso do Ministério Público, instituir um modelo de comportamento comunicacional corporativo, de natureza institucional.

É preciso, também, encontrar mediadores bem preparados para *Explicar a Justiça* à opinião pública.²³

²³ Sobre o dever de reserva e o impedimento dos próprios Magistrados do Ministério Público de fazerem declarações ou comentários sobre os processos Deliberação do CSMP de 15.10.2013: «O artigo 84.º do Estatuto do Ministério Público consagra, para os Magistrados do Ministério Público, um dever de reserva que os impede de fazerem declarações ou comentários sobre processos, salvo, quando superiormente autorizados, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo. Tal restrição à liberdade de expressão decorre da necessidade de proteger a independência dos órgãos de Justiça e a sua credibilidade perante a comunidade bem como a isenção e imagem do magistrado. Assim, reconhecendo-se o valor primordial da liberdade de expressão, apela-se aos Senhores Magistrados que nas informações que concedam, nas opiniões que emitam ou nos comentários que teçam, salvo em apreciações de carácter meramente doutrinário, usem da maior contenção, evitando pronunciar-se sobre processos pendentes ou findos, estejam ou não em segredo de justiça. Muito em especial quando se trate de processos com que tiverem contacto em razão das suas funções e a pronúncia possa ser veiculada, por qualquer meio, para a praça pública. Particular contenção deverá ser utilizada aquando da participação, por parte dos Senhores Magistrados, em debates ou troca de opiniões em redes sociais, ou na

Com efeito, uma abordagem adequada de comunicação institucional permitiria prevenir, evitar ou minimizar muitas situações críticas e, num momento de crise ou urgência, facilitaria a sua abordagem e solução.

Comunicar e Explicar acaba por ser um dever da Justiça, de natureza constitucional, como vimos, face à obrigatoriedade da publicidade dos actos públicos, de modo a que o cidadão formal passe a cidadão activo. Uma vez que passará a confiar, respeitar e considerar como sua a administração da Justiça.

Os cidadãos passarão a ver a Justiça como independente e autónoma que tem o fito de resolver os seus conflitos e está ao seu serviço.

Servirá, também, para que se entenda que princípios como a independência e autonomia são, também, o garante da legalidade.

Naturalmente, a Justiça terá ganhos consideráveis em credibilidade e prestígio. Através da comunicação pode, efectivamente, definir-se e fortalecer a imagem institucional da Justiça. A *Comunicação e Explicação* devem ser efectuadas com competência, equilíbrio, sentido de oportunidade, moderação e responsabilidade²⁴, e a reacção deve ocorrer em tempo útil, com o objectivo de fazer cessar rapidamente quaisquer falsas informações que estejam a ser divulgadas.

Um exemplo da prática judiciária portuguesa é suficiente para que se entenda os problemas que temos vindo a apresentar.

O Procurador da República Rui Cardoso, Docente no CEJ, no dia 22.09.2020, publicou, numa rede social, um texto seu, acompanhado por três fotografias de três peças de jornal: *Deputada paga mil euros e MP arquiva falsificação. Processo de falsificação de documentos por parte da socialista Hortense Martins e do pai chegou ao fim; Não me chame Hortense que me põe tense; Falemos então da deputada Hortense*^{25 26 27 28}.

publicação de artigos em blogs e páginas de internet, atendendo ao imediatismo, à informalidade, à facilidade de difusão e à fácil descontextualização dos conteúdos que caracterizam tais veículos».

²⁴ LOPES, Felisbela, *Comunicar a Justiça: forma e conteúdo*, <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>

²⁵ Foi obtida autorização do autor para a sua menção no presente trabalho.

²⁶

Deputada paga mil euros e MP arquiva falsificação

Processo de falsificação de
documentos por parte da
socialista Hortense Martins
e do pai chegou ao fim **p12/13**

O texto da publicação era o seguinte:

Justiça, comunicação e comentadores

As fotos ilustram parte do que na última semana se tem dito sobre o Ministério Público a propósito de um Inquérito em que é arguida uma Deputada. Depois da notícia inicial do Público, sobre isso comentaram João Paulo Batalha (da Transparência e Integridade), os “ministros” e moderador do Governo Sombra e João Miguel Tavares a solo.

Este episódio é um bom exemplo dos problemas de comunicação da Justiça. Dos por si causados – que raramente presta atempadamente aos cidadãos a informação relevante e de interesse público – e dos causados pelos que a noticiam e pelos que sobre ela comentam.

Ora, deveriam saber que:

O Direito penal não se confunde com a moral ou a ética: nem tudo o que é ética ou moralmente censurável é crime (só é crime aquilo que como tal for definido por lei prévia e certa); A responsabilidade política é totalmente irrelevante para a responsabilidade criminal; O processo-penal visa apenas apurar a responsabilidade criminal, não de qualquer outra ordem (o Inquérito, em concreto, visa apenas saber se houve ou não crime e, havendo, quem o cometeu, disso recolhendo prova); A suspensão provisória do processo só pode ocorrer quando existem provas que permitiriam a Acusação (sendo por isso de espantar que se espantem com a utilização desse instituto num caso em que o Ministério Público afirma que existe prova do

27



Não me chame Hortense que me põe tense

18-09-2020 | por João Paulo Batalha | 2491

A montanha de tramoias do PS em Castelo Branco pariu um rato amedrontado. Um caso de estudo de compadrios e cobardias, em vésperas da chuva de ouro europeu.

28

Falemos então da deputada Hortense



João Miguel Tavares

O caso da deputada Hortense Martins não é bem um caso – é mais um *sketch* humorístico. A série de reportagens que José António Cerejo tem escrito sobre o microcosmos político de Castelo Branco parece um cruzamento de Fellini com Coppola, tão surreal é o compadrio, tão descaradas as estratégias de assalto aos dinheiros públicos e tão estapafúrdias são as desculpas dos envolvidos. Aquilo é comédia e tragédia unidas pelo nacional-porreirismo, porque o que cerze tudo isto é a eterna complacência das instituições para com a mais óbvia tráfallice, seja da comissão de ética da Assembleia da República, seja do próprio Ministério Público.

O facto de as notícias de Hortense serem conhecidas a meio do anúncio, por parte do Governo, de mais uma grande e piedosa estratégia nacional de combate à corrupção, mostra bem o quanto o

regime está moralmente enquistado e eticamente frígido. Não há leis que resistam a uma cultura da desvergonha promovida e apoiada em simultâneo pela classe política e pela classe judicial. Hortense Martins continua alegremente deputada da nação depois de o Ministério Público ter dado como provado que ela falsificou uma assinatura para fingir que já não era gerente de uma empresa quando era deputada em regime de exclusividade. Essa assinatura falsa custou-lhe mil euros – e nenhuma consequência mais.

O caso tem a originalidade de juntar a falta de sentido ético de uma deputada à falta de sentido ético de uma procuradora do Ministério Público, que propôs o arquivamento de um processo de falsificação de documentos em que eram arguidos a deputada e o seu pai, com o seguinte argumento: a falsificação ocorreu, sim senhor, mas não teve “relevância factual”, os arguidos estão “inseridos social e laboralmente”, e o seu grau de culpa não é “particularmente elevado”. A falsificadora é deputada? E então?

O despacho é dois em um. Torna (1) a falsificação irrelevante porque (2) arquiva ao mesmo tempo o



“ Não há leis que resistam a uma cultura da desvergonha promovida e apoiada em simultâneo pela classe política e pela classe judicial ”

processo com o qual ela estava relacionada – uma suspeita de fraude na obtenção de fundos comunitários para a construção de um centro de eventos e de um turismo rural. O dinheiro, como é hábito na terra, veio de gente do PS, mas com este problema irritante: ambos estavam em funcionamento e os subsídios não podiam ser atribuídos a obras já concluídas. Solução: desconcluir as obras. Bastaram 1500 euros em prateleiras por pendurar (cujas facturas Cerejo não encontrou)

para Hortense receber 171 mil euros da Europa (e outros 105 mil depois).

E o que disse sobre isto a senhora procuradora? Disse que sim, que tinha acontecido, tal como a assinatura forjada – mas que faz parte da tradição nacional. Ocorreu em “muitas outras operações”, até porque a lei “inviabiliza, na prática, distinguir um projecto concebido de forma integral dum projecto absolutamente concluído ao qual, de forma oportunística, tenha sido aditado mero pormenor ou custo de manutenção com o intuito de simular a falta de finalização”. Maravilhoso argumento: de facto, isto foi tudo uma grande aldrabice, mas o que é que se há-de fazer, se todos fazem o mesmo?

Por um acaso do destino, a deputada socialista Hortense Martins é esposa do socialista Luís Correia, que, coitado, perdeu recentemente o mandato como presidente da Câmara de Castelo Branco por não ter reparado que estava a assinar contratos com a empresa do próprio pai. Luís deve andar a morrer de ciúmes da procuradora de Hortense. E tem razões para isso.

Journalista
jmtavares@outlook.com

crime); se não existissem essas provas, o Inquérito deveria ser arquivado (sem o cumprimento de qualquer injunção ou regra de conduta).

Quanto ao caso, como facilmente se conclui da mera leitura da notícia do Público (ainda que na mesma se façam afirmações incorrectas), dos esclarecimentos ontem prestados pela Procuradoria-Geral Regional de Coimbra

(<http://pgd-coimbra.ministeriopublico.pt/pagina/esclarecimento-2> e da leitura da lei:

A falsificação de documento não tem qualquer relação com os factos relativos à suspeita de fraude na obtenção de subsídio (é 8 anos posterior...); Para haver fraude na obtenção de subsídio (artigo 36.º do DL 28/84) tem de haver uma candidatura fraudulenta (fornecendo às autoridades ou entidades competentes informações inexatas ou incompletas sobre si ou terceiros e relativas a factos importantes para a concessão do subsídio ou subvenção; ou omitindo informações sobre factos importantes para a sua concessão; ou utilizando documento justificativo do direito à subvenção ou subsídio ou de factos importantes para a sua concessão, obtido através de informações inexatas ou incompletas). Logo, não pode haver fraude se tudo o afirmado numa candidatura é verdadeiro (e é isso que resulta da notícia do Público). Se o afirmado na candidatura deveria ou não levar à concessão do subsídio é questão que respeita à definição dos respectivos critérios (pelo Governo) e à interpretação que dos mesmos é feita por quem decide da concessão do subsídio (e o que resulta da notícia é que o entendimento era, para todos os casos, o de que, por pouco que faltasse, o projecto não estava concluído).

Não houve qualquer “pagamento para Arquivamento” (os Arquivamentos não se pagam, como os incautos concluirão da leitura desse título da capa do Público – e se alguém duvida que foi essa a leitura feita pelos não juristas, que se dê ao trabalho de ler os comentários feitos no Facebook na sequência das mais de 6 mil partilhas que da notícia foram feitas) - houve uma suspensão provisória do processo, com duas injunções: a reposição da verdade registal pelos arguidos (o que, a não ser assim, só através de uma acção) e a entrega de 1000€ ao Estado e à Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes da quantia pecuniária por cada um dos arguidos.

Em tempos de relativização da verdade, de “factos alternativos”, de “eufemização” da mentira (o falso é agora apenas “inverdadeiro”, para não magoar ouvidos sensíveis), de pulverização de formas de comunicação social, quem, em jornais/revistas/televisão notícia/comenta/opina tem o dever ético de o fazer sobre pressupostos factuais correctos e, quanto a decisões judiciais, com um mínimo conhecimento da lei. Se puder ser com objectividade, melhor. A não ser assim, o que sucederá normalmente – como neste caso – é uma crítica sem fundamento que apenas deslegitima o Ministério Público e os Tribunais e com isso deles afasta (ainda mais) os cidadãos, o que é coisa que ninguém sensato deve querer (recordemos que o acesso à Justiça é direito fundamental).

Meias verdades produzem mentiras inteiras.

A Procuradoria-Geral Regional de Coimbra, e muito bem, viu-se na necessidade de prestar o referido esclarecimento.

Fê-lo, na sua página, através de um comunicado. Utilizou, como não podia deixar de ser, linguagem técnico-jurídica.

Refere, por exemplo, o esclarecimento publicado na página de *internet* da PGR de Coimbra:

O despacho final debruça-se sobre dois objetos distintos: por um lado a eventual prática de crime de fraude na obtenção de subsídio ou outro associado à obtenção do subsídio, matéria que foi considerada não indiciada por não estarem verificados pressupostos factuais previstos no elemento objetivo do tipo; e por outro, a falsificação de documento, detetada no decurso da investigação, cuja prática se considera indiciada.(...) O Ministério Público está obrigado ao princípio da legalidade e a critérios de objetividade, não podendo deduzir uma acusação com base num mero juízo de crítica ou de censura. (...) A reparação do resultado da conduta mediante imediata retificação do registo comercial foi considerada prioritária, não sendo tal retificação operável através da dedução de acusação.

O processo não está arquivado mas sim suspenso provisoriamente e, no final do prazo de suspensão, será arquivado caso as injunções sejam cumpridas ou deduzida acusação caso as injunções não sejam cumpridas.

Não pretendemos abordar este caso concreto numa perspectiva crítica da actuação de qualquer interveniente processual, que, de resto, não faria qualquer sentido, mas apenas demonstrar os problemas do modelo actual com um exemplo.

Deste modo, entende-se que um vulgar cidadão, que não pode ser tão vulgar assim porque teria que ser um cidadão com a iniciativa e meios para aceder ao sítio da PGR de Coimbra, certamente não entenderá as explicações aí prestadas, uma vez que não foram acompanhadas de uma *tradução*, ou seja de uma explicação em linguagem comum.

De facto, o vulgar cidadão não sabe o que é *matéria considerada indiciada por não estarem verificados pressupostos factuais previstos no elemento objetivo do tipo* e desconhece o que significa *o princípio da legalidade e critérios de objectividade*, assim como *um mero juízo de crítica ou censura*, etc.

Mas o verdadeiro homem médio, aquele que não quis ou não conseguiu aceder ao sítio da PGR de Coimbra, que vê televisão e, eventualmente, lê jornais e frequenta as redes sociais, ficou sem qualquer esclarecimento, uma vez que a *Explicação* do caso, com as limitações atrás referidas, nem sequer foi difundida adequadamente nos órgãos de comunicação social.

Assim, a única informação que o cidadão médio teve ao seu dispor estava deturpada e foi com base nela que formou a sua opinião em relação à actuação do Ministério Público e da Justiça neste processo.

E assim sucedeu, porque o Ministério Público não explicou, quando proferiu o despacho no processo, a sua decisão, limitando-se a informar, eventualmente, a sua prolação e, quando prestou um esclarecimento público, fê-lo unicamente na sua página da *internet*, não o fazendo numa linguagem acessível aos destinatários.²⁹

²⁹ GARAPON, Antoine, *A justiça não deve só ser pública, deve também ser publicada*, Bem Julgar – Ensaio Sobre o Ritual Judiciário, 1999, p. 312.

E essa omissão originou, naturalmente, a publicação de uma notícia sensacionalista por um órgão de comunicação social, o que descredibilizou a imagem do Ministério Público, provocando, diga-se, uma compreensível indignação geral.

V. Modelo português actual

Concordamos com Jorge Baptista Gonçalves³⁰ quando refere que o sistema de justiça português e, particularmente, o Ministério Público, tem actuado numa atitude que classifica de reactiva-defensiva em resposta a estímulo externos, carente de estratégia.

No Estatuto do Ministério Público, no artigo 6.º, n.º 2, está previsto que a Procuradoria-Geral da República dispõe de um Gabinete de Imprensa e Comunicação que funciona no âmbito do Gabinete do Procurador-Geral da República.

Está, também, previsto no n.º 3 que podem ser organizados Gabinetes de Imprensa e Comunicação junto das Procuradorias-Gerais Regionais, sob a orientação dos Procuradores-Gerais Regionais e a superintendência do Procurador-Geral da República. Na prática, em caso de processos mediáticos ou com matéria mediática, os titulares dos processos elaboram uma súmula daquilo que entendem que deve ser comunicado sobre a decisão que acabam de proferir, por regra em articulação com o OPC, que é revista e adaptada pelo Gabinete de Imprensa e Comunicação.

Por regra, no caso do Ministério Público, aquando da prolação de decisões finais no âmbito do inquérito, despachos de acusação ou de arquivamento, ou, por exemplo, aquando da realização de detenções ou buscas e apreensões, nos processos mediáticos ou que versem matérias mediáticas, é publicado, no portal do Ministério Público³¹, um comunicado pelo Gabinete de Imprensa da Procuradoria-Geral da República.

Esses comunicados, por regra, limitam-se a descrever o tipo de despacho que foi dado, uma súmula dos factos, o tipo e número de crimes e arguidos, por vezes, as medidas de coacção e o departamento do Ministério Público onde foi proferido. Por regra, não é feita qualquer menção às razões dos despachos, nem é enunciada qualquer explicação para os mesmos.

Até à presente data, no ano de 2020, no Portal do Ministério Público, foram efectuados 9 Comunicados e, no ano de 2019, 8 Comunicados.

Por sua vez, o DCIAP³², as Procuradorias-Gerais Regionais de Lisboa³³, Porto³⁴, Coimbra³⁵ e Évora³⁶, e as 23 Procuradorias da República das Comarcas³⁷, nos respectivos portais na

³⁰ Revista do CEJ, n.º 3, 2011, pp. 73 a 97.

³¹ <http://www.ministeriopublico.pt/comunicados>

³² <http://dciap.ministeriopublico.pt/>

³³ <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/procuradoria-geral-regional-de-lisboa>

³⁴ <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/procuradoria-geral-regional-do-porto>

³⁵ <http://pgd-coimbra.ministeriopublico.pt/>

³⁶ <http://pgd-evora.ministeriopublico.pt/>

³⁷ <http://www.ministeriopublico.pt/comarcas>

internet, adoptam nalguns casos, o mesmo procedimento, publicando comunicados do mesmo tipo.

No caso da Magistratura Judicial, o Conselho Superior da Magistratura, elaborou um Plano de Comunicação³⁸ e um Guia Informativo para a Comunicação Social³⁹.

Nos termos do artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 36/2007, de 14 de Agosto, Lei Orgânica do Conselho Superior da Magistratura, compete, entre outras, ao Gabinete de Comunicação, Relações Institucionais, Estudos e Planeamento:

- a) Assegurar o atendimento dos cidadãos e dos órgãos de comunicação social que se dirigem ao Conselho Superior da Magistratura;
- b) Prestar as informações solicitadas ao Conselho Superior da Magistratura relativamente ao funcionamento dos Tribunais e, em traços gerais, aos trâmites processuais;
- c) Receber queixas, sugestões e críticas dos cidadãos relativamente ao funcionamento dos tribunais;
- d) Exercer assessoria em matéria de comunicação social;
- f) Estudar e desenvolver formas de divulgação sistemática da informação sobre a actividade dos tribunais judiciais e do Conselho Superior da Magistratura, com observância da lei e de directivas superiores;

No sítio do Conselho Superior da Magistratura, à semelhança da PGR, são inseridos comunicados⁴⁰.

Os Gabinetes de Imprensa de ambas as Magistraturas respondem, também, por *e-mail*, a perguntas concretas efectuadas por jornalistas ou por órgãos de comunicação social.

VI. Propostas para um novo modelo de comunicação

Por todos os motivos que vimos aludindo, a Justiça, mais concretamente o MINISTÉRIO PÚBLICO, está – AGORA – perante o desafio de adoptar uma nova *praxis* nesta matéria.

As seguintes propostas práticas, surgem em jeito de contribuição para um debate e reflexão que se impõe sobre um NOVO MODELO DE COMUNICAÇÃO do Ministério Público nas comarcas e nas Procuradorias-Gerais Regionais:

- Criação de um Plano de Comunicação^{41 42} que reflecta a estratégia de comunicação e a imagem do Ministério Público, na dependência do Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca ou do Magistrado do Ministério Público Procurador-

³⁸ https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2016/10/plano_comunicacao.pdf

³⁹ https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2016/10/guia_informativo_cs.pdf

⁴⁰ <https://www.csm.org.pt/comunicacao-social/>

⁴¹ Neste sentido, CARDOSO, Rui, Nova Organização Judiciária Desafios e Perspectivas para o Ministério Público, RMP 137, Janeiro Março 2014, p. 169.

⁴² A título de exemplo, Plano Diretor de Comunicação, do Ministério Público do Paraná, Brasil, <https://mppr.mp.br/arquivos/File/imprensa/2013/PlanoDiretordeComunicacaoSite.pdf>

- Geral Regional, conforme o caso, que deverá ser actualizado com periodicidade;
- Nesse Plano de Comunicação, publicado nos respectivos sítios da *internet*, deverão fazer parte as regras de relacionamento entre o Ministério Público, Regional ou da comarca, e os órgãos de comunicação social;
 - Previsão e Instalação de um Gabinete de Comunicação em cada comarca, na dependência do Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca⁴³ ;
 - Previsão e Instalação de Gabinete de Comunicação na Procuradorias-Gerais Regionais, na dependência do Magistrado do Ministério Público Procurador-Geral Regional;
 - Necessária articulação entre os Gabinetes de Comunicação e o responsável pela comunicação da Magistratura Judicial na comarca;
 - Quadro dos Gabinetes de Comunicação do Ministério Público composto, pelo menos, por Procurador da República, com, no mínimo, 15 anos de serviço com formação ou experiência prática em comunicação ou, tendo o perfil para o cargo, possa fazer formação em comunicação, incluindo *media training*, que será o porta-voz do Gabinete e será assessorado por um Assessor de Comunicação com idêntica antiguidade na carreira, com formação em Direito ou especial experiência na área do Direito, com prática comprovada em órgãos de comunicação social: televisão, rádio, imprensa escrita e digital, por técnico informático e por funcionário judicial⁴⁴;
 - Sensibilização dos magistrados para o facto de passarem a ser fonte interna de informação, donde resulta uma obrigação de informação superior dos processos mediáticos ou com matéria mediática, de articulação prévia com o Gabinete de Comunicação, de modo a evitar situações que prejudiquem a imagem do Ministério Público⁴⁵;
 - Todas as informações e explicações deverão ser articuladas com os magistrados titulares dos processos e com o órgão de polícia criminal a quem foi delegada a investigação;
 - O Procurador da República, porta-voz do Gabinete de Comunicação, será o responsável pela elaboração de comunicados que serão publicados, em espaço próprio, nos sítios de *internet* e serão divulgados para os órgãos de comunicação social;
 - Esses comunicados serão enviados, ao mesmo tempo, por *e-mail*, aos órgãos de comunicação social que o solicitem;
 - Esses comunicados serão relativos a decisões tomadas pelo Ministério Público nos processos, sejam de que natureza forem, e serão concomitantes com as decisões tomadas nos processos ou em reacção a notícias que devam ser esclarecidas. Deverão estar organizados no portal, por processo, o que facilitará a consulta e ser constantemente actualizados;

⁴³ Neste sentido, LÚCIO, Laborinho, Entrevista ao JN, de 03.12.2016, «Comunicação da Justiça é preocupante».

⁴⁴ LOPES, Felisbela *intervenção citada*, questiona se, à frente dos Gabinetes de Comunicação, deve estar um Jurista com formação em Comunicação ou um Jornalista com formação em Direito. Partindo da ideia de que, aos Magistrados, falta preparação para lidar com a pressão da Comunicação Social e, aos licenciados em comunicação social ou jornalismo, falta a necessária experiência prática para o tratamento das questões judiciais, defendemos a presença de um Magistrado e de um Assessor de Comunicação nos Gabinetes de Comunicação, assumindo o primeiro a função de porta-voz.

⁴⁵ A primeira notícia que chega é a que prevalece e guia as informações seguintes. Chegar tarde e com informação confusa, que é o que sucede se o papel de fonte de informação é deixado à defesa, reduz a mensagem e mina a credibilidade de todos, dos Gabinetes de Comunicação, dos Magistrados, do Ministério Público e, no fim, da Justiça

- Os órgãos de comunicação social e os jornalistas deverão credenciar-se, previamente, junto do Ministério Público da comarca ou da Procuradoria-Geral Regional, através de normas explicadas nos respectivos portais e deverão sujeitar-se a prévia identificação;
- Poderão, também, ser reconhecidos, de forma a poderem credenciar-se, particulares que tenham o seu próprio meio de comunicação, como por exemplo *blogs* ou páginas em redes sociais;
- Poderão ser criados grupos de *WhatsApp* pelos Gabinetes de Comunicação, com os jornalistas, com órgãos de comunicação ou com particulares credenciados, de forma a permitir a divulgação rápida de informações ou de peças processuais que possam ser difundidas;
- Com imediata prontidão, sempre que necessário, o Procurador da República responsável pelo Gabinete de Comunicação agendará entrevistas ou conferências de Imprensa, a fim de, mais do que comunicar as decisões, explicar as razões das decisões tomadas nos processos, numa linguagem acessível e clara aos cidadãos. Deverá ser, previamente, acertada a possibilidade de serem pedidos esclarecimentos pelos jornalistas presentes;
- Com imediata prontidão, sempre que uma polémica esteja lançada na comunicação social, e com o objectivo de, de imediato, estancar falsas informações que descredibilizem o Ministério Público, o Procurador da República responsável pelo Gabinete de Comunicação agendará entrevistas filmadas que dará aos órgãos de comunicação social que convocará, a fim de explicitar, esclarecer e apaziguar o objecto da polémica^{46 47};
- Sempre que seja necessário no contexto descrito, e haja convites por parte de órgãos de comunicação social, o Procurador da República porta-voz poderá ser entrevistado ou prestar depoimentos gravados ou em directo;
- O texto das decisões tomadas em processos-crime mediáticos ou com matéria mediática, com salvaguarda naturalmente do segredo de justiça, deverá ser facultado aos órgãos de comunicação social e jornalistas ou particulares credenciados, no prazo máximo de uma hora após a sua prolação, atento o carácter de documento público que assumem. Deverão, no entanto, ser advertidos sobre a responsabilidade de difusão de dados pessoais contidos nos documentos em causa;
- Esses textos poderão, também, ser publicados nos portais, com as necessárias edições de dados pessoais a salvaguardar;
- A actividade diária com relevo do Gabinete de Comunicação deve estar reflectida no portal da Comarca ou da Procuradoria-Geral Regional, sendo o porta-voz do Gabinete de Comunicação o responsável pela gestão da informação;
- Os Gabinetes de Comunicação deverão manter aberta uma conta oficial no

⁴⁶ Os órgãos de comunicação audiovisual precisam de imagem e som para poder desenvolver o seu trabalho e as audiências demonstram que são quem mais chegam à opinião pública

⁴⁷ *Para além de entrevistas e artigos de opinião de dirigentes seus, são muito frequentes os esclarecimentos prestados pelo CSM, seja por via de comunicados, seja através de declarações de dirigentes e responsáveis, nomeadamente quando estão em causa decisões dos Tribunais, ataques e críticas injustificadas a juizes, posições do próprio Conselho ou quando se verifica a necessidade de esclarecer ou corrigir notícias publicadas com elementos total ou parcialmente incorrectos*, MORGADO, Mário Belo, 2018, Sessão de Abertura da Conferência «Justiça e Comunicação Social».

Facebook e no *Twitter*⁴⁸ 48, com fácil identificação e onde divulgam a informação que conste dos comunicados ou outra considerada pertinente que já tenha sido difundida, previamente, nos moldes descritos. As contas deverão ter o *layout* escolhido para o Gabinete de Comunicação no portal. Estas contas destinam-se, unicamente à divulgação de posições oficiais e os Gabinetes de Comunicação não devem responder a eventuais comentários dos seguidores da conta. As contas que os Gabinetes de Comunicação devem seguir, serão, unicamente, contas oficiais e institucionais. Nas contas deverá ser colocado um *link*, o habitualmente chamado *link na bio*, que permitirá o direccionamento para o portal da Comarca ou da Procuradoria-Geral Regional, conforme for o caso;

- Criação de um plano para a execução de um Gabinete de Crise, para casos verdadeiramente excepcionais que exijam respostas ainda mais urgentes e complexas;
- Possibilidade de interactividade com os cidadãos no portal da Comarca: indicação de endereço electrónico e telefone;
- Previsão de resposta em caso de urgência de 24 horas e, nos outros casos, no máximo de 72 horas;
- Os Gabinetes de Imprensa deverão coordenar-se com as Forças de Segurança a fim de ser estabelecido um perímetro no exterior, junto às instalações do Ministério Público nas comarcas ou junto das Procuradorias-Gerais Regionais, onde possam estar os órgãos de comunicação social a fim de que estes possam trabalhar e recolher imagens sem dificuldade ou obstáculos;
- Sempre que for caso disso, no caso de menores, ou vítimas que devam ser protegidas, testemunhas vulneráveis ou noutros casos, os Gabinetes de Comunicação deverão reunir, previamente com os jornalistas e órgãos de comunicação credenciados, explicando os limites à divulgação de imagens;
- Os Gabinetes de Comunicação deverão facilitar um espaço físico, uma sala de imprensa e meios para que os órgãos de comunicação social possam trabalhar, em directo, inclusivamente, fora do horário de funcionamento dos Tribunais⁴⁹ ;
- Ao nível das comarcas, junto da comunidade, os Gabinetes de Comunicação poderão organizar e participar em programas educativos e de sensibilização, a fim de promover a temática da Justiça e ajudar à sua credibilização, promovendo a aproximação da comunidade ao Ministério Público.

VII. Conclusões

Numa Democracia, o princípio de publicidade da Justiça penal, com a salvaguarda natural das necessidades de investigação, é uma garantia do funcionamento da Justiça, o que permite submeter ao conhecimento público a actuação dos magistrados e, por outro, manter a confiança da sociedade nos Tribunais.

⁴⁸ Com a *internet*, há cada vez mais, e mais fáceis, meios que permitem uma comunicação directa entre as instituições e os cidadãos. Deve, pois, estabelecer-se canais próprios de comunicação que funcionem de forma simples, eficaz e em ambos os sentidos, CARDOSO, Rui, obra citada.

⁴⁹ Muitos dos directos são nos Jornais da Noite das televisões que vão para o ar às 20.00 horas e, actualmente, as filmagens são, invariavelmente, na rua, muitas vezes à chuva.

Este princípio constitucional sai reforçado, ao nível do Ministério Público das comarcas e das Procuradorias-Gerais Regionais, se ao mesmo se juntar uma política de comunicação institucional própria, através de canais de comunicação profissionais, estáveis e adequados, designadamente os Gabinetes de Comunicação acima referidos.

No entanto, sendo o objectivo final fortalecer a confiança no Ministério Público, melhorando assim, também, a imagem da Justiça, procurando que a comunidade se aproxime, não basta comunicar a Justiça.

O Ministério Público, sob pena de se cristalizar na sociedade moderna, precisa de fazer um debate sobre esta matéria e avançar com todo o cuidado, mas sem hesitações, no sentido de EXPLICAR A JUSTIÇA e criar um NOVO MODELO DE COMUNICAÇÃO.

*Ponto é que os Magistrados e Jornalistas estejam à altura dos desafios!*⁵⁰

VIII. Bibliografia⁵¹

- Módulo 6. Comunicar a Justiça, Textos e comunicações vídeo do presente Curso, <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>;
- RODRIGUES, José Narciso da Cunha, Justiça e Mediação. Novos Problemas de Comunicação e Linguagem, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013, Justiça e Comunicação O Diálogo (IM) possível;
- NEVES, José Moreira das Neves e REIS, Rui Silva, Do dever de reserva dos juízes – breves considerações, Revista Julgar, n.º 7, 2009, pp. 73 a 96;
- GONÇALVES, José Baptista Gonçalves, O Processo Penal e os Media: algumas reflexões, Revista do CEJ n.º 3, 2011, pp. 73 a 97;
- COSTA, Artur Rodrigues da, Publicidade do Julgamento Penal e Direito de Comunicar, RMP ano 15, Jan/Março, n.º 57, pp. 53 a 70;
- SOARES, António Quirino Duarte, Cinco Estórias Exemplares, Revista Subjudice n.º 32, 2005, pp.49 a 66;
- CARDOSO, Rui, Justiça e Comunicação Social, SMMP, 23.01.2013, Conselho Nacional de Estudantes de Direito;
- AGOSTINHO, Ana Sofia Gil Agostinho, Justiça Penal e Comunicação Social, A Reconstrução de uma Comunicação Ausente, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, 2012, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa;
- RUIZ, Juan Carlos Orenes, La Transmisión de Información Desde El Poder Judicial. Los Gabinetes de Comunicación, Revista de Derecho Político, n.º 70, pp. 257 a 286.

⁵⁰ CABRAL, José António Henriques dos Santos Cabral, Tribunais e Comunicação Social, JULGAR, n.º 22, 2014, p. 211.

⁵¹ Para além da referida ao longo do texto.

3. O PAPEL DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR NA MELHORIA DA CONFIANÇA NO SERVIÇO DE JUSTIÇA E NO ACESSO AO DIREITO¹

Ana Cristina da Costa Gomes*

1. O serviço de justiça prestado pelos tribunais
2. Os tribunais e a garantia da tutela efetiva dos direitos
3. A reorganização dos tribunais de primeira instância
4. As funções do magistrado do Ministério Público coordenador
5. Contributo para a melhoria da confiança e da justiça

1. O serviço de justiça prestado pelos tribunais

As estatísticas da justiça revelam que ao longo dos últimos anos, especificamente desde a implementação da nova organização do sistema judiciário para os tribunais de primeira instância, operada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (seguidamente designada LOSJ), foi realizado um trabalho extraordinário que se traduziu numa redução do tempo médio que os processos demoram a ser resolvidos pelos tribunais de primeira instância e, estamos seguros, sem perda de qualidade, o que revela maior eficiência do serviço de justiça.

No entanto, as perceções sociais sobre o desempenho do sistema de justiça persistem em níveis bastante baixos – como frequentemente a comunicação social faz eco.

O conjunto dos operadores judiciários, com mais acuidade e responsabilidade os que assumem funções de gestão/direção de comarcas, enfrentam um caminho exigente que visa uma contínua melhoria do serviço de justiça prestado aos cidadãos e, ainda, ao estabelecimento de uma mais acessível e transparente interação dos tribunais com cada cidadão utente do sistema de justiça. Este é um caminho igualmente muito aliciante, desde logo, porque acreditamos que existe ainda muito que pode ser aperfeiçoado para melhorar progressivamente o acesso dos cidadãos ao tribunal e ao Direito e pequenas modificações nos procedimentos sedimentados podem gerar proveitos significativos. Persiste a necessidade de assegurar uma tutela mais efetiva dos direitos dos cidadãos, otimizar o funcionamento dos tribunais, agilizando procedimentos e generalizando as melhores práticas, com uma gestão mais eficiente dos recursos (humanos e materiais), com vista a reduzir a um tempo socialmente aceitável a resolução dos processos e, sobretudo, a decisão dos litígios que fundamentam cada um dos procedimentos instaurados nos tribunais.

Para que os tribunais apliquem a justiça em tempo razoável – um tempo que não pode ser demasiado longo – é necessário que cada um dos operadores judiciários, no cumprimento das suas atribuições, consiga com os recursos disponíveis otimizar os resultados, ou seja, consiga ser mais eficiente.

¹ Nota: na realização deste trabalho foram considerados os conteúdos disponibilizados na página da internet, pelo CEJ, para o III Curso de Formação Específica para o Exercício das Funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário, designadamente nos módulos 4, 6, 7 e 8.

* Procuradora da República.

2. Os tribunais e a garantia da tutela efetiva dos direitos

A República Portuguesa é um estado de direito democrático baseado no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais – cf. artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

O texto constitucional, no seu artigo 9.º, al. b), descreve como tarefa fundamental do Estado garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático. A garantia da efetividade dos direitos fundamentais só pode ser alcançada se os tribunais forem capazes de produzir um serviço de justiça de qualidade e em tempo razoável, não demasiado longo.

O Estado deve garantir o acesso universal ao direito e aos tribunais para defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, devendo assegurar procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter a tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos – cf. artigo 20.º, n.ºs 1 e 5, da Constituição da República Portuguesa. Marcadamente, existe uma preocupação no texto constitucional com o tempo da justiça e simultaneamente com a sua efetividade, o que se reconduz ao próprio conteúdo das decisões judiciais.

Ainda o artigo 202.º, n.ºs 1 e 2, do texto constitucional afirma que “os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo” e que “na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados”.

No que tange ao Ministério Público, o artigo 219.º, da Constituição da República Portuguesa, consigna que ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

Para a correta compreensão do alcance do princípio do acesso ao direito, que está consagrado na Constituição, importa atender aos textos internacionais que o densificam, como é o caso paradigmático do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nos termos do qual: “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente, num prazo razoável e por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá sobre a determinação dos seus direitos e as obrigações de caráter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela (...)”.

De forma análoga, o parágrafo 2.º do artigo 47.º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclama que “toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, previamente estabelecido por lei”.

Os tribunais e o Ministério público desenvolvem um conjunto de competências imprescindíveis para a vida em sociedade, sendo responsáveis pela produção de um serviço essencial, designadamente a resolução de conflitos intersubjetivos, o exercício da ação penal e a proteção de incapazes – competências que hodiernamente são partilhadas com outras entidades, por exemplo, os julgados de paz ou as comissões arbitrais.

As funções do sistema judiciário são mais abrangentes que a resolução dos casos concretos e podem ser repartidas em funções de cariz instrumental, político ou simbólico².

É indiscutível que a atividade quotidiana de cada tribunal tem reflexos na comunidade onde se encontra inserido. A sociedade moderna, cada vez mais consciente e reivindicativa dos seus direitos, impõe novas perspetivas na bordagem do sistema judiciário e reclama acrescidas exigências ao nível do desempenho dos tribunais. Impõe-se uma especial atenção sobre os custos sociais e económicos decorrentes da duração dos processos, o que determina a necessidade de análise dos fatores conducentes aos atrasos e das estratégias para os superar.

Os analistas económicos e políticos falam abertamente da repercussão da lentidão dos tribunais nacionais no crescimento económico, na diminuição da confiança dos agentes económicos e na própria competitividade da atividade económica. Cremos que é incontestável que o funcionamento eficiente do sistema de justiça penal tem efeitos positivos na redução dos níveis de criminalidade económica, em especial dos fenómenos de corrupção, que consabidamente têm impactos nefastos no empobrecimento do próprio Estado e da sociedade civil. O bom desempenho da justiça nas áreas cível, laboral e do comércio é atualmente encarado como um fator que contribui para o desenvolvimento económico e social.

É por todos reconhecido que o sistema judiciário necessita empreender e desenvolver a procura de uma racionalidade económica da atividade dos tribunais e a otimização da sua organização, com vista a melhorar o seu desempenho.

A administração da justiça não se faz sem uma boa administração dos tribunais.

A última reforma da organização do sistema judiciário, operada pela LOSJ pretendeu assumidamente pôr em prática objetivos de eficiência e celeridade. Para o efeito, dotou os tribunais de primeira instância de um sistema de gestão capaz de promover a otimização e racionalização dos meios materiais e humanos disponíveis. Pretende-se que a atividade dos tribunais de primeira instância e do Ministério Público seja orientada para um desempenho qualificado do sistema judicial, de modo a obter uma melhoria da quantidade e da qualidade do serviço de justiça prestado à comunidade.

A reforma da organização judiciária veio definir um conjunto de novas regras de enquadramento e de organização dos tribunais de primeira instância que implementaram verdadeiramente uma atividade gestionária nestes tribunais, aqui se incluindo a atividade

² Cfr. Nuno Coelho, *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, CEJ 2015, ISBN: 978-989-8815-04-0, pp. 36 e 37, e doutrina aí citada.

desenvolvida pelo Ministério Público, enquadrada e limitada pelos princípios constitucionais e de direito internacional que vinculam o Estado Português.

3. A reorganização dos tribunais de primeira instância

Com a última reforma do sistema de justiça, decorrente da LOSJ, o país ficou dividido em 23 comarcas. Cada uma corresponde à área territorial dos distritos, com exceção de Lisboa e Porto, que integram mais que uma comarca, a que acrescem as comarcas dos Açores e Madeira.

Em matéria da gestão judiciária, o seu artigo 90.º, n.º 1, impõe a definição de objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito das respetivas competências, em articulação com o Ministro da Justiça.

Decorre do n.º 2 do artigo acima referido, que estas três entidades devem também articular entre si os objetivos estratégicos para o ano judicial subsequente para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância, fazendo, em especial, uma ponderação dos meios afetos, a adequação entre os valores de referência processual estabelecidos e os resultados registados em cada tribunal.

Prevê ainda o mesmo artigo uma monitorização trimestral para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos.

O modelo atual de gestão das comarcas assenta numa estrutura tripartida, integrada por um juiz presidente, um magistrado do Ministério Público coordenador e um administrador judiciário, os quais integram o conselho de gestão – este liderado pelo juiz presidente.

Determina ainda o artigo 109.º da LOSJ, a existência de um conselho consultivo em cada comarca, constituído pelos membros do conselho de gestão e ainda por um conjunto de representantes das forças vivas da comarca, com funções consultivas em diversas áreas muito relevantes para a atividade da comarca.

Ao nível da comarca, o juiz presidente e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador Judiciário, articulam propostas para os objetivos processuais da comarca, incluindo dos tribunais de competência territorial alargada ali sediados, para o ano subsequente, tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos estratégicos formulados para o ano subsequente – os quais são posteriormente apresentados aos respetivos Conselhos para aprovação.

Os objetivos processuais da comarca devem ser refletidos nos objetivos estabelecidos anualmente para os oficiais de justiça e ser ponderados na respetiva avaliação (artigo 91.º, n.º 5, da LOSJ). Existe, assim, uma exigência de comprometimento do administrador judiciário e dos oficiais de justiça com o cumprimento dos objetivos processuais da comarca.

O enfoque da atividade gestonária que deverá ser desenvolvida pelo juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário é a articulação entre eles. Para o funcionamento correto do conselho de gestão exige-se um permanente esforço de sintonia nos objetivos e estreita coordenação nas ações a empreender por cada um dos seus membros, em respeito pelo princípio da cooperação previsto no artigo 24.º do Regulamento da LOSJ (D. L. 49/14, de 27 de março).

A LOSJ descreve um conjunto de matérias para as quais é exigida a deliberação do conselho de gestão, como forma a garantir uma eficiente articulação entre os órgãos de gestão e o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a comarca.

São matérias reservadas a deliberação pelo conselho de gestão a aprovação do relatório semestral, do relatório de gestão, as matérias que têm a ver com a elaboração do orçamento e o acompanhamento da sua execução, a aprovação das alterações à conformação inicialmente estabelecida para a ocupação dos lugares de oficial de justiça quando as necessidades de serviço o justifiquem ou ocorra vacatura do lugar e o planeamento e a avaliação dos resultados da comarca.

Em paralelo com as funções desempenhadas no conselho de gestão, cada um dos seus elementos tem competências próprias, também definidas na LOST.

4. As funções do magistrado do Ministério Público coordenador

Em cada comarca existe uma Procuradoria da República, situada no concelho onde está sediado o tribunal de comarca, e um magistrado do Ministério Público coordenador que dirige e coordena os serviços do Ministério Público na comarca – cf. artigos 99.º da LOSJ e 73.º, n.º 3, do EMP.

A definição das atribuições e competências do magistrado do Ministério Público coordenador encontra-se nos artigos nos artigos 101.º da LOSJ e também, de forma um pouco mais pormenorizada, no artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público.

As competências do magistrado do Ministério Público coordenador podem ser agrupadas nas seguintes áreas:

A. Representação e direção

Compete ao magistrado do Ministério Público coordenador representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência alargada sediados na área da comarca. Como já aludimos, compete-lhe elaborar a proposta anual de objetivos processuais para a comarca, em articulação com o juiz presidente e ouvido o administrador judiciário.

A proposta de objetivos para os serviços do Ministério Público da comarca deve procurar um equilíbrio entre, por um lado, os objetivos estratégicos definidos pela Procuradoria-Geral da

República e os objetivos da Procuradoria-Geral Regional e, por outro, a situação processual da comarca e a disponibilidade de meios humanos e materiais a afetar à atividade do Ministério Público. Parte dos recursos que podem ser alocados à atividade da comarca terão de ser “negociados” com o juiz presidente e o administrador judiciário, o que torna bem patente a necessidade de articulação entre todos os membros do conselho de gestão.

Está-lhe ainda atribuída a tarefa de implementação de objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica da comarca, sem prejuízo das competências e atribuições do Conselho Superior do Ministério Público.

Ao magistrado do Ministério Público coordenador compete acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a Procuradoria da República da comarca. Com este desiderato, deverá promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados na Procuradoria da República e elaborar o relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade do serviço de justiça prestado.

Os objetivos fixados devem ser dados a conhecer a todos os envolvidos na sua prossecução, devendo até, previamente, procurar alcançar um consenso daqueles que dirige e, sobretudo, a sua adesão ao cumprimento dos objetivos definidos e às mudanças que se pretendem implementar.

Nesta parte, deve o magistrado do Ministério Público coordenador proceder ao acompanhamento e avaliação da atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência, para além do mais, as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação.

Impõe-se ao magistrado do Ministério Público coordenador proceder a uma monitorização, pelo menos semestral, sobre o nível de cumprimento quantitativo dos objetivos definidos no plano anual de atividades.

Será de toda a conveniência que a atividade de monitorização de cumprimento dos objetivos seja efetuada com uma dimensão temporal mais reduzida, pelo menos trimestral, ou idealmente mensal, procurando identificar precocemente situações que devem disparar de imediato um alerta para um previsível incumprimento dos objetivos ou da qualidade da prestação do serviço de justiça. Deve o magistrado do Ministério Público coordenador proceder ao levantamento das causas dos constrangimentos e, simultaneamente, procurar adotar ou propor as medidas que se apresentem mais adequadas a corrigir o desvio dos objetivos fixados, logo numa fase prematura. A existência de reuniões periódicas, quer com os magistrados quer com os oficiais de justiça com funções de chefia, poderá ser um importante meio de perceção da realidade, de diagnóstico e de procura consensualizada de soluções para a melhoria do serviço de justiça prestado na comarca.

Para a formulação da proposta de objetivos processuais para a comarca, assim como para a sua monitorização, é fundamental conhecer as estatísticas da justiça da comarca e os principais indicadores estatísticos de gestão.

A Direção-Geral da Política da Justiça procede à recolha, tratamento e difusão das estatísticas dos tribunais – com competências delegadas pelo Instituto Nacional de Estatística. Para que os elementos estatísticos assim obtidos sejam fidedignos é importante que nos tribunais o registo informático dos dados seja efetuado de forma correta, pois que disso depende a validade e a utilidade das estatísticas.

Os principais indicadores estatísticos são construídos a partir de três tipos de dados de base, a saber:

- Datas de entrada e de termo dos processos e apuramento da respetiva duração;
- Contagem de processos entrados e findos num período; e
- Contagem de processos pendentes em determinados momentos.

Para o exercício da atividade de gestão da comarca é importante conhecer um conjunto de indicadores estatísticos, como sejam:

- O volume processual e a sua relação com os recursos humanos existentes. Indica a média de processos findos por unidade orgânica ou magistrado. Está relacionado com a taxa de resolução que é a relação entre o número de processos findos e o número de processos entrados, num determinado período. Este indicador mede a capacidade de resposta de cada unidade orgânica face à procura verificada e é importante para aferir a produtividade de cada unidade orgânica e para a sua gestão otimizada – não considera o volume de trabalho que transita do período anterior.
- A taxa de acumulação processual ou taxa de eficiência que mede a relação entre o número de processos findos num período, o número de processos pendentes no início desse período, acrescido do número de processos entrados no mesmo período. Este indicador permite medir a capacidade de resposta num determinado período face a todo o trabalho em curso (processos pendentes e entrados).
- O tempo médio de duração dos processos, que é obtido pela soma das durações de todos os processos, dividindo-se esta pelo número de processos. Este tipo de indicador é importante para implementar objetivos de celeridade processual, mesmo por escalões de processos.
- Um outro indicador utilizado é o “*case turnover ration*” ou “*disposition time*”, que apresenta uma relação entre o número de processos findos num ano e o número de processos pendentes no final desse ano. O “*disposition time*” exprime em dias o tempo necessário para finalizar todos os processos pendentes. Trata-se de um indicador que mede a capacidade de resolução dos processos pendentes, usando como medida a capacidade demonstrada no último ano.

- O movimento processual que revela o volume de processos pendentes em cada unidade orgânica. O conhecimento deste indicador é indispensável para definir estratégias de combate à acumulação processual.

Naturalmente, a análise dos indicadores estatísticos deve ser complementada com o contacto com a realidade da comarca, de modo a que a apreciação dos elementos estatísticos não seja desvirtuada por fatores que podem não ser refletidos naqueles elementos – um prazo longo de conclusão de processos, pode significar que naquele momento está a ser efetuada a recuperação de pendências com a finalização de processos mais antigos.

B. Coordenação e gestão processual

O magistrado do Ministério Público coordenador deve acompanhar o movimento processual da Procuradoria da comarca, impondo-se-lhe uma especial atenção aos processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, competindo-lhe adotar medidas gestionárias de índole administrativa ou funcional tendentes à finalização mais célere dos processos e informar o procurador-geral regional das situações detetadas.

Veja-se, a este respeito, a Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2021, que no seu artigo 7.º, n.º 4, salienta a exigência de efetivo controlo do tempo de duração dos processos, ao referir que “sem prejuízo de outros aspetos de execução das prioridades definidas na presente lei que a PGR entenda dever acompanhar e monitorizar, o magistrado do Ministério Público coordenador de comarca que, no exercício da competência prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, e das orientações definidas nos termos do artigo anterior, verifique que se encontram pendentes por tempo considerado excessivo ou que não sejam resolvidos em prazo razoável processos enunciados como prioritários adota as providências de gestão que se mostrem adequadas, informando, por via hierárquica, a PGR”.

Consciente de que a justiça é um serviço do Estado para os cidadãos, os quais têm direito à resolução dos processos em tempo razoável, torna-se imperioso que os tempos de duração dos diversos procedimentos instaurados nos tribunais sejam otimizados e que exista uma certa previsibilidade do tempo necessário para a prolação da decisão. No campo da justiça penal é particularmente relevante, por um lado, que a fase de inquérito não se prolongue para além do estritamente necessário para o desenvolvimento da investigação, que a investigação permita a recolha dos elementos probatórios num momento temporal o mais aproximado possível dos factos investigados e ainda, nos termos permitidos pelo regime processual vigente, e seja assegurada a integridade e validade da prova para as fases posteriores do processo. O decurso do tempo, em regra, desvanece a prova e a utilidade que se pretende obter com o processo; beneficia apenas o infrator.

Sabemos que gerir é otimizar os recursos existentes.

Assim, deve o magistrado do Ministério Público coordenador orientar a sua atuação no sentido de monitorizar o movimento processual das unidades orgânicas da comarca e desenvolver as iniciativas que se mostrem adequadas a que os processos sejam resolvidos sem delongas que possam ser evitadas com a agilização dos procedimentos, com uma tramitação mais célere, simplificada e menos burocratizada.

O direito ao acesso a uma decisão da causa em tempo oportuno constitui uma das concretizações do Estado de Direito, com consagração no texto da CRP e também em textos de direito internacional aos quais o Estado Português está vinculado, como é exemplo paradigmático o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, acima citado – que está na origem de algumas condenações do Estado Português, precisamente por não assegurar a prolação da decisão judicial em tempo razoável.

O magistrado do Ministério Público coordenador tem um poder/dever importantíssimo de implementar na respetiva comarca mecanismos que contribuam para uma utilização racionalizada dos meios disponíveis, numa atuação consistente e orientada para que os processos sejam resolvidos em tempo oportuno e sem comprometimento da qualidade do serviço de justiça prestado à comunidade – assegurando-se, igualmente, que a justiça não seja demasiado rápida, com compromisso da qualidade do desempenho.

Neste campo de atuação, refere a lei especificamente o dever de promover métodos de trabalho eficientes e adotar, ou propor às entidades competentes, medidas de desburocratização, simplificação de procedimentos e de agilização processual, de utilização de tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça.

A competência para a aplicação destas medidas estende-se aos domínios de atividade dos magistrados do Ministério Público e dos oficiais de justiça colocados nas unidades orgânicas do Ministério Público. Como refere o artigo 99.º, n.º 1, da LOSJ, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador dirigir os serviços do Ministério Público, pelo que se deverá entender que, no que tange à direção dos serviços das secretarias do Ministério Público, existe uma natural compressão das competências atribuídas ao administrador judiciário, nas alíneas a) e c) do artigo 106.º da mesma Lei, com o reconhecimento de competências de direção e coordenação destes serviços ao magistrado do Ministério Público coordenador.

A utilização em processo penal das formas de oportunidade e consenso tem vindo a registar um assinalável aumento, mas cremos que ainda há espaço para a sua incrementação, bastando para tal que sejam desenvolvidas estratégias de investigação direcionadas para a aplicação destes mecanismos processuais. Contudo, neste momento em que a aplicação dos institutos de consenso e oportunidade atingiu níveis já bastante expressivos, importa aplica-los de uma forma mais qualificada, prestando-se uma atenção acrescida à qualidade destas decisões, designadamente à seleção das concretas injunções a aplicar. Respeitando, naturalmente, a autonomia funcional da decisão do caso concreto de cada magistrado, o magistrado do Ministério Público coordenador pode ter um papel relevante na consciencialização dos magistrados que coordena quanto à necessidade de adequar o tipo de injunções aplicadas às idiosincrasias de cada comarca, de aferir previamente a sua concreta

exequibilidade, dentro do contexto social ou do tempo fixado para a duração da suspensão, ou mesmo a sua adequação para contribuir para alcançar a paz jurídica na comunidade. Pode ainda agilizar procedimentos tendentes a promover soluções mais adequadas para os casos concretos.

A implementação de comunicações eletrónicas, em substituição das comunicações em papel, entre os serviços e as entidades que se relacionam frequentemente com o tribunal, pode aportar ganhos assinaláveis nos tempos do processo – e ainda facilita a digitalização do processado.

Pode contribuir para uma melhoria da quantidade e da qualidade do serviço de justiça a implementação de “*guidelines*” para despachos de maior complexidade, seja do primeiro despacho a proferir no inquérito, a concentrar um conjunto de diligências necessárias e orientar a fase de investigação (ex. plano de diligências iniciais para tipos de crimes que apresentam algum tipo de complexidade), de despachos finais dos inquéritos ou de outras intervenções relevantes do Ministério Público. O magistrado do Ministério Público coordenador pode recolher e disponibilizar modelos de despachos – que podem ser elaborados com os contributos de todos os magistrados – aptos a auxiliar a prolação mais célere de determinados despachos que se apresentam mais complexos, mas com respeito pela autonomia da decisão de cada magistrado no processo.

A digitalização integral de todos os processos pode contribuir de forma significativa para a melhoria do serviço, pois que permite dar resposta imediata a situações pontuais de falta de funcionários ou de magistrados, afetando processos a funcionários ou a magistrados que estão colocados noutras unidades orgânicas, sem necessidade de movimentação dos processos físicos. O trabalho à distância, que no contexto atual de risco para a saúde pública pode ser imprescindível ou no serviço de turno de férias, só é verdadeiramente viável com a digitalização integral dos processos. Esta é uma medida que deve envolver o conselho de gestão, com vista a ser implementada em todas as unidades orgânicas, desde a fase inicial do processo. A digitalização integral dos inquéritos é uma medida que irá beneficiar as fases seguintes do processo.

Para o bom desempenho da missão gestonária, deverá o magistrado do Ministério Público coordenador promover, por um lado, a disponibilização dos recursos humanos e materiais adequados à realidade da comarca e, por outro, estimular junto de todos os profissionais da comarca uma ética profissional orientada para as exigências de cidadania, numa visão de assunção das consequências e dos resultados dos atos e omissões praticados no desempenho do correspondente cargo público.

Contando com meios que quase sempre escasseiam, importa que os recursos humanos e materiais sejam alocados à atividade da comarca de forma criteriosa visando a sua máxima eficiência e a redução do desperdício de tempo e de meios materiais e humanos. Importa, para tanto, conhecer ao pormenor a realidade de cada comarca, identificar boas práticas e replicá-las pelas diversas unidades orgânicas.

A reforma da organização judiciária foi orientada por um princípio de proximidade na gestão da atividade dos tribunais de primeira instância, o que convoca a necessidade/oportunidade de o magistrado do Ministério Público coordenador ter um conhecimento muito próximo da realidade da comarca e uma visão do conjunto da atividade desenvolvida pelos diversos organismos que lhe permita, de forma estratégica, perceber de que modo cada serviço de *per si* e o seu conjunto podem utilizar de forma mais racional e eficiente os recursos. Importa perceber quais as alterações que são necessárias para que a comarca, no seu conjunto, preste um serviço de melhor qualidade, quer em termos do tempo de resposta quer em termos de satisfação dos utentes (internos e externos).

Com vista à implementação de medidas de desburocratização, agilização e simplificação de procedimentos, numa primeira fase, exige-se a análise da situação concreta, com vista a detetar procedimentos que podem ser melhorados (ou mesmo eliminados, se se constatar a sua inutilidade) a que se seguirá o planeamento das medidas que promovam maior eficiência do trabalho, a sua implementação e, seguidamente, a monitorização da execução e dos resultados alcançados.

A fase de acompanhamento da execução das alterações implementadas apresenta-se crucial para o sucesso das alterações. Muitas vezes, da execução das medidas pode resultar uma necessidade de realizar alguns ajustes ou correções dos novos procedimentos, sempre com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados e a melhoria das condições de trabalho dos magistrados e dos oficiais de justiça, que prestam serviço na comarca.

A utilização mais eficiente das ferramentas informáticas e das comunicações eletrónicas é certamente uma área com potencialidades para diminuir o desperdício e obter ganhos de tempo.

As ferramentas informáticas que já estão disponíveis nos tribunais constituem precisos auxiliares nos métodos de trabalho e podem contribuir de forma decisiva para que a mesma quantidade de trabalho seja executada de forma mais célere, com menor dispêndio de tempo.

Importa, assim, que a formação específica sobre ferramentas informáticas seja regularmente ministrada aos oficiais de justiça e aos magistrados, para que o seu trabalho possa ser otimizado pelos recursos materiais que já estão disponíveis.

O magistrado do Ministério Público coordenador deve ter um papel proativo na formação e na maximização da utilização na área das tecnologias de informação e das ferramentas informáticas disponíveis, quer por parte dos magistrados, quer dos oficiais de justiça, por exemplo, com a organização de ações de formação na área da comarca, destinadas aos magistrados e aos oficiais de justiça da comarca, numa iniciativa que poderá ser planeada e executada no âmbito do concelho de gestão. O magistrado do Ministério Público coordenador tem o dever de identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público na comarca.

Ao nível de cada uma das comarcas, presta funções de apoio à atividade dos tribunais um técnico de informática cujo saber pode ser convocado para ministrar ações de formação organizadas na comarca ou, noutros casos, se for considerado mais adequado, deverá o magistrado do Ministério Público coordenador diligenciar junto do centro de formação dos oficiais de justiça para que sejam realizadas formações na área da comarca, indo ao encontro das necessidades concretas que em cada momento se façam sentir.

Certamente que em muitas unidades orgânicas do Ministério Público podem ser adotados procedimentos menos burocráticos que podem aportar benefícios consideráveis em termos de redução da quantidade de trabalho necessário para realizar o mesmo serviço, com redução dos recursos disponíveis e, por outro lado, com a otimização do resultado em termos qualitativos, com uma utilização otimizada das ferramentas informáticas disponíveis. A título de exemplo, o uso da videoconferência na fase de inquérito em diligências deprecadas a outra comarca permite ao titular do processo presidir o ato e, com maior domínio do processo, numa única diligência questionar a testemunha/arguido sobre toda a matéria que naquele caso tem interesse o processo – se realizada por um magistrado que não é titular do processo, corre-se do risco de não serem esclarecidas de imediato todas as questões pertinentes, o que implica a repetição da diligência, com evidentes perdas de celeridade na tramitação processual. De igual modo, a prestação de esclarecimentos por peritos, sendo realizada pelo titular do inquérito, permitirá elucidar de uma forma mais efetiva o magistrado que irá proferir a decisão final do inquérito e, assim, possibilitará uma decisão mais esclarecida. O magistrado titular do processo é aquele que dispõe de maior conhecimento do processo e, nessa medida, está em melhores condições para fazer a investigação dos factos e, correlativamente o uso da videoconferência, evita que outros magistrados a quem a diligência seria distribuída despendam o seu tempo com essas mesmas diligências, evitando a duplicação do estudo da mesma matéria, e se possam concentrar nos processos de que são titulares.

Na atual situação de risco para a saúde pública em que o país e o mundo se encontram, devido à pandemia da COVID -19, a Justiça, um dos pilares do Estado de Direito, não pode deixar de funcionar. Impõe-se, no entanto, uma atitude responsável de cumprir e fazer executar as determinações da Organização Mundial de Saúde e da DGS quanto aos procedimentos tendentes a evitar o contágio e a propagação do vírus e proteger os grupos de maior risco. Urge vencer velhos paradigmas e otimizar as possibilidades do uso das novas tecnologias de comunicação à distância, concretamente o uso de videoconferência nas diligências mais simples e mesmo nas audiências de julgamento (onde o Ministério Público pode ter um papel proativo), através de plataformas que permitem a comunicação em tempo real, de voz e imagem, de todos os intervenientes processuais, de modo a evitar deslocações ao tribunal onde decorre a diligência/julgamento, por parte de alguns dos intervenientes que integram um grupo de maior risco ou simplesmente para evitar as deslocações, por vezes, em transportes públicos, entre concelhos distantes, para uma intervenção processual simples que pode ser realizada através daquele meio, sem qualquer prejuízo para a realização da justiça – trata-se de resolver de forma simplificada inúmeras situações sem complexidade que justifique outro procedimento.

A atuação do magistrado do Ministério Público coordenador deve ser orientada também para a melhoria da transparência na justiça, que poderá ser prosseguida com a adoção de um conjunto de procedimentos que estabeleçam canais regulares de comunicação (interna e externa) clara e eficaz. No que se refere à comunicação externa, para a comunidade, importa que, com o cumprimento das regras processuais aplicáveis a cada situação (designadamente do segredo de justiça), sejam prestadas informações relevantes à comunidade, com o conteúdo que for possível revelar sobre processos que pelos intervenientes ou pelas matérias envolvidas, suscitem um legítimo interesse na obtenção da informação. A sociedade tem uma enorme apetência por informação relativa a processos judiciais e inegavelmente existem casos que pela notoriedade dos visados e pelas próprias matérias investigadas apresentam interesse em informar o público. As constantes violações do segredo de justiça nesse tipo de processos demandam uma abordagem que está para além deste trabalho, mas cremos que se impõe a tomada de consciência de que os habituais comunicados sobre os chamados “processos mediáticos” são paupérrimos em informação relevante para a comunidade e, porventura nalguns deles, sem prejuízo para a realização da justiça, poderiam ser mais detalhados. Nesse tipo de processos, poderá revelar-se adequada a disponibilização à comunicação social de informações sucessivas, à medida que se torna desnecessário manter o segredo sobre determinada matéria ou a determinadas pessoas ou ocorrem desenvolvimentos relevantes no processo.

A confiança no trabalho que diariamente é realizado nos tribunais, por profissionais maioritariamente muito empenhados, resultará de alguma forma da divulgação pelas comarcas de elementos relevantes sobre a atividade normal de cada tribunal, designadamente dos indicadores que mais facilmente permitem uma apreciação mais objetiva pelo cidadão utente do serviço de justiça do trabalho realizado pelo tribunal. A DGPJ produz e divulga uma enorme panóplia de elementos estatísticos da justiça, que estão disponíveis on-line. No entanto, não podemos esquecer que só irá procurar essas estatísticas quem nelas tiver um específico interesse. Cremos que, neste contexto de desconfiança, em parte motivado por uma falta de entendimento sobre o efetivo funcionamento do sistema de justiça, é necessário levar ao conhecimento do público informação rigorosa que retrate a realidade atual do sistema de justiça.

Atualmente, a Procuradoria-Geral da República está dotada de um gabinete de imprensa, que se tem mostrado disponível para auxiliar as comarcas na comunicação externa, designadamente da comarca com os meios de comunicação social.

Existe o portal do Ministério Público e cada comarca dispõe de um micro site, que se destina a dar a conhecer a comarca ao cidadãos, nele devendo ser divulgadas as notícias mais relevantes, designadamente sobre processos concretos que suscitem interesse pela comunidade, as iniciativas desenvolvidas pela comarca que merecem ser difundidas ou informações relevantes para o cidadão utente da justiça, como sejam, os horários de atendimento nas diferentes unidades orgânicas, a forma como o cidadão pode contactar com os diversos serviços do tribunal, etc..

Compete ao magistrado do Ministério Público coordenador gerir o portal da comarca, divulgando a informação que considere relevante para os meios de comunicação social e para os cidadãos, a qual poderá contemplar, para além de informação sobre casos concretos mais relevantes, também informação processual sobre o desempenho dos tribunais da comarca, por exemplo, sobre o tempo médio de resolução dos processos, sobre a recuperação de processos atrasados ou mesmo sobre os níveis das pendências.

Para a melhoria da transparência das decisões tomadas pelos órgãos de gestão, mas igualmente da aceitação das decisões e da motivação dos profissionais envolvidos, apresenta-se relevante o estabelecimento de um mecanismo de comunicação interna com os diferentes operadores judiciais, que permita, de modo contínuo, que seja prestada informação sobre os problemas detetados, que possibilite a recolha de sugestões e a colaboração dos diversos intervenientes na resolução dos problemas existente, bem como a divulgação das medidas que foram adotadas para a melhoria do sistema de justiça e dos resultados alcançados.

Os instrumentos de mobilidade e gestão processual são medidas de carácter excecional que devem ser utilizadas com a devida ponderação, mas que em situações particulares de carência de magistrados permitem gerir o movimento processual da comarca e evitar o surgimento de acumulação processual e o atraso no despacho dos processos em determinadas unidades orgânicas. Estas medidas visam melhorar o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, destinam-se a satisfazer necessidades pontuais de serviço e devem respeitar o princípio da especialização.

Os instrumentos de mobilidade e gestão processual encontram-se descritos no n.º 2 do artigo 76.º do EMP, e consistem na reafetação de magistrados do Ministério Público a outra unidade orgânica, na afetação de grupos de processos, na acumulação de funções pelos magistrados do Ministério Público colocados na comarca, na agregação e na substituição de magistrados.

O Conselho Superior do Ministério, na deliberação de 24.01.2017, definiu os critérios gerais a que deve obedecer a decisão de reafetação de magistrados, a afetação de processos e inquéritos e o exercício cumulativo de funções, concretizando os princípios da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição e as implicações de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado já mencionados na lei.

O magistrado do Ministério Público coordenador tem competência própria para proceder à afetação de grupos de processos a outro magistrado, isto é, para proceder à redistribuição de processos, que pode ser aleatória ou por atribuição de grupo de processos ou de inquéritos a magistrado diverso do seu titular original.

Muito embora, como é consabido, em relação aos magistrados do Ministério Público, não exista um princípio do “juiz natural” importa que sejam observados princípios de transparência e objetividade na afetação de processos a magistrado diferente do seu titular. Esta afetação pode ser determinada, para além de razões de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, pelo princípio da especialização dos magistrados (o que terá evidente benefício

ao nível da eficiência), em todo o caso, as razões devem ser expressas de forma clara e perfeitamente compreensível para todos os intervenientes.

Outra medida gestonária é a atribuição de processos concretos a outro magistrado, que não o seu titular. Neste caso, a decisão pertence ao procurador-geral regional, competindo ao magistrado do Ministério Público coordenador propor a afetação ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, baseado em razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem.

A reafetação, a acumulação, a agregação e substituição de magistrados são determinadas pelo Conselho Superior do Ministério Público.

A reafetação consiste na colocação transitória do magistrado em unidade orgânica (tribunal, procuradoria ou departamento) diverso daquele onde está colocado.

Compete ao magistrado do Ministério Público coordenador assegurar a audição prévia do magistrado a reafetar, elaborar uma proposta fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços. Esta proposta deve ser orientada, se possível, pelo princípio da especialização dos magistrados.

A acumulação consiste no exercício de funções por parte de um magistrado em mais de uma unidade orgânica (tribunal, procuradoria ou secção de departamento), da mesma comarca.

Apenas está prevista a possibilidade de acumulação de funções dentro da mesma comarca, no entanto, nas comarcas do interior com um número de magistrados reduzido (por vezes apenas um magistrado por área de especialização) poderá ser oportuno/necessário que, excecionalmente e com base em razões ponderosas, possa ser determinada a acumulação de magistrados de comarcas vizinhas.

No que se refere ao exercício de funções em acumulação, deve o magistrado do Ministério Público coordenador propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais do que uma procuradoria, secção ou departamento de cada comarca. Essa proposta deverá igualmente ser fundamentada no princípio da especialidade e numa ponderação das necessidades do serviço e o volume processual existente.

O carácter excecional desta medida gestonária é acentuado pela previsão de uma avaliação semestral da justificação da manutenção da situação de acumulação, a qual deve ser transmitida ao Conselho Superior do Ministério Público através do Procurador-Geral da República.

A afetação de processos e o exercício de funções de magistrados em acumulação em mais do que uma unidade orgânica exige a audição prévia do magistrado visado (n.º 3 do citado artigo 101.º da LOSJ), devendo, no entanto, se procurar obter a sua concordância – tal como sucede na magistratura judicial (cf. artigo 94.º, n.º 5, da LOSJ).

Os magistrados do Ministério Público são substituídos nas suas faltas e impedimentos segundo a ordem estabelecida no regulamento da Procuradoria da República da comarca ou por determinação do magistrado coordenador da comarca, sendo que nas procuradorias e departamentos onde exercem funções mais do que um magistrado estes substituem-se reciprocamente. Se a falta ou impedimento for superior a 15 dias, pode justificar o recurso à afetação de processos, reafetação de magistrados e acumulação de funções.

A agregação é uma medida gestonária que apenas pode ser determinada pelo CSMP, no âmbito de movimento anual de magistrados, que tem de ser publicitada no próprio anúncio do movimento e consiste na colocação de magistrados a exercer mais do que uma função ou a exercer funções em mais do que um tribunal, secção ou departamento da mesma comarca – o que potencialmente determina maiores desafios à capacidade de gestão dos recursos humanos do magistrado do Ministério Público coordenador.

Para a correta aplicação de qualquer uma das supramencionadas medidas gestonárias, revela-se muito importante uma monitorização contínua dos diversos indicadores estatísticos disponíveis e o conhecimento da realidade. Por razões diversas pode ser aceitável, a determinado momento, a existência de uma carga processual desigual entre dois magistrados, sem que tal se repercuta na eficiência da resposta da justiça. O movimento de entrada de processos por vezes apresenta alterações que podem justificar, ou não, a adoção de medidas gestonárias, dependendo da resposta que cada unidade orgânica está apta a desencadear. Nestas situações, será importante perceber se em determinada unidade orgânica existe um atraso persistente no despacho dos processos ou se este é meramente conjuntural; importa atender se a razão do aumento do volume de serviço é transitória ou antes uma tendência com perspectiva crescente. Cada unidade orgânica, em princípio, deve ter capacidade de adaptação e ser capaz de responder aos desafios colocados. No entanto, é preciso ter a noção que a possibilidade de adotar medidas gestonárias visa resolver os problemas instalados ou mesmo, numa gestão preventiva, antecipar procedimentos que evitem a acumulação processual e permitam uma resposta pronta do sistema de justiça.

Nos tribunais vão surgindo sempre novas necessidades que demandam renovadas habilidades na resposta, competindo ao magistrado do Ministério Público coordenador construir em cada momento a melhor resposta possível com os meios disponíveis, sempre em diálogo e colaboração com os magistrados e funcionários da comarca.

C. Direção processual

Compete ainda ao magistrado do Ministério Público coordenador exercer um conjunto de atribuições atinentes à direção processual, designadamente dos inquéritos, competindo-lhe proceder à distribuição de serviço, à intervenção hierárquica nos inquéritos, dentro da previsão do Código de Processo Penal, e nos demais processos e dossiês do Ministério Público e proferir decisão de conflitos internos de competência – sem prejuízo das competências atribuídas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção, quando estes existam.

No que tange à distribuição de serviço entre os procuradores da república deve ser observado o princípio da proporcionalidade entre os magistrados do Ministério Público colocados em cada unidade orgânica.

D. Funções funcionais

Ao magistrado do Ministério Público coordenador está também atribuído um leque de funções que podemos designar funcionais, como sejam:

- Dar posse aos procuradores da república que vão exercer funções na comarca;
- Elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- Apreciar os pedidos de justificação de faltas ao serviço e autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso apresentados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na comarca;
- Exercer a ação disciplinar sobre oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, quanto às sanções de gravidade inferior à multa e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, desde que a infração ocorra nos serviços do Ministério Público;
- Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público e pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços do Ministério Público pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Conselho dos Oficiais de Justiça.

Compete-lhe igualmente elaborar e propor ao Procurador-Geral da República a aprovação do regulamento da Procuradoria da República da comarca.

A Diretiva n.º 5/2014, de 19 de novembro, da PGR, que delimita o âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público, determina que os atos proferidos pelos magistrados do Ministério Público coordenadores de comarca revestem a forma de Ordem e Instrução, são objeto de numeração sequencial dentro de cada ano de emissão e devem conter uma sigla identificativa que permita diferenciar o órgão e/ou o agente responsável pela sua emissão.

Nos termos desta Diretiva, a Instrução “contem disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação das diretivas. Envolve diretrizes de atuação futura para casos que venham a produzir-se”.

Por sua vez, a Ordem “contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou de uma abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços”.

Resulta ainda desta Diretiva que “os demais atos produzidos pelos magistrados detentores de poderes hierárquicos (v.g. ofícios-circulares, recomendações, orientações, relatórios, atas de reuniões, informações, memorandos, protocolos, divulgações de conteúdos) configuram-se

como instrumentos de natureza eminentemente enunciativa, preparatória ou explicativa de determinadas práticas ou atividades inerentes ao funcionamento da magistratura do Ministério Público, pelo que o seu conteúdo não é vinculativo”.

Para o exercício das funções de direção e coordenação da atividade da comarca, o magistrado do Ministério Público coordenador pode emitir instrumentos hierárquicos vinculativos (Instrução e Ordem) e pode também recorrer a instrumentos que não sendo impositivos o seu conteúdo pode ser consensualizado com os destinatários, assegurando um espaço de liberdade aos mesmos, visando estruturar um contributo válido para a melhoria do desempenho funcional na comarca.

As funções de magistrado do Ministério Público coordenador demandam uma procura incessante de consensos entre os magistrados e também entre os oficiais de justiça colocados na comarca. Assim, devem estes ser ouvidos sobre as alterações de procedimentos que se pretendem implementar e manter a fluidez da comunicação não só quanto às modificações a empreender, mas também quanto aos resultados alcançados.

Dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo magistrado do Ministério Público coordenador cabe recurso necessário para o Conselho Superior do Ministério Público, como decorre do artigo 103.º da LOSJ.

No entanto, importa distinguir a natureza das matérias a que em concreto se referem os atos e regulamentos objeto de recurso. No caso de a matéria em causa ser da competência da Procuradoria-Geral da República parece mais conforme à lógica interna do sistema que o recurso seja apreciado por este órgão.

5. Contributo para a melhoria da confiança e da Justiça

As funções de magistrado do Ministério Público coordenador devem ser exercidas em benefício da comarca, ou seja, das pessoas que nela exercem funções e dos destinatários da atividade desenvolvida na comarca. Aquele deve ter como missão dotar as diversas unidades orgânicas das melhores condições possíveis para que cada um dos operadores judiciais possa desenvolver a sua atividade de forma otimizada e contribuir para a prestação de um serviço de justiça com níveis elevados de qualidade e em tempo oportuno.

Naturalmente, a modelação concreta do exercício das suas funções deverá atender às especificidades de cada comarca e às efetivas necessidades/possibilidades de melhoria da prestação do serviço de justiça. A concretização do modelo de desempenho das funções de magistrado do Ministério Público coordenador dependerá sempre das particulares características da comarca onde exerce funções.

Assim, em primeiro lugar, haverá que perscrutar a realidade da comarca, conhecer as pessoas e os métodos de trabalho que aí são desenvolvidos com o escopo de verificar o que pode ser aperfeiçoado, quer ao nível das condições de trabalho dos vários profissionais que convergem

na atividade judiciária, quer da melhoria da quantidade e qualidade do serviço de justiça prestado na comarca.

Para além da gestão criteriosa dos recursos humanos e materiais, o desempenho das funções do magistrado do Ministério Público coordenador pode constituir uma mais-valia se for orientado para uma atuação estruturada que vise a melhoria da relação que se estabelece entre o tribunal/Ministério Público e os cidadãos utentes da justiça. Esta atuação deverá ser prosseguida quer no âmbito das suas competências próprias quer enquanto membro do conselho de gestão e do conselho consultivo, onde poderá ter um papel proativo – que é privilégio da magistratura do Ministério Público.

Os destinatários do serviço de justiça prestado por cada um dos tribunais são as pessoas concretas que suscitam a intervenção do tribunal/Ministério Público. Estes constituem, verdadeiramente, a razão de ser do labor dos tribunais.

Os utentes do serviço de justiça quando são convocados para as mais diversas diligências a realizar no tribunal, na esmagadora maioria dos casos, desconhecem os procedimentos próprios dos processos tramitados no tribunal e vivenciam algum desconforto pelo simples facto de serem chamados a comparecer em tribunal.

O espaço físico do tribunal deve procurar ser amigável para os utentes que o procuram, dispondo de sinalética adequada que permita de forma simples perceberem o local exato onde a pessoa se deve dirigir. Da própria convocatória deverá constar o local preciso onde a pessoa deve comparecer e junto de quem pode obter informação relevante. As instalações devem estar planificadas de modo a ser evitado o contacto entre a vítima e seus familiares com o suspeito/arguido no edifício do tribunal. O local indicado ao utente para aguardar pela sua vez deve dispor de um mínimo de conforto. As instalações devem estar dotadas de condições de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, etc. São vários os aspetos a que o magistrado do Ministério Público coordenador deverá estar atento para perceber o que, mesmo com pequenas alterações e sem incremento de custos, pode determinar um benefício no atendimento aos utentes do tribunal e, assim, contribuir para a melhoria da perceção desses mesmos utentes sobre o funcionamento dos tribunais. Neste campo, reconhecemos que ao longo dos últimos anos registaram-se notáveis melhorias, como seja a implementação do “Balção+”, no entanto, muito ainda pode ser aperfeiçoado.

Em áreas privilegiadas da intervenção do Ministério Público, como ocorre na investigação criminal e nos procedimentos de proteção de menores, importa ter uma atenção especial ao acolhimento e acompanhamento das vítimas mais fragilizadas, designadamente quando são menores, vítimas de violência em contexto familiar ou de proximidade ou vítimas de criminalidade violenta. Nos juízos de trabalho impõe-se uma especial atenção às condições de acessibilidades aos edifícios e espaços onde os utentes (ex. sinistrados) se devem dirigir.

O Estatuto da Vítima (aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 3 de setembro) contém um conjunto de medidas que “visam assegurar a proteção e a promoção dos direitos das vítimas de criminalidade” (artigo 1.º). Este Estatuto confere às vítimas especialmente vulneráveis [ou

seja, a “vítima cuja especial fragilidade resultante, nomeadamente, da sua idade, do seu estado de saúde ou de deficiência, bem como do facto de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições da sua integração social” – artigo 67.º-A, n.º 1, al. b), do CPP] e a vítimas crianças, um regime acrescido de proteção, nos termos previstos nos artigos 21.º e 22.º do Estatuto da Vítima.

É importante que em todos os tribunais e serviços do Ministério Público (que recebe normalmente o primeiro contacto da vítima com o tribunal), mesmo no interior do país, onde os fenómenos mais graves sucedem em menor escala, mas onde, muitas vezes, nem sequer existe especialização, às vítimas mais vulneráveis seja dispensada uma atenção adequada. É necessário que seja desenvolvida uma cultura de efetiva proteção das vítimas e se consigam reunir as condições adequadas para acolher de forma amigável estas pessoas mais frágeis, que permita, designadamente, evitar o contacto físico e visual da vítima com o agressor – que, por vezes, permanece em simultâneo nas mesmas instalações e diligências que as vítimas.

Em determinados tipos de crimes a participação e colaboração da vítima é imprescindível para a aquisição da prova e, portanto, para a realização da Justiça no caso concreto. Em algumas dessas situações, como ocorre geralmente nos crimes de violência em contexto familiar e nos crimes de natureza sexual, as vítimas apresentam numerosas fragilidades pessoais, muitas vezes decorrentes da exposição prologada a contextos de violência e da dependência do próprio agressor, o que torna especialmente difícil a participação e colaboração das vítimas nas diligências de prova imprescindíveis para a descoberta da verdade.

Esta tipologia de vítimas não pode ser deixada pelo tribunal à sua sorte. No entanto, em cada um dos processos não é fácil cuidar da proteção integral das vítimas, desde logo, porque se impõe uma intervenção multidisciplinar, que convoca o conhecimento de técnicos que estão fora do tribunal. O magistrado do Ministério Público coordenador pode ter uma atuação muito relevante no desenvolvimento de novas dinâmicas e na congregação de estruturas vocacionadas para o apoio a este tipo de vítimas a agirem em articulação com o tribunal/Ministério Público. Afigura-se-nos que pode ser muito útil implementar ao nível da comarca mecanismos especialmente destinados a apoiar e acompanhar as vítimas nas suas intervenções em tribunal, organizando-se para o efeito uma rede com técnicos especializados a prestar apoio psicológico ou outro ao longo de todo o processo a estas vítimas, por exemplo, com o estabelecimento de protocolos com entidades já existentes na área de cada comarca.

O artigo 23.º, n.º 2, do Estatuto da Vítima especialmente vulnerável, determina que a vítima seja acompanhada, na prestação de declarações ou do depoimento, por técnico especialmente habilitado para o seu acompanhamento, previamente designado pelo Ministério Público ou pelo tribunal.

Nestas situações, em nosso entender, é imprescindível que seja assegurado às vítimas mais frágeis um acompanhamento técnico especializado, se possível pelo mesmo técnico, desde o primeiro contacto com os órgãos de polícia criminal, em todos os momentos em que forem ouvidas como testemunhas, na realização de perícias médico-legais, pelo menos, até ao

juízo, que procure assegurar-lhe a segurança e a estabilidade emocional necessárias para a sua colaboração com o processo e que lhes permita perceber o seu papel insubstituível para a realização da justiça. É necessário que as vítimas tomem consciência que a sua participação no processo é essencial para a prova dos factos e, mesmo, para a transformação das suas vidas. Para o efeito, é indispensável estabelecer vias de comunicação com estas vítimas, através de técnicos especialmente habilitados, que permitam inculcar nelas confiança quanto à atividade desenvolvida pelo tribunal (policiais, técnicos, Ministério Público e juízes) e ao papel que lhes cabe efetivamente na quebra do ciclo de violência.

A colaboração da vítima é muitas vezes fundamental para o sucesso da ação penal e para pôr termo a ciclos de violência, especialmente nos processos por crime de violência doméstica e crimes sexuais. Nestes casos, a atuação do Ministério Público e do tribunal não se pode centrar apenas na aplicação da reação penal adequada ao arguido. A necessidade de garantir a efetividade dos direitos das vítimas exige que lhes sejam asseguradas as condições adequadas para que estas colaborem com o tribunal na produção da prova, que permita a aplicação da reação penal adequada. Para este efeito, impõe-se que, em parceria com os técnicos habilitados a prestar apoio às vítimas, se encontrem as melhores estratégias para assegurar um acompanhamento especializado às vítimas mais frágeis que lhes possa abonar as condições de confiança e estabilidade emocional que, por sua vez, lhes permitam produzir no processo um relato fiel, pormenorizado, coerente e credível dos episódios de violência de que foram vítimas – o que uma vítima fragilizada dificilmente conseguirá.

Na parte da fundamentação das prioridades, a Lei n.º 55/2020, acima referida, enuncia que “a persistência de fenómenos de violência em contexto familiar e de proximidade, atento o impacto da mesma e as consequências, por um lado para a vítima, por outro para a sociedade, a médio e a longo prazo, compaginável com a perpetuação de fenómenos de violência, exige uma intervenção ativa e eficaz, quer ao nível da prevenção quer ao nível da repressão”. A prevenção e a repressão deste tipo de fenómenos são uma longa caminhada que tem de ser percorrida com as vítimas e nosso sucesso depende, em larga medida, da capacidade que tivermos para influenciar a perceção das vítimas no sentido de que é possível melhorar o rumo das suas vidas e de lhes inculcar a confiança necessária para se determinarem a pôr termo à violência a que foram sujeitas.

O magistrado do Ministério Público coordenador deve colocar o seu saber e empenho na procura das soluções que podem ser encontradas em articulação com o Juiz Presidente e o Administrador Judiciário e com a colaboração de parceiros externos aos tribunais, que possibilitem a prestação de um serviço de justiça que responda às solicitações em tempo não demasiado longo e com níveis elevados de qualidade.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. AS INSUFICIÊNCIAS DA GESTÃO DA COMARCA NO ACOLHIMENTO E NO DIREITO DE AUDIÇÃO DOS MENORES

Ana Margarida Campos de Sousa Dinis*

- I. Introdução
- II. O direito de audição das crianças
 - 2.1. Nos instrumentos jurídicos internacionais
 - 2.2. Na Ordem Jurídica Europeia
 - 2.3. Na nossa Ordem Jurídica
- III. O impacto da reforma do sistema judiciário nos direitos das crianças
 - 3.1. A necessidade de uma reforma do Sistema Judiciário
 - 3.2. A Gestão Tripartida
 - 3.3. As competências dos Órgãos de Gestão e os direitos dos menores
 - 3.4. Os objectivos (ainda) a alcançar
 - 3.4.1. Redefinição de competências
 - 3.4.2. Autonomia Financeira Parcial
 - 3.4.3. Alocação de salas de atendimento/acolhimento/audição
 - 3.4.4. A publicitação
- IV. Conclusão
- V. Bibliografia e fontes consultadas

I. Introdução

O presente trabalho pretende ser tão-só um pequeno contributo para reflectirmos como o direito de participação e de audição das crianças e jovens nos processos que lhes digam respeito foi ponderado e valorizado no actual sistema de gestão das comarcas, quais as dificuldades sentidas e que caminhos há ainda a percorrer nesta área tão sensível do direito.

II. O direito de audição das crianças

Somente no século XX se verificou uma mudança na forma de abordar os problemas da infância e da juventude. As crianças e jovens vistos, até então, apenas como projectos de homens e mulheres adultos, ou adultos em formação, passaram a ser considerados através da especificidade própria da sua idade.

A preocupação com o facto de as crianças e/ou jovens serem vítimas de violência, maus tratos, negligência, abusos, trabalho infantil, mendicidade, etc., levou, por isso, à adopção de várias recomendações e declarações de cariz universal e a uma necessidade imperiosa de legislar, tanto a nível internacional como a nível interno de cada país.

Cada Estado, de *per se*, sentiu a necessidade de criar mecanismos legais de protecção, de vigilância, de controle, de punição e mesmo de limitação das responsabilidades parentais,

* Procuradora da República.

quando os direitos das crianças fossem atingidos, garantindo-lhes ainda o direito a serem ouvidas em foro judicial relativamente a matérias que lhes digam respeito.

Vejamos alguns exemplos que consideramos mais significativos.

2.1. Nos instrumentos jurídicos internacionais

Em 1924, a Assembleia da Sociedade das Nações adoptou uma resolução, defendendo a necessidade de uma Declaração dos Direitos da Criança.

De acordo com esta Declaração, que promovia os direitos da criança e que passou a ser conhecida como Declaração de Genebra, os membros da Sociedade das Nações são chamados a guiar-se pelos princípios deste documento¹.

Em 1959, foi promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 20 de Novembro, a Declaração dos Direitos da Criança.

De acordo com esta, a criança deve gozar de protecção especial e beneficiar de oportunidades e facilidades para se desenvolver de maneira sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade.

Todavia, o primeiro avanço no direito à audição da criança, a nível processual, surge com a Convenção da Haia de 1980 que, no seu artigo 13.º, sobre os aspectos civis do rapto internacional de crianças, alude “à recusa de regresso da criança quando esta se opuser a ele e tiver atingido uma idade e um grau de maturidade que levem a tomar em consideração a sua opinião”.

No entanto, vários Estados reclamavam a elaboração de um texto autónomo, no qual fossem enunciados detalhadamente os direitos da criança e que tivesse força obrigatória à luz do direito internacional.

Tal justificava-se pelas graves injustiças de que as crianças continuavam a ser vítimas, pelas elevadas taxas de mortalidade infantil, pelos deficientes cuidados de saúde, pela impossibilidade de todas as crianças terem acesso a uma instrução elementar, pelos maus-tratos, pela exploração para fins de prostituição, pelo trabalho infantil e pelas crianças refugiadas ou vítimas de conflitos armados.

Em 20 de Novembro de 1989, as Nações Unidas adoptaram, por unanimidade, a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), documento que enuncia um amplo conjunto de direitos

¹ A declaração reconhece que a criança deve ser protegida independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença, deve ser auxiliada, respeitando-se a integridade da família e deve ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, quer moral, quer espiritualmente. A criança deve ser alimentada, tratada, auxiliada e reeducada; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos. Em tempos de infortúnio, a criança deve ser a primeira a receber socorros. A criança deve ser colocada em condições de, no momento oportuno, ganhar a sua vida, deve ser protegida contra qualquer exploração e deve ser educada no sentimento de que as suas melhores qualidades devem ser postas ao serviço do próximo.

fundamentais – direitos civis e políticos e, também, direitos económicos, sociais e culturais – de todas as crianças, bem como as respectivas disposições legais que deviam ser aplicadas.

A Convenção² consagra quatro grandes princípios, formulados especialmente nos artigos 2.º, 3.º, 6.º e 12.º.³

Destacamos os artigos 12.º e 13.º desta Convenção por imporem aos Estados Partes a obrigatoriedade de:

- Garantirem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade; e
- Que a criança tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral, escrita, impressa ou artística ou por qualquer outro meio à escolha da criança.

No seguimento do artigo 12.º, o Comité dos Direitos da Criança, no seu Comentário Geral n.º 12, emanou orientações práticas sobre o sentido e alcance deste preceito legal, considerando-se que “as opiniões das crianças podem acrescentar perspectivas e experiências importantes e, por isso, devem ser consideradas nas tomadas de decisões”.

Por via do artigo 4.º da Convenção, os Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras que sejam necessárias para a aplicar.

2.2. Na Ordem Jurídica Europeia

A Convenção Europeia sobre o exercício dos Direitos da Criança e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, adoptada em Estrasburgo em 1996, constitui o primeiro instrumento internacional europeu que reconhece a criança como sujeito activo de direitos⁴, impondo, assim, aos Estados a responsabilidade pela concretização dos direitos da criança, o que não acontecia com as declarações precedentes, como por exemplo a Declaração Universal dos Direitos da Criança, que, apesar de estabelecer a criança como um sujeito de Direito

² Esta convenção foi ratificada por Decreto do Presidente da República nº49/90 de 12 de setembro de 1990, (Aviso 11, de 11 de Outubro de 1990, resoluções 20/90 de 12 de setembro e 8/91 de 27 de setembro), mas curiosamente, apenas recentemente foi transposta para a nossa ordem jurídica interna, em 2014 pela Resolução da Assembleia da República nº 7/2014 e pelo Decreto do Presidente da República nº 3/2014.

³ A Convenção contém ao todo 54 artigos, que podem ser divididos em 4 categorias de direitos:

- Os direitos à sobrevivência (por exemplo, o direito a cuidados adequados);
- Os direitos relativos ao desenvolvimento (como o direito à educação);
- Os direitos relativos à protecção (por exemplo o direito de ser protegida contra a exploração);
- Os direitos de participação (como o direito de exprimir a sua própria opinião).

⁴ À não discriminação;

- Interesse superior da criança;
- Direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento;
- À opinião da criança.

Internacional e titular de direitos cíveis, não responsabiliza, porém, os Estados pela concretização desses direitos.

Por exemplo, o seu artigo 3.º refere que “à criança que à luz do Direito Interno se considere ter discernimento suficiente, deverão ser concedidos, nos processos perante uma autoridade judicial que lhe digam respeito, os seguintes direitos, cujo exercício ela pode solicitar:

- a) obter todas as informações relevantes;
- b) ser consultada e exprimir a sua opinião;
- c) ser informada sobre as possíveis consequências de se agir em conformidade com a sua opinião, bem como sobre as possíveis consequências de qualquer decisão”.

Também a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia (do ano de 2000), no seu artigo 24.º, dispõe que “as crianças têm direito à protecção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar. Podem exprimir livremente a sua opinião, que será tomada em consideração nos assuntos que lhes digam respeito, em função da sua idade e maturidade”.

Igualmente importantes foram as Diretrizes do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às Crianças (adoptadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 17 de Novembro de 2010) que salientam a importância do direito à participação da criança.⁵

Do Comité dos Direitos da Criança procederam, ainda, recomendações aos Estados Parte sobre o modo de se exercer o direito da criança a ser ouvida, circunscrito a cinco momentos: preparação, audiência, avaliação da capacidade da criança, informação sobre o valor atribuído às opiniões da criança e recurso.

- Preparação: a criança deve ser previamente informada do seu direito a ser ouvida relativamente a todos os assuntos que a afectem, do impacto que a sua opinião terá na decisão final, e ainda da possibilidade de ser ouvida directamente ou através de um representante e ainda de que é um direito seu recusar a audição.
- Audiência: a criança deve ser ouvida em ambiente acolhedor, onde esta se sinta à vontade e de preferência não em audiência pública, mas em condições de confidencialidade. A audição da criança deve ainda ser levada a cabo por pessoa envolvida em assuntos relacionados com ela.
- Avaliação da capacidade da criança/informação sobre o valor atribuído às opiniões da criança: deve avaliar-se se a criança já tem idade suficiente para formar opiniões e pontos de vista próprios. Concluindo-se que sim, o decisor deve informar a criança de como a sua opinião foi tida em conta, permitindo, desta forma, que a criança se consciencialize do peso da sua opinião. Nestas fases, importante também é o apoio que o tribunal deve ter, no quadro de uma assessoria especializada e de uma estreita colaboração interdisciplinar entre a justiça, a assistência social, a psicologia e, até, a medicina, por forma a que estes

⁵ “Deve ser respeitado o direito de todas as crianças a serem informadas sobre os seus direitos, disporem de meios adequados de acesso à justiça e serem consultadas e ouvidas nos processos que lhes digam respeito ou que as afetem. Tal inclui dar o devido valor aos pontos de vista da criança, tendo em atenção a sua maturidade e eventuais dificuldades de comunicação, a fim de que a sua participação seja relevante”.

técnicos transmitam, no caso concreto, a visão do que é o interesse do menor.

Igualmente importantes são as directrizes 54, 55 e 62, designadamente que, “em todos os processos, as crianças devem ser tratadas com respeito pela sua idade, necessidades especiais, maturidade e nível de compreensão, tendo em atenção quaisquer dificuldades de comunicação que possam ter. Os processos que digam respeito a crianças devem ser conduzidos num ambiente não-intimidatório e adequado às crianças”.

Antes do início do processo, “as crianças devem estar familiarizadas com a configuração do tribunal ou de outras instalações e com as funções e os nomes dos funcionários envolvidos”.

Na medida do possível e necessário, “as salas de interrogatório e de espera devem estar organizadas de forma a criar um ambiente adaptado às crianças”.

Por fim, como outro instrumento internacional europeu, no que respeita à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental, temos actualmente em vigor o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de Novembro de 2003, e que revogou o Regulamento (CE) n.º 1347/2000, sendo que a audição de uma criança, num outro Estado-Membro, pode ser efectuada segundo as regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1206/2001 do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de provas em matéria civil ou comercial.

A audição da criança surge como um dos princípios fundamentais do Regulamento, como aliás se pode constatar nos seus artigos 11.º, n.º 2⁶ (regresso da criança), 23.º, al. b)⁷ (fundamentos de não-reconhecimento de decisões em matéria de responsabilidade parental), 41.º, n.º 2, al. c)⁸ (Direito de visita) e 42.º, n.º 2, al. a)⁹ (Regresso da criança).

Em conclusão, estamos em condições de poder afirmar que o direito de participação da criança, em todas as questões que lhe dizem respeito, constitui assim um direito supranacional que se impôs no direito interno.

2.3. Na nossa Ordem Jurídica

Em Portugal, a proclamação dos Direitos da Criança foi assinada em 1927 e levou ao desenvolvimento da protecção social e judicial das crianças.

⁶ “Deve-se providenciar no sentido de que a criança tenha a oportunidade de ser ouvida durante o processo, excepto se tal for considerado inadequado em função da sua idade ou grau de maturidade”.

⁷ “Uma sentença de um tribunal português que tenha sido proferida, sem que a criança tenha tido oportunidade de ser ouvida (ou inexistência de um despacho que fundamente a não audição da criança) levará a que esta mesma sentença não seja reconhecida em outro Estado-Membro, por consubstanciar um fundamento de não reconhecimento ao abrigo do referido regulamento”.

⁸ Emissão de certidão relativa ao direito de visita se a criança tiver tido oportunidade de ser ouvida, exceto se a audição for considerada inadequada, em função da sua idade ou grau de maturidade.

⁹ Emissão de certidão relativa ao regresso da criança se esta tiver tido oportunidade de ser ouvida, exceto se a audição for considerada inadequada, em função da sua idade ou grau de maturidade.

A Lei 1925 (Lei da Protecção à Infância) vigorou até 1962 e reunia em si uma função penal e outra social:

- Criou as tutorias de infância;
- Categorizou a infância;
- Definiu regras processuais e as medidas a aplicar.

Em 1962, passa a vigorar a Organização Tutelar de Menores, que veio, por um lado, reiterar a função preventiva e de protecção das crianças e, por outro, definir também uma função punitiva.

Nada se prevê no tocante à audição da criança.

Somente em 1999, com a introdução do artigo 147.º-A¹⁰ na Organização Tutelar de Menores é que passa a ser definido, como princípio orientador do processo tutelar cível, a audição obrigatória e participação da criança e do jovem.

Igualmente com a Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro (Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo), logo na al. i) do artigo 4.º, na sua primeira versão (e que se manteve nas posteriores alterações à Lei) é estabelecido como um dos princípios orientadores a audição obrigatória e participação da criança e do jovem, em separado ou na companhia dos pais ou de pessoa por si escolhida.

Este princípio está também presente nos artigos 84.º¹¹ e 107.º desse diploma legal.¹²

A nível criminal, fazemos apenas uma breve referência, no que toca às declarações para memória futura.

O artigo 271.º do Código de Processo Penal, no seu n.º 2, dispõe que, no caso de processo por crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor, procede-se sempre à inquirição do ofendido no decurso do inquérito, desde que a vítima não seja ainda maior, acrescentando-se no n.º 4 que, nos casos previstos no n.º 2, a tomada de declarações é realizada em ambiente informal e reservado, com vista a garantir, nomeadamente, a espontaneidade e a sinceridade das respostas, devendo o menor ser assistido no decurso do acto processual por um técnico especialmente habilitado para o seu acompanhamento e previamente designado para o efeito.

¹⁰ Lei n.º 133/99, de 28 de Agosto.

¹¹ “As crianças e os jovens com mais de 12 anos, ou com idade inferior quando a sua capacidade para compreender o sentido da intervenção o aconselhe, são ouvidos pelo juiz sobre as situações que deram origem à intervenção e relativamente à aplicação, revisão ou cessação de medidas de promoção e protecção, sendo que a criança ou o jovem tem direito a ser ouvido individualmente ou acompanhado pelos pais, pelo representante legal, por advogado da sua escolha ou oficioso ou por pessoa da sua confiança.”

¹² “Instaurado o processo de promoção e protecção, declarada aberta a instrução, o juiz designa data para a audição obrigatória da criança ou do jovem.”

Com a Lei n.º 141/2015, de 8 de Setembro, que aprovou o Regime Geral do Processo Tutelar Cível, acabou por ser expressamente consagrado o princípio de audição e participação da criança, como regra, ao contrário do que sucedia com a OTM.

Com efeito, no âmbito de aplicação deste último diploma, não era frequente os magistrados ouvirem crianças, só o fazendo em situações muito excepcionais e com crianças de idade superior a determinada faixa etária.

No artigo 4.º do RGPT, manteve-se a referência aos princípios orientadores de intervenção já estabelecidos na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, nomeadamente, que “a criança, com capacidade de compreensão dos assuntos em discussão, tendo em atenção a sua idade e maturidade, é sempre ouvida sobre as decisões que lhe digam respeito, preferencialmente com o apoio da assessoria técnica ao tribunal, sendo garantido, salvo recusa fundamentada pelo juiz, o acompanhamento por adulto da sua escolha, sempre que nisso manifeste interesse”.

O artigo 5.º do RGPTC, na senda das recomendações do Comité dos Direitos da Criança, vem definir, de forma bastante pormenorizada, o modo como deve ser feita a audição da criança:

- “1 – A criança tem direito a ser ouvida, sendo a sua opinião tida em consideração pelas autoridades judiciais na determinação do seu superior interesse.
- 2 – Para efeitos do disposto no número anterior, o juiz promove a audição da criança, a qual pode ter lugar em diligência judicial especialmente agendada para o efeito.
- 3 – A audição da criança é precedida da prestação de informação clara sobre o significado e alcance da mesma.
- 4 – A audição da criança respeita a sua específica condição, garantindo-se, em qualquer caso, a existência de condições adequadas para o efeito, designadamente:
 - a) a não sujeição da criança a espaço ou ambiente intimidatório, hostil ou inadequado à sua idade, maturidade e características pessoais;
 - b) a intervenção de operadores judiciais com formação adequada.
- 5 – Tendo em vista o cumprimento do disposto no número anterior, privilegia-se a não utilização de traje profissional aquando da audição da criança.
- 6 – Sempre que o interesse da criança o justificar, o tribunal, a requerimento ou oficiosamente, pode proceder à audição da criança, em qualquer fase do processo, a fim de que o seu depoimento possa ser considerado como meio probatório nos actos processuais posteriores, incluindo o julgamento.
- 7 – A tomada de declarações obedece às seguintes regras:
 - a) a tomada de declarações é realizada em ambiente informal e reservado, com vista a garantir, nomeadamente, a espontaneidade e a sinceridade das respostas, devendo a criança ser assistida no decurso do acto processual por um técnico especialmente habilitado para o seu acompanhamento, previamente designado para o efeito;
 - b) a inquirição é feita pelo juiz, podendo o Ministério Público e os advogados formular perguntas adicionais;
 - c) as declarações da criança são gravadas mediante registo áudio ou audiovisual, só podendo ser utilizados outros meios técnicos idóneos a assegurar a reprodução integral daquelas quando aqueles meios não estiverem disponíveis e dando-se preferência, em

qualquer caso, à gravação audiovisual sempre que a natureza do assunto a decidir ou o interesse da criança assim o exigirem;

d) quando em processo-crime a criança tenha prestado declarações para memória futura, podem estas ser consideradas como meio probatório no processo tutelar cível;

e) quando em processo de natureza cível a criança tenha prestado declarações perante o juiz ou Ministério Público, com observância do princípio do contraditório, podem estas ser consideradas como meio probatório no processo tutelar cível;

f) a tomada de declarações nos termos das alíneas anteriores não prejudica a prestação de depoimento em audiência de julgamento, sempre que ela deva ser possível e não puser em causa a saúde física e psíquica e o desenvolvimento integral da criança (...).”

Conforme ressalta de todo o seu descritivo, o nosso legislador teve um cuidado especial em concretizar muitos dos princípios defendidos e adoptados nos instrumentos jurídicos internacionais a que já aludimos e, sobretudo, demonstrou ainda a preocupação em conjugar as declarações da criança entre as várias jurisdições, nomeadamente, a tutelar e a criminal.

III. O impacto da reforma do sistema judiciário no acolhimento e nos direitos de audição dos menores

3.1. A necessidade de uma Reforma do Sistema Judiciário

A necessidade de uma reforma de vulto na Justiça em Portugal, teve como causa a existência de dois problemas fundamentais, um de natureza conjuntural, ou seja, intimamente ligado ao facto da nossa justiça ser demasiado lenta, morosa, mal-organizada e pouco eficaz e outro, de natureza estrutural, assente numa cultura judiciária tradicional e já pouco ajustada à realidade prática actual.

Com efeito, o nosso sistema de justiça era visto como uma organização judiciária baseada numa mera definição de estrutura e composição dos tribunais e divisão de jurisdições e competências.

O país estava dividido em comarcas, 231 no seu total, existindo em cada uma delas um tribunal de 1.ª instância (Tribunal de Comarca), o que correspondia praticamente a uma comarca por concelho.

Era, porém, visto, como um sistema estático.

No continente europeu, muitos países já estavam a levar a cabo as reformas no seu sistema judiciário, seguindo a teoria do chamado “*Court Management*”¹³, através do estudo e adopção de um conjunto de tarefas organizacionais e actividades previstas para promover a quantidade e a qualidade nos serviços judiciários.

¹³ Disciplina que se centra no estudo dos problemas de índole administrativa e de gestão dos tribunais.

Tendo, pois, presente este modelo, o Decreto-Lei n.º 28/2009, de 28 de Janeiro veio regulamentar, com carácter provisório e somente no âmbito do período experimental, a Lei n.º 52/2008 de 28 de Agosto – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ) – dando início a uma primeira fase (preliminar) da reforma do mapa judiciário, de preparação das infraestruturas e dos instrumentos legislativos para a instalação de três comarcas piloto, Grande Lisboa-Noroeste, Baixo Vouga e Alentejo Litoral, alargada, posteriormente, com o Decreto-Lei n.º 74/2011, de 20 de Junho, às comarcas de Lisboa e da Cova da Beira.

O período experimental, que decorreu entre 2009 e 2010, constituiu a segunda fase da reforma que foi uma fase de teste e de avaliação da nova organização judiciária e dos novos métodos de gestão do tribunal propostos pela LOFTJ.

Todavia, o ponto de partida para uma reforma judiciária a nível nacional acabou por ter origem na Troika que determinou que o Ministério da Justiça agilizasse a justiça.

Assim, a grande reforma acabou por ser levada a cabo em 2014, com a implementação da nova organização judiciária, operada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário – LOSJ) e pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que regulamentou a Lei n.º 62/2013 e estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais. Foi um modelo que, sem colocar em causa a independência dos tribunais como órgãos de soberania, passou a estar sob a égide do princípio da “*Accountability*”, isto é, da constante prestação de contas ao cidadão, em termos de eficiência e qualidade dos serviços.

Tratou-se, pois, da organização da tramitação processual e do conjunto de processos, da alocação de recursos, da definição e implementação de processos e métodos de trabalho, da simplificação de actos, da definição de objectivos a alcançar, do acompanhamento da actividade dos tribunais pertencentes à mesma comarca, da realização de reuniões para planear e da avaliação das medidas de agilização.

Toda a gestão dos tribunais passou a estar, assim, sob um planeamento constante de objectivos e actividades previamente definidas, que, posteriormente, seria objecto de monitorização, análise e tratamento de dados, através de relatórios periódicos, reuniões, dados estatísticos e publicitação de toda essa actividade.

3.2. A Gestão Tripartida

A reforma da justiça teve como objectivo claro melhorar o funcionamento do sistema judicial no seu todo e facilitar o acesso aos tribunais, reduzir as pendências, aumentar e facilitar o recurso aos mecanismos de resolução extrajudicial.

Para tal, foram considerados fundamentais três pontos, por forma a prestar uma justiça de qualidade, mais perto dos cidadãos e mais especializada, a saber:

1. A necessidade de alargar territorialmente as circunscrições judiciais;

2. Instalar jurisdições especializadas em todo o território nacional;
3. Implementar um novo modelo de gestão de comarca.

Abandonou-se, desta forma, a velha ideia de que aos juízes compete exclusivamente a função judicial e aos administradores a função da gestão do tribunal. Implementou-se a ideia dos tribunais como organizações complexas, onde coexistem várias estruturas.

Como tal, estas estruturas passaram a complementar-se em três órgãos, aos quais incumbem, em conjunto várias tarefas, tais como:

- A aprovação dos relatórios semestrais relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta;
- A aprovação do projeto de orçamento para a comarca, com base na dotação previamente estabelecida pelo Ministério da Justiça;
- A promoção de alterações orçamentais, o planeamento e a avaliação dos resultados da comarca;
- A aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal;
- A aprovação, no final de cada ano judicial, do relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos, com indicação das causas dos principais (e eventuais) desvios.

A estas competências conjuntas acrescem ainda as competências individuais de cada órgão.

A gestão de cada comarca passa assim a ser estruturada por um Conselho de Gestão, assente numa gestão tripartida, constituída pela figura do Juiz Presidente, do Magistrado do Ministério Público Coordenador e do Administrador judiciário.

3.3. As competências dos Órgãos de Gestão e os direitos dos menores

A gestão dos tribunais nos novos moldes referidos tem, seguramente, um papel decisivo na melhoria da efectivação dos direitos das crianças que surgem nos tribunais, quer como cidadãos com direito ao acesso a eles, quer como sujeitos de direitos a demandar tutela e protecção.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, é referido que, em matéria de Família e Menores, a preocupação essencial foi “dotar as comarcas de uma área especializada, considerando a dimensão geográfica, as frequentes deslocações dos cidadãos ao tribunal nesta área e um melhor aproveitamento dos recursos humanos”.

No entanto, no conteúdo da LOSJ não encontramos quaisquer normas específicas que contemplem os direitos das crianças na sua vertente de acolhimento e de audição nos tribunais.

Vejamos, então, se, nas normas que conferem competências aos órgãos de gestão, existe a possibilidade dos direitos de acolhimento e de audição dos menores serem estudados e avaliados numa perspectiva da Gestão da Comarca.

O artigo 94.º da LOSJ estabelece quais as competências do Juiz Presidente, designadamente que:

“1 – Sem prejuízo da autonomia do Ministério Público e do poder de delegação, o presidente do tribunal possui competências de representação e direcção, de gestão processual, administrativas e funcionais.

2 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de representação e direcção:

- a) representar e dirigir o tribunal;
- b) acompanhar a realização dos objectivos fixados para os serviços judiciais do tribunal;
- c) promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- d) adoptar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- e) pronunciar-se, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias à comarca pelo Conselho Superior da Magistratura;
- f) pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços judiciais e à secretaria;
- g) elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta.

3 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências funcionais:

- a) dar posse aos juízes e ao administrador judiciário;
- b) elaborar os mapas de turnos e de férias dos juízes e submetê-los a aprovação do Conselho Superior da Magistratura;
- c) exercer a acção disciplinar sobre os oficiais de justiça, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, com excepção daqueles a que se reporta a alínea k) do n.º 1 do artigo 101.º;
- d) nomear um juiz substituto, em caso de impedimento do titular ou do substituto designado, de acordo com orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura;
- e) assegurar a frequência equilibrada de acções de formação pelos juízes da comarca, com respeito pelas necessidades do serviço e em articulação com o Conselho Superior da Magistratura;
- f) participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça, nos termos da legislação específica aplicável, com excepção daqueles a que se reporta a alínea l) do n.º 1 do artigo 101.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspecções aos serviços e das avaliações, respeitando a protecção dos dados pessoais.

4 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual, que exerce com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º:

- a) implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;

- b) acompanhar e avaliar a actividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- c) implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições que, nessa matéria, prossegue o Conselho Superior da Magistratura, designadamente na fixação dos indicadores do volume processual adequado;
- d) acompanhar e avaliar a actividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- e) acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem;
- f) promover, com a colaboração dos demais juízes, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, sem prejuízo do disposto em legislação específica quanto à adopção de mecanismos de agilização processual pelo presidente do tribunal ou pelo juiz;
- g) propor ao Conselho Superior da Magistratura a criação e extinção de outros graus de especialização nas unidades de processos, designadamente para as pequenas causas;
- h) propor ao Conselho Superior da Magistratura a reafectação de juízes, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal ou juízo da mesma comarca ou a afectação de processos para tramitação e decisão a outro juiz que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- i) propor ao Conselho Superior da Magistratura o exercício de funções de juízes em mais do que um tribunal ou juízo da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades dos serviços e o volume processual existente;
- j) solicitar o suprimento de necessidades de resposta adicional, nomeadamente através do recurso aos quadros complementares de juízes.

5 – As medidas a que se refere a alínea f) do número anterior são precedidas da concordância do juiz a reafectar ou do juiz a quem sejam afectados os processos.

6 – A reafectação de juízes ou a afectação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior da Magistratura, respeitando sempre princípios de proporcionalidade, equilíbrio de serviço e aleatoriedade na distribuição, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do juiz.

7 – O Conselho Superior da Magistratura fixa antecipadamente os critérios a considerar quanto à densificação dos conceitos previstos na alínea f) do n.º 4 e publicita-os, previamente à sua execução, nas páginas electrónicas das comarcas e do Conselho Superior da Magistratura.

8 – O presidente do tribunal possui as seguintes competências administrativas:

- a) elaborar os planos anuais e plurianuais de actividades e relatórios de actividades;
- b) elaborar os regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca, ouvido o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário;
- c) participar na concepção e execução das medidas de organização e modernização da comarca;
- d) planear, no âmbito da magistratura judicial, as necessidades de recursos humanos.

9 – O presidente do tribunal exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pelo Conselho Superior da Magistratura.

10 – Para efeitos de acompanhamento da actividade dos tribunais e juízos sediados na comarca, incluindo os elementos relativos à duração dos processos e à produtividade, são disponibilizados dados informatizados do sistema judicial, no respeito pela protecção dos dados pessoais”.

Pela leitura deste artigo 94.º da LOSJ, constatamos que o enfoque das competências do Juiz Presidente recai, principalmente, sobre uma vertente funcional e de gestão processual, parecendo, pois, estar arredada qualquer competência que se relacione com os direitos das crianças.

No entanto, no âmbito das suas competências de direcção, pode o Juiz Presidente promover reuniões de avaliação do resultado dos serviços judiciais ou elaborar relatórios semestrais sobre o estado dos serviços e a qualidade de resposta.

Também no âmbito das suas competências administrativas, o Juiz Presidente participa na concepção e execução das medidas de organização e monitorização da comarca.

Para além destas competências, salientamos ainda o que dispõe o artigo 91º:

- 1 – Tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos formulados para o ano subsequente, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, articulam, para o ano subsequente, propostas de objectivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.
- 2 – As propostas a que se refere o número anterior são apresentadas, até 15 de Outubro de cada ano, respectivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de Dezembro”.

Olhando para este normativo, vemos que o mesmo estabelece uma norma geral de prossecução de objectivos de gestão e na alínea b) do n.º 2 do artigo 94.º é atribuída ao Juiz Presidente a competência de acompanhar a realização dos objectivos fixados para os serviços do tribunal, e ainda, nos termos do n.º 4 do mesmo normativo, acompanhar a actividade do tribunal, em particular, a qualidade dos serviços da justiça prestados ao cidadão.

No campo dos objectivos a alcançar, o Presidente do Tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário, podem articular, tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos formulados para o ano subsequente, propostas de objectivos de natureza processual, de gestão ou administrativas, para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.

Muito embora estes normativos pareçam estar dirigidos, sobretudo, para uma vertente de gestão processual e de alocação de recursos humanos, numa perspectiva mais alargada, conseguimos enquadrar nas competências administrativas dos órgãos de gestão a possibilidade de ser feita uma avaliação dirigida para as instalações e equipamentos dos tribunais e mais concretamente de os dotar de espaços destinados a receber e a ouvir crianças.

Veja-se, por exemplo que, no n.º 8 do citado artigo 94.º, cabe a participação do Juiz Presidente na concepção e execução das medidas de organização e modernização das comarcas.

Já ao Administrador Judiciário compete providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela correcta gestão, utilização, manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afectos aos serviços do tribunal e providenciar pela conservação das instalações e dos bens e equipamentos comuns, bem como tomar ou propor medidas para a sua racional utilização.

Ao nível das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador, no campo das instalações e equipamentos, infelizmente, não lhe é atribuída nenhuma competência específica.

Com efeito, de acordo com o artigo 101.º, “o Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a actividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) acompanhar o movimento processual das procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestionárias de índole administrativa, processual ou funcional que adopte, o respectivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para as procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca;
- d) proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República e entre Procuradores-Adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) adoptar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafecção de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) afectar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos

- serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
 - i) pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspecções às procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
 - j) dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
 - k) exercer a acção disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infracção ocorrer nos respectivos serviços;
 - l) participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com excepção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspecções aos serviços e das avaliações, respeitando a protecção dos dados pessoais;
 - m) pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às procuradorias e departamentos do Ministério Público;
 - n) implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
 - o) acompanhar e avaliar a actividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
 - p) determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
 - q) assegurar a frequência equilibrada de acções de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
 - r) elaborar os regulamentos internos das procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

2 – A medida a que se refere a alínea f) do número anterior deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do magistrado a reafectar.

3 – As medidas a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 são precedidas da audição dos magistrados visados.

4 – A reafecção de magistrados do Ministério Público ou a afectação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando

sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

5 – O magistrado do Ministério Público coordenador tem direito a despesas de representação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 96.º”.

Da leitura deste normativo, verifica-se que, embora o Magistrado do Ministério Público Coordenador detenha inúmeras competências, estas são apenas de direcção e coordenação da actividade do próprio Ministério Público.

No entanto, ainda assim, resultando da al. o) do citado artigo 101.º que o Magistrado do Ministério Público Coordenador pode acompanhar e avaliar a actividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, podemos vislumbrar nesta alínea, a possibilidade de contribuir na avaliação ao nível das instalações para acolher e ouvir as crianças.

Aliás, a área da Família e Menores já vem sendo alvo de atenção por parte da Procuradoria-Geral da República, conforme podemos ver no Despacho 2/2019, de 6 de Março que visou identificar as áreas prioritárias para actuação do Ministério Público para o biénio 2019-2020, sendo que estabeleceu como objectivo primeiro promover o acesso à justiça e ao direito, designadamente:

- Aumentar a proximidade com os cidadãos;
- Reforçar a transparência na administração da justiça;
- Desenvolver iniciativas que melhorem o conhecimento dos cidadãos sobre o sistema de justiça, no geral, e, em concreto, sobre os respetivos direitos e deveres;

Para o ano judicial de 2019, estabeleceu como objectivos estratégicos:

- Requalificar os espaços dos tribunais;
- Promover a simplificação e clareza de linguagem na área de família e menores;
- Melhorar a informação sobre a actividade de cada Tribunal de Comarca;
- Garantir as condições de privacidade no atendimento ao público nas situações que o justifiquem.

Podemos também destacar uma competência ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, ainda que muito residual, no artigo 108.º da LOSJ, que prevê a composição do Conselho de Gestão.

Aqui, o Magistrado do Ministério Público Coordenador tem funções deliberativas com os demais intervenientes (o Juiz Presidente e o Administrador Judiciário), relativamente a várias matérias, entre as quais, a aprovação do relatório semestral referido na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta, o planeamento e a avaliação dos resultados da comarca e a aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos

Ora, entre os fins a visar, pode o Magistrado do Ministério Público Coordenador propor objectivos a alcançar, nomeadamente na instalação de locais próprios para o acolhimento e para a audição dos menores nos tribunais.

Ao Conselho de Gestão, cabe, assim, actualmente, unicamente um papel de promoção e providência pela conservação das instalações e dos bens e equipamentos comuns, bem como tomar ou propor medidas para a sua racional utilização.

E isto é assim, porque não podemos esquecer que, não obstante a nova organização do sistema judiciário e a implementação do modelo de Gestão Tripartida, os edifícios dos tribunais não sofreram qualquer transformação na criação ou readaptação de espaços próprios para o acolhimento das crianças nas suas deslocações a tribunal.

Ora, como qualquer afectação logística de realização de obras ou de readaptação de espaços contende directamente com questões orçamentais, logo dependentes de outras entidades como a Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), pouco espaço de manobra e de possibilidade de execução efectiva é deixado aos órgãos de gestão da comarca.

Com efeito, de acordo com o DL n.º 165/2012, de 31 de Julho que aprovou a orgânica da DGAJ, na questão que nos ocupa, verifica-se que cabe a este organismo, nomeadamente:

- Apoiar a definição das políticas de organização e gestão dos tribunais;
- Participar, em articulação com a Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), na realização de estudos tendentes à modernização e à racionalização dos meios à disposição do sistema judiciário, propondo e executando as medidas adequadas;
- Assegurar procedimentos de contratação pública para satisfação das necessidades de bens e serviços não abrangidos por procedimentos desenvolvidos pela unidade ministerial de compras, em articulação com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P. (IGFEJ, I. P.);
- Coordenar a elaboração, executar e proceder à avaliação da gestão orçamental, financeira e contabilística dos tribunais sem autonomia administrativa, bem como participar na preparação e gestão dos orçamentos, relativamente aos tribunais de 1.ª instância, das magistraturas judicial e do Ministério Público;
- Programar as necessidades de instalações dos tribunais e participar com o IGFEJ, I. P., no planeamento e na execução de obras de construção, remodelação ou conservação.

Ao IGFEJ¹⁴, para além de atribuições envolvendo a informatização e respectivos equipamentos dos tribunais, cumpre-lhe uma vertente orçamental, nomeadamente:

- Apresentar a proposta de financiamento mais adequada à actividade do MJ, enquadrada na política orçamental e financeira do Estado e de acordo com o planeamento estratégico definido para o sector;
- Desenvolver as actividades de entidade coordenadora do programa orçamental;

¹⁴ DL 164/2012, de 31-7, Lei Orgânica que define a natureza, missão, composição e atribuições do IGFEJ.

- Definir, executar e avaliar, em colaboração com os respectivos serviços e organismos, o orçamento e os planos de investimento do MJ;
- Coordenar a requisição das verbas inscritas no Orçamento do Estado afectas aos serviços e organismos do MJ;
- Assegurar procedimentos de contratação pública não abrangidos pela unidade ministerial de compras, em articulação com os demais serviços e organismos do MJ;
- Promover a realização de estudos relativos ao património imobiliário e às instalações do MJ, nomeadamente dirigidos à previsão das necessidades e à rentabilização do património existente, bem como planear, em articulação com os serviços e organismos do MJ, as necessidades no domínio das instalações;
- Definir o programa de empreitadas de construção, remodelação, ampliação, adaptação e conservação de instalações, coordenando o respectivo planeamento com os serviços e organismos do MJ;
- Coordenar a definição dos programas preliminares dos projectos com os serviços e organismos do MJ, assegurando, em articulação com estes, a elaboração dos projectos, a gestão dos empreendimentos e a coordenação e fiscalização das empreitadas, até à recepção das mesmas.

Em resumo e para a questão que aqui nos ocupa que é a necessidade de providenciar por espaços/instalações adequadas às crianças, conclui-se, infelizmente, que no âmbito da actual actividade dos órgãos de gestão, estes detêm apenas competências muito genéricas, baseadas sobretudo em avaliações, relatórios e definição de objectivos, sem possibilidade de os concretizarem na prática de forma totalmente autónoma, porque dependem exclusivamente do aval de outros organismos do Ministério da Justiça.

3.4. Objectivos (ainda) a implementar pela Gestão na área dos Menores

3.4.1. Redefinição de competências

Os instrumentos jurídicos internacionais referenciados e a legislação interna elencada fornecem-nos apenas as linhas gerais da audição ou inquirição da criança ou do jovem.

No entanto, esta audição encerra em si muito mais, pois traz consigo todo um conjunto de actos preparatórios a ter em conta, já aludidos nas Directrizes do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às Crianças.

E uma solução seria umentar as competências do Conselho de Gestão, conferindo-lhes poderes efectivos na participação, concepção e execução de medidas de organização e modernização da comarca e ainda na correcta gestão, utilização, manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afectos aos serviços do tribunal, bem como tomar ou propor medidas para a sua racional utilização.

Para além disso, os Órgãos de Gestão, através dos seus instrumentos, deveriam monitorizar o número de crianças que se deslocam a tribunal para serem ouvidas e através de relatórios e dados estatísticos periódicos, enviá-los aos serviços competentes do Ministério da Justiça, de

modo a que se aferisse, de acordo com tais números, da necessidade de providenciar pela criação de espaços próprios nos tribunais para receber e ouvir as crianças.

3.4.2. Autonomia financeira parcial

Sem colocar em causa as atribuições orçamentais do IGFEJ para cada comarca, deveria ser concedido ao Conselho de Gestão uma autonomia financeira parcial, através de receitas próprias (por ex., provenientes de taxas de justiça, multas processuais e/ou criminais) ou atribuir-lhes um fundo próprio (anual, bianual ou trianual) para ser usado na execução de pequenas obras, para adquirir materiais de consumo rápido e/ou permanente, para requisitar serviços de terceiros, para efectuar despesas com pessoal em regime de prestação de serviços ou mesmo para adaptar espaços.

Uma autonomia financeira parcial, permitira, assim, aos Órgãos de Gestão da Comarca praticar actos de gestão não corrente em áreas necessitadas, sem estar na constante dependência orçamental do IGFEJ e de autorização e supervisão da DGAJ.

Esta autonomia permitiria, assim, alocar espaços para as crianças, através da realização de pequenas obras sem dependência da DGAJ ou do IGFEJ.

Obviamente que esta autonomia financeira seria gerida pelo Conselho de Gestão e estaria sempre sujeita à prestação de contas, ao fim de cada período de atribuição, utilização ou afectação.

3.4.3. Alocação de sala de atendimento/acolhimento/audição

Como a criança é chamada cada vez mais a “participar” nos processos e matérias que lhe dizem respeito, também maior é a necessidade de existir um prévio contacto da criança com o espaço do tribunal e com um Técnico Especializado¹⁵, com vista a preparar a criança para o local onde se realiza a audição e a aferir se existe algum risco para a criança nas repercussões que a sua audição poderá ter na relação com cada um dos progenitores e medir a capacidade de interacção com a criança.

Quando acompanhada por Técnico, a prévia preparação da criança é outra necessidade a considerar, já que é preciso:

- Verificar se a criança já teve outras experiências similares e avaliar como foram

¹⁵ O Decreto-Lei n.º 332-B/2000 de 30 de dezembro, que regulamentou a Lei 147/99 de 1/9 (Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo), no seu artigo 7º, refere que o acompanhamento dos menores em perigo junto dos tribunais compete às equipas multidisciplinares do sistema de solidariedade e de segurança social, consistindo este num estrito apoio técnico, como seja o de acompanhamento da execução das medidas e no apoio aos menores que intervenham em processos judiciais de promoção e protecção (estes técnicos especializados, estão habilitados a assessorar o juiz na audição da criança e que o técnico deverá estar sempre presente na diligência, sem prejuízo de a criança poder estar acompanhada de adulto da sua escolha, nos termos previstos na alínea c) do n.º.1 do art.º 4º. do RGPTC).

- percepcionadas;
- Ponderar qual o contexto disponibilizado pelo tribunal mais favorável à preparação da criança, podendo haver necessidade de a criança ou jovem poder previamente ter contacto com o espaço onde decorrerá a audição por forma a diminuir a ansiedade da criança, caso haja;
 - Explicar à criança ou jovem o que é um tribunal, o que é uma audição de criança, o motivo pelo qual vai ser ouvida, ser informada se a sua audição vai ser ou não gravada e se consente que os pais tenham acesso às suas declarações, ser informada sobre o local da audição e quem são os sujeitos processuais que poderão estar presentes (o Juiz, o representante das crianças – Ministério Público, o Técnico/a ou outras pessoas de sua referência tais como Advogados;
 - Informar a criança da importância de dizer o que pensa, o que sente e não ter receio de responder ou de dizer que não se lembra;
 - Informar que o direito de ser ouvida nas questões que lhe dizem directamente respeito não a investe no poder de controlar as decisões que a afectam, sendo que a sua opinião não determina necessariamente o sentido da decisão a ser tomada.
 - Se a audição for no decurso de um julgamento, deverá a criança ser informada do que é um julgamento;
 - Tratando-se de crianças pequenas, podem introduzir-se actividades como desenho ou jogos, que permitem que a criança desloque para estes as suas reais vivências e/ou receios/angústias.

E aqui cumpre distinguir dois espaços físicos, aquele onde a criança deve aguardar antes de ser ouvida e aquele onde a criança vai ser ouvida.

Ambos:

- Têm de ser espaços físicos favoráveis, nos quais a criança ou jovem se sinta bem;
- Têm de ser espaços privados, ou seja, deve garantir-se que as entrevistas decorram sem que as crianças sejam vistas ou ouvidas por terceiros;
- Têm de ser espaços adequados e versáteis, para poder receber tanto crianças de mais baixa faixa etária, como jovens;
- Por fim, devem ser espaços que se situem em local mais reservado, para que não se confundam com as salas de testemunhas e espaços onde nem sequer haja contacto entre os outros utentes do Tribunal (por exemplo testemunhas e arguidos de processos criminais) e as crianças e jovens.

No que respeita, por exemplo, aos tempos de espera, sabemos quão difícil se torna confinar as crianças a um espaço de atendimento e que estas aí aguardem pacientemente até serem ouvidas, se não houver nenhum estímulo ou algum meio de distração.

As crianças aborrecem-se facilmente, fazem birras, choram, amuam, pelo que necessitam de constante atenção, incentivo e distração para se manterem entretidas num espaço pequeno e que lhes não é minimamente familiar.

Cumpriria, assim, que a sala de atendimento/espera:

- Fosse um espaço adaptado à idade das crianças, devendo, tanto quanto possível, possuir mobiliário baixo, específico para as idades infantis, com mesas e cadeiras que possam utilizar facilmente sem se magoarem, ou, na ausência, um tapete ou pavimento confortáveis que permitam a comunicação aberta, pois sabemos que as crianças gostam de brincar no chão;
- Fosse igualmente um local com brinquedos, jogos, livros, papel, canetas, lápis, lápis de cor, material didáctico e equipamentos lúdicos, considerando as várias idades (criança ou jovem);
- Garantissem condições de segurança, em especial se se tratar de uma criança, prevenindo a sua exposição a eventuais perigos;
- Fosse dotada de dispensador de água, por forma a que a criança tenha acesso a água, no caso de a espera ser muito prolongada;
- Devesse garantir a vigilância, sobretudo para as crianças de baixa faixa etária, enquanto aguardam a audição, enquanto os progenitores estão a ser ouvidos, estão em conferência ou em julgamento¹⁶.

Não menos importante é a necessidade de existência de instalações sanitárias equipadas para as crianças, atendendo às diferentes faixas etárias, como acontece, por exemplo, com os berçários, já existentes em tantos estabelecimentos comerciais. Estas têm que se situar próximo dos locais de acolhimento e de espera das crianças.

Quanto ao espaço físico de audição:

– Devem ser salas de audição das crianças especificamente adaptadas para esse fim, com um sistema de gravação e de videoconferência, separadas da sala de audiência, na qual a criança ou jovem responderia em contacto com a sala de audiência por imagem direta.

Urge, assim, dotar os tribunais de espaços apropriados a receber os menores, com as características apontadas, já que a vertente logística de acolhimento e de preparação nos tribunais é tão importante quanto a própria audição das crianças e jovens.

3.4.4. A Publicitação

Não podemos deixar de salientar também a importância de como uma correcta publicitação ao cidadão da existência de condições condignas para receber as crianças nos tribunais, reforçaria a confiança de serviço público com qualidade, aberta a uma avaliação por parte dos utentes do sistema de justiça, sejam eles utentes “adultos”, sejam utentes “crianças”.

Neste particular, tanto a Procuradoria-Geral da República (PGR), como o Conselho Superior da Magistratura (CSM) como cada Comarca já detêm SITES de apresentação da sua orgânica e

¹⁶ Na actualidade, não existe qualquer disposição legislativa que imponha uma escala de educadores nos tribunais para assegurar a vigilância e o entretenimento das crianças nas salas de espera, quando há conhecimento de que uma criança vai ser ouvida.

funcionamento, de onde constam os contactos, actividades levadas a cabo, legislação, composição, dados estatísticos, informações gerais, comunicados, links para outros sites, etc..

Assim, seria útil fazer constar, nos SITES da PGR, CSM e Comarcas, a informação sobre a existência ou inexistência de:

- Local próprio e adequado para receber e ouvir as crianças e jovens;
- Sistema de gravação;
- Sala de espera devidamente adaptada às várias faixas etárias das crianças;
- Instalações sanitárias adaptadas e apropriadas;
- Sistema de vigilância para as crianças, etc..

Importante também seria colocar imagens/fotos ou vídeos desses espaços.

IV. Conclusão

O empenho de quem gere cada comarca potencia a percepção favorável dos cidadãos sobre a qualidade da justiça praticada em cada comarca. Tal percepção incrementa a confiança que o cidadão deposita na justiça.

No domínio da jurisdição de menores, sob o peso de uma tradição judiciária de décadas que, por regra, excluía qualquer forma de intervenção das crianças e jovens no âmbito de processos e procedimentos que lhe dissessem respeito, subsiste ainda uma certa desconfiança dos cidadãos quando ocorre a necessidade de as crianças se deslocarem ao tribunal para serem ouvidas.

A oferta de condições condignas e apropriadas para receber as crianças em contexto de tribunal fará aumentar na mesma proporção a avaliação positiva dos cidadãos sobre o sistema da justiça no campo da Família e Menores.

Nesta matéria naturalmente delicada, que sensibiliza o cidadão comum, e a que ele está particularmente atento, quanto mais o Conselho de Gestão conseguir demonstrar que as crianças estão protegidas nos tribunais, porque existem boas e adequadas condições ao seu acolhimento, atendimento, vigilância e audição, maior será a confiança do cidadão nesta área da justiça.

A confiança do cidadão nos tribunais, por si só, abre a possibilidade da realização da justiça e é factor de elevação da qualidade da justiça praticada. O cidadão confiante nos tribunais está predisposto a aceitar uma decisão materialmente justa, a incorporá-la na sua vida, e a alcançar, por essa via, a paz e a justiça social... e não pretenderá ser esta a última ratio da actividade dos tribunais?

V. Bibliografia e fontes

- Decreto-Lei n.º 28/2009, de 28 de Janeiro;
 - Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais;
 - Decreto-Lei n.º 74/2011, de 20 de Junho;
 - Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário);
 - Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março;
 - Resolução da Assembleia da Sociedade das Nações, de 1924 (Declaração de Genebra);
 - Declaração dos Direitos da Criança;
 - Convenção da Haia de 1980, sobre os aspetos civis do rapto internacional de crianças;
 - Convenção sobre os Direitos da Criança;
 - Comentário Geral n.º 12 do Comité dos Direitos da Criança;
 - A Convenção Europeia sobre o exercício dos Direitos da Criança e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem;
 - Diretrizes do Comité dos Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às Crianças (adotadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 17 de novembro de 2010);
 - Regulamento (CE) n.º 2201/2003, do Conselho, de 27 de Novembro de 2003;
 - Lei n.º 1925 (Lei da Protecção à Infância);
 - Organização Tutelar de Menores (OTM);
 - Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, (Lei de Protecção de Crianças e Jovens em perigo);
 - Código de Processo Penal;
 - Lei n.º 141/2015, de 8 de Setembro (RGPTC);
 - Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de Dezembro;
 - Despacho n.º 2/2019, de 6 de Março, da PGR;
 - DL n.º 164/2012, de 31 de Julho;
 - DL n.º 165/2012, de 31 de Julho.
-
- Módulos do curso de formação específica para o exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário que serviram de apoio:
 - Módulo 4 – Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos;
 - Módulo 6 – Comunicar a Justiça;
 - Módulo 8 – Organização Judiciária e Confiança na Justiça.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

5. A ATUAÇÃO HIERÁRQUICA DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA

Ana Margarida Ferreira dos Santos*

- I. Introdução
- II. O MMPCC na organização judiciária
- III. O MMPCC na hierarquia do Ministério Público
 - 3.1. O Ministério Público como órgão autónomo e hierarquizado
 - 3.2. As formas de exercício da hierarquia pelo MMPCC: Ordens e Instruções
 - 3.3. Os limites dos poderes hierárquicos do MMPCC
 - 3.4. O especial caso do processo penal/a Diretiva PGR n.º 1/20, de 4 de fevereiro
 - 3.5. O especial caso do Ac. STJ de Fixação Jurisprudência n.º 2/11
 - 3.6. Atuação hierárquica pré-normativa
 - 3.7. Auxiliares do MMPCC na sua atuação hierárquica
- IV. Conclusões
- V. Bibliografia e elementos de apoio

I. Introdução

Pretende-se com este trabalho abordar a atuação hierárquica do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

Ir-se-á começar por descrever as principais reformas introduzidas pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, encontrar nelas os pilares da organização judiciária portuguesa e o papel que a Comarca tem nessa nova organização.

Se na nova organização judiciária introduzida pela referida Lei, a Comarca tem um papel polarizador da atuação dos tribunais e do Ministério Público, esse papel polarizador estende-se também ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca, no que toca à direção do Ministério Público.

Na direção da Comarca são atribuídas competências de gestão ao Juiz Presidente (sobre os tribunais), ao MMPCC (sobre o Ministério Público) e ao Administrador Judiciário (sobre as Secretarias), num esquema tripartido que encontra a sua máxima expressão no Conselho de Gestão da Comarca.

Ver-se-á que muitas das competências de gestão do MMPCC encontram paralelo naquelas que são atribuídas ao Juiz Presidente.

Onde não há paralelo – nem poderia haver – é no poder atribuído ao MMPCC de emitir ordens e instruções, expressão pura da organização hierárquica do Ministério Público.

Encontrado um papel fundamental no MMPCC na organização judiciária, por via das competências de gestão da Comarca, é inelutável que assuma o mesmo papel fundamental na organização hierárquica própria do Ministério Público.

* Procuradora da República.

É então fulcral um olhar sobre a feição hierárquica do Ministério Público, sobre os seus fundamentos e sobre a sua expressão normativa.

A expressão normativa da hierarquia não está isenta de dificuldades, quer quanto à forma, quer quanto ao conteúdo, quer quanto à finalidade.

Ainda assim, abordar-se-á a forma e a finalidade dos poderes hierárquicos do MMPCC. Quanto ao conteúdo, vista a sua possível diversidade, abordar-se-á a questão específica da intervenção no processo penal, com alusão à Diretiva PGR n.º 1/20, de 4 de fevereiro (ou pelo menos à sua doutrina, dada a suspensão da vigência).

Referir-se-á, ainda o especial cuidado que o MMPCC, no contexto hierárquico, deverá devotar às consequências funcionais do Ac. do STJ de Fixação Jurisprudência n.º 2/11.

Aquém da intervenção normativa hierárquica do MMPCC, enunciar-se-ão alguns modos de atuação que, se ainda hierárquicos na sua natureza, são pré-normativos, ou seja, não se expressam em ordens ou instruções.

Vistas as extensas competências de gestão do MMPCC e o que lhe pode ser exigido a nível hierárquico, terminar-se-á o trabalho com a indicação dos auxiliares do MMPCC no exercício do seu poder hierárquico.

II. O MMPCC na organização judiciária

O sistema judiciário português está hoje organizado segundo a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), regulamentada pelo DL n.º 49/14, de 17 de março, Regime aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (ROFTJ), ambas entradas em vigor em 1 de setembro de 2014¹, contando atualmente com nove e três alterações legislativas, respetivamente.

A LOSJ respondeu a um assumido desígnio político de reforma da organização judiciária portuguesa, pretendendo dividir o território judiciário em Comarcas, cada uma com organização própria e articulada entre os órgãos decisórios e funcionais, responsáveis pelo planeamento, monitorização e avaliação da atividade da Comarca, integrando ainda os vários operadores judiciários e a sociedade civil no processo de gestão.

Esta ideia de polarização da organização judiciária em Comarcas tem a sua expressão mais forte nos seguintes aspetos:

- Os tribunais (juízos) podem estar instalados nos diversos municípios integrantes da Comarca, podendo ter competência sobre mais do que um município ou mesmo sobre todo o território da Comarca;
- Na tripartição da gestão da Comarca no Juiz Presidente, no Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca e no Administrador Judiciário, nomeados em

¹ Por força do artigo 188.º, n.º 1, da LOSJ e do artigo 118.º do ROFTJ.

comissão de serviço;

- Na criação do Conselho de Gestão da Comarca e do Conselho Consultivo da Comarca; numa ideia gestonária por objetivos.

Veja-se então.

A LOSJ criou 23 Comarcas no território nacional, coincidentes com a primeira instância judiciária, onde funcionam os tribunais de comarca – artigos 33.º e 79.º².

Os tribunais de comarca desdobram-se em juízos de competência genérica, especializada, especializada mista e de proximidade, podendo estar instalados nos diversos municípios integrantes da Comarca – artigo 81.º.

São juízos de competência especializada: Central cível, Local cível, Central criminal, Local criminal, Local de pequena criminalidade, Instrução criminal, Família e menores, Trabalho, Comércio, Execução.

Paralelamente, em cada comarca existe uma Procuradoria da República, com sede no concelho onde está sediado o tribunal de comarca.

A Procuradoria da República de comarca integra o DIAP de comarca e as procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízos de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada aí sediados (artigo 73.º do EMP³).

Os órgãos de gestão da Comarca são o Juiz Presidente, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca (MMPCC), o Administrador Judiciário e o Conselho de Gestão (artigos 92.º, 94.º, 99.º, 101.º, 104.º e 106.º da LOSJ).

Ao Juiz Presidente cabe representar a Comarca e dirigir o tribunal. AO MMPCC cabe dirigir o Ministério Público na Comarca.

O Administrador Judiciário dirige os serviços de Secretaria da Comarca, segundo orientação genérica do Juiz Presidente e do MMPCC (neste caso último, relativamente às matérias exclusivas do funcionamento do Ministério Público).

Estes três órgãos são nomeados em comissão de serviço de três anos, o que faz descortinar uma clara intenção do legislador de autonomizar os órgãos de gestão dos restantes recursos da Comarca, não os fazendo depender dos movimentos de magistrados e de funcionários.

² Fazendo ainda parte do tecido organizativo o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas, a Jurisdição Administrativa e Fiscal, os tribunais judiciais de segunda instância (o Supremo Tribunal de Justiça e os Tribunais da Relação) e os tribunais de primeira instância de competência alargada a mais do que uma Comarca – artigos 29.º e 83.º da LOSJ

³ Lei n.º 68/19, de 27 de agosto, entrada em vigor em 1 de janeiro de 2020, com as alterações da Lei n.º 2/20, de 31 de março.

Para alguns, contudo, a estrutura tripartida de gestão, ainda que congregada no Conselho de Gestão, é de algum modo afetada pelo modo de nomeação do Administrador Judiciário.

Com efeito, cabendo ao Juiz Presidente a nomeação, a renovação da comissão e a cessão da comissão do Administrador Judiciário, procedimento onde apenas tem lugar a audição do MMPCC (artigos 104.º e 105.º da LOSJ e 22.º do ROFTJ), pode ter de se admitir uma implícita responsabilidade do Administrador Judiciário para com o Juiz Presidente, com prejuízo para o Ministério Público.

O Conselho de Gestão garante a plena articulação dos órgãos de gestão atrás referidos e o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a Comarca, mediante funcionamento deliberativo (artigo 108.º da LOSJ).

São as seguintes as competências do Conselho de Gestão:

- Aprovação de relatórios semestrais, relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, os quais são remetidos para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;
- Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;
- Promoção de alterações orçamentais;
- O planeamento e a avaliação dos resultados da comarca;
- Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;
- Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça; acompanhamento da execução orçamental.

Outra grande novidade da reforma é o Conselho Consultivo da Comarca (artigo 109.º da LOSJ), por trazer para o seio da gestão da Comarca, ainda que com funções consultivas, os operadores judiciários sem poderes de gestão e mesmo da sociedade civil.

O Conselho Consultivo tem a seguinte composição:

- O presidente do tribunal, que preside;
- O magistrado do Ministério Público coordenador;
- o administrador judiciário;
- Um representante dos juízes da comarca, eleito pelos seus pares;
- Um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca, eleito pelos seus pares;
- Um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca, eleito pelos seus pares;
- Um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca;

- Um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na comarca;
- Dois representantes dos municípios integrados na comarca;
- Representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três;
- Quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.

Os membros do Conselho Consultivo podem ainda ser convidados a reunir com o Conselho de Gestão.

Não ficaria completa esta sumária análise da reforma judiciária da LOSJ sem a alusão à atuação gestonária por objetivos.

No seu artigo 91.º, postula então a LOSJ a definição de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para os tribunais e para as Procuradorias, com audição do Administrador Judiciário, até 15 de outubro de cada ano, para serem apresentados para homologação ao Conselho Superior da Magistratura e à Procuradora-Geral da República, respetivamente.

Os objetivos processuais devem reportar-se ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo por base os valores de referência processual estabelecidos (valores de produtividade calculados em abstrato por Magistrado).⁴

Os objetivos processuais da Comarca devem ser ponderados na avaliação dos Magistrados.

De notar que, numa perspetiva macro, o artigo 90.º exige a definição de objetivos estratégicos trienais para o desempenho da Comarca, pelo Conselho Superior da Magistratura e pela Procuradoria-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da Justiça⁵.

Estabelecendo a sua monitorização anual pelas mesmas entidades, através de reuniões com periodicidade trimestral.

Para além destes objetivos estratégicos, prevê-se a definição de objetivos anuais, até 15 de julho do ano anterior, entre as mesmas entidades, ponderando-se os valores de referência processual.

Ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca compete dirigir o Ministério Público da Comarca.

⁴ Os valores de referência processual estão em avaliação e estudo pelo Conselho Superior do Ministério Público, no que tange a esta Magistratura.

⁵ De acordo com a apresentação do Dr. Gonçalo Eleutério Silva “Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público”, no presente Curso, a definição de objetivos estratégicos trienais e anuais prevista no artigo 90.º ainda teve concretização.

As competências do MMPCC estão desenhadas no artigo 101.º, n.º 1, da LOSJ:

- a. Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b. Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c. Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca;
- d. Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e. Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f. Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g. Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h. Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- i. Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j. Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- k. Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l. Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.
- m. Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
- n. Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade

- orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
- o. Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
 - p. Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
 - q. Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
 - r. Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

Para além destas contam-se ainda:

- As que são exercidas no Conselho de Gestão;
- A apresentação de propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para serem apresentados para homologação à Procuradoria-Geral da República (artigo 91.º da LOSJ);
- Dar orientações genéricas ao Administrador Judiciário, em matérias do exclusivo funcionamento do Ministério Público (artigo 104.º, n.º 2, da LOSJ);
- Ser ouvido pelo Administrador Judiciário sobre o mapa de férias dos oficiais de justiça, recolocação de funcionários, gestão dos espaços e equipamentos e distribuição do orçamento da Comarca (artigo 106.º, n.º 2, da LOSJ).
- A substituição de Magistrados nas suas faltas e impedimentos (artigo 86.º, n.º 4, LOSJ);
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral Regional, a nomeação de Coordenadores Setoriais (artigo 99.º, n.º 3, da LOSJ e artigo 84.º do EMP).

Podem agrupar-se estas competências em:

- Regulamentares (al. r));
- De distribuição de serviço (als. d), g), j) e artigo 86.º, n.º 4, da LOSJ);
- De planeamento da atividade (als. c), n), q) e artigos 91.º e 104.º, n.º 2, da LOSJ);
- De desburocratização (als. e) e p));
- De monitorização (als. a), b), c) e o));
- De reporte hierárquico (als. a) e b));
- De proposta (als. e), f) e h));
- De pronúncia (als. i), m) e artigo 106.º, n.º 2, da LOSJ);
- Disciplinares sobre oficiais de justiça (al. k));
- De avaliação sobre oficiais de justiça (al. l));

III. O MMPCC na hierarquia do Ministério Público

3.1. O Ministério Público como órgão autónomo e hierarquizado

Postula a Constituição, logo no seu artigo 2.º, que “a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”.

A separação de poderes⁶ é, pois, uma expressão do Estado de direito democrático.

Em desenvolvimento, afirma a CRP, no seu artigo 110.º (Parte III, Título I), que o poder do Estado é exercido através dos órgãos de soberania, constituindo os Tribunais um desses órgãos de expressão do poder do Estado (ou da soberania popular)⁷.

Órgãos de soberania que devem assegurar separação entre si (artigo 111.º), na esteira do postulado no já citado artigo 2.º.

A CRP dedica então o Título V (da sua Parte III) ao órgão de soberania Tribunais, a quem compete exercer o poder jurisdicional do Estado: administrar a justiça em nome do povo (artigo 202.º, n.º 1).

Estabelecendo a independência do poder judicial e a irresponsabilidade dos juízes, como corolário da separação de poderes e como pilar do Estado de direito democrático (artigos 203.º e 216.º, n.º 2).

O Ministério Público aparece então na urdidura constitucional portuguesa como integrante dos Tribunais (Capítulo V, do Título V, da Lei da Fundamental).

Logo nessa arrumação sistemática, a Constituinte de 1975 não quis deixar dúvidas sobre a consideração do Ministério Público como um órgão de justiça, integrado nos Tribunais. Tendo por seu órgão superior a Procuradoria-Geral da República (artigo 220-º, n.º 1), sendo o Procurador-Geral da República nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (artigo 133-º, n.º 1, al. m)).

Esta normatividade constitucional impede que o Ministério Público seja caracterizado como órgão da Administração, integrado no poder executivo, na dependência do Governo ou do Ministério da Justiça e atuando sobre as suas ordens, sob pena de flagrante interpretação contrária à Constituição.

As funções deste órgão de justiça estão plasmadas no artigo 219-º, n.º 1: “ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na

⁶ O legislativo, o executivo e o judicial.

⁷ Sendo os restantes o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo.

execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”. Ultrapassada pela Lei Fundamental a caracterização do Ministério Público como órgão de justiça, integrado nos Tribunais, trata aquela de lhe atribuir um estatuto próprio, a definir pela lei ordinária (artigo 219.º, n.º 2).

Não deixando de proclamar a sua autonomia e de exigir a organização hierárquica dos seus agentes (artigo 219.º, n.º 2 e n.º 4).

O contraponto do modo de exercício do poder judicial e do modo de exercício das funções constitucionais do Ministério Público torna-se claro: os juízes exercem as suas funções com independência e irresponsabilidade e o Ministério Público exerce-as com autonomia, num contexto hierarquizado e de responsabilidade.

Para melhor densificação das características de autonomia e de hierarquia, desça-se até à lei ordinária, concretamente à LOSJ e ao Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/19, de 27 de agosto, com as alterações da Lei n.º 2/20, de 31 de março).

Segundo a LOSJ, o Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local (artigo 3.º).

Segundo a LOSJ, a autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na lei (artigo 3.º), sem prejuízo da sua autonomia (artigo 9.º, n.º 2, do EMP).

Estas normas da LOSJ estão em sintonia com o EMP (artigos 3.º e 97.º).

Pode então surpreender-se na lei ordinária e no seu estatuto próprio a proclamação do Ministério Público:

- Como um órgão integrado na função jurisdicional do Estado,
- Com funções de representar o Estado, defender os interesses que a lei determinar, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal e defender a legalidade democrática,
- Subordinado a critérios de legalidade e de objetividade,
- Dotado de autonomia relativamente aos demais poderes do Estado,
- Organizado hierarquicamente, através da subordinação a diretivas, ordens e instruções legalmente previstas,
- Dotado de autonomia interna.

O Estatuto do Ministério Público confere espessura à hierarquia partindo da competência sobre o seu exercício.

Assim, o artigo 14.º:

“1 – No exercício das suas funções detêm poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual, os seguintes magistrados:

- a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Vice-Procurador-Geral da República;
- c) O procurador-geral regional;
- d) O diretor do departamento central de investigação e ação penal (DCIAP);
- e) O diretor do departamento central de contencioso do Estado e de interesses coletivos e difusos;
- f) O magistrado do ministério Público coordenador de Procuradoria da República de comarca;
- g) O magistrado do Ministério Público coordenador de Procuradoria da República administrativa e fiscal;
- h) O diretor do departamento de investigação e ação penal (DIAP) regional;
- i) O diretor do DIAP.

2 – Os procuradores da República que dirigem procuradorias e secções dos DIAP detêm poderes de hierarquia processual, bem como os poderes que lhes sejam delegados pelo imediato superior hierárquico”.

Como se vê, O MMPCC é uma instância hierárquica no quadro organizativo do Ministério Público.

Atendendo a uma ideia de verticalidade hierárquica, é subordinado hierárquico direto do Procurador-Geral Regional respetivo (artigo 66.º, al. b) e 68.º, n.º 1, a), do EMP) e superior hierárquico imediato dos Procuradores da República que dirigem Procuradorias e do Diretor do DIAP da Comarca.

3.2. As formas de exercício da hierarquia pelo MMPCC: Ordens e Instruções

O EMP entrega a formalidade do exercício de poderes hierárquicos a três instrumentos principais: as Diretivas, as Ordens e as Instruções.

As Diretivas apenas podem ser emitidas:

- Pelo Procurador-Geral da República (artigo 16.º, al. c) e 19.º, n.º 2, al. b), do EMP);
- Pelo Conselho Superior do Ministério Público em matéria de organização interna e de gestão de quadros (artigo 166.º, al. c), da LOSJ e artigo 21.º, n.º 2, al. d), do EMP).

Afirma o EMP que o MMPCC dirige a Comarca e emite Ordens e Instruções (artigo 75.º, n.º 1).

Sobre a formalidade das Ordens e Instruções, o EMP parece permitir que as mesmas sejam verbais, a não ser que se destinem a produzir efeitos em processo determinado ou que seja exigida pelo destinatário a forma escrita (artigo 100.º, n.º 1, do EMP).

Todavia, parece que a forma escrita deverá ser privilegiada, para memória futura, para solidez da ordem ou instrução, para que fique exposta a sua fundamentação ou para que se não criem equívocos ou desmandos interpretativos de parte a parte, tornando transparente a ordem hierárquica e monitorizável o seu cumprimento.

O que caberá no âmbito destes instrumentos hierárquicos tem, contudo, uma aproximação um pouco débil na lei e no estatuto.

A Procuradoria-Geral República, para colmatar ou para pôr cobro a esta indefinição, emitiu a Diretiva n.º 5/14, de 19 de novembro⁸.

Determina a Diretiva:

“Conceptualmente, com vista a uma interpretação mais rigorosa e à uniformização de atuações hierárquicas, consideram-se como instrumentos de conformação hierárquica do Ministério Público:

1. Diretiva: contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência de uma lacuna (integrativas);
2. Instrução: contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se;
3. Ordem: contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

Ainda que assim fixado, por via hierárquica máxima, o âmbito dos instrumentos hierárquicos, dificuldades ainda permanecem naquilo que deverá ser o seu conteúdo.

Ressalvando-se dessa dificuldade as Diretivas do Procurador-Geral da República, pelo menos no que toca à emissão de comandos e critérios gerais de interpretação de normas. Propõe-se que se encontre na finalidade da subordinação hierárquica uma orientação sobre o conteúdo dos instrumentos hierárquicos.

⁸ Expressando assim a sua necessidade: “Impõe-se uma definição e delimitação, rigorosas e atuais, dos principais atos de administração hierárquica do Procurador-Geral da República e dos restantes órgãos e magistrados do Ministério Público.

A experiência adquirida demonstra, com particular ênfase, uma enorme disparidade de designações, ao que acresce, por vezes, que algumas delas são utilizadas para indicar realidades pelo menos parcialmente diversas – o que de modo nenhum propicia o desejável rigor exigido pela delimitação dos conceitos em apreciação”.

Não se olvide então a conformação constitucional do Ministério Público e o contraponto que ela apresenta com o exercício do poder judicial: por um lado, subordinação hierárquica; por outro, independência.

A estrutura hierarquizada do Ministério Público permite-lhe um modo de agir que não pode ser o dos Tribunais – que apenas respondem perante a Constituição e a lei e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores (artigo 4.º da LOSJ).

Esse particular e próprio modo de agir terá então por objetivos (finalidade):

- Uniformidade na interpretação da lei,
- Uniformidade na aplicação da lei,
- Utilização uniforme de instrumentos de consenso e de oportunidade,
- Atuação funcional e processual conjunta dos seus agentes,
- Articulação entre as diversas fases de intervenção processual do Ministério Público,
- Criação de boas práticas e identificação de estrangimentos, em razão daquela articulação.

A prolação de Ordens e de Instruções pelo MMPCC poderá então ter por orientação as finalidades supra descritas.

É claro que a lei exhibe áreas de atuação hierárquica concretas, como sejam: regulamentares, de distribuição de serviço, de planeamento da atividade, de desburocratização e de monitorização, tal como já enunciadas, sendo desnecessário repeti-las aqui.

O EMP, no seu artigo 75.º, convoca ainda outras áreas de atuação hierárquica:

- Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;
- Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;
- Proferir decisão em conflitos internos de competência;
- Afetar⁹ grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;
- Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca.

E os artigos 87.º, al. h) e 92.º, n.º 3, do EMP uma outra:

- A determinação da intervenção nas fases subsequentes do processo do magistrado que dirigiu o inquérito, sempre que razões ponderosas de complexidade processual o justifiquem, sob proposta do Diretor do DIAP.

⁹ A afetação de processos corresponde à redistribuição, aleatória ou por atribuição, de grupos de processos ou inquéritos a magistrado diverso do seu titular original.

O que se admite é que o exercício de poderes hierárquicos, vistas as finalidades da estruturação hierárquica do Ministério Público e desde que respeitados os seus limites legais, poderá ir além destas áreas de atuação concretas.

3.3. Os limites aos poderes hierárquicos do MMPCC

Apesar de dirigir a Comarca e de, no âmbito dessa direção, poder emitir ordens e instruções, o MMPCC tem os seus poderes hierárquicos limitados:

- Pela competência de outros órgãos,
- Pela submissão à sua hierarquia superior,
- Pela delimitação negativa desses poderes prevista na lei,
- Pela autonomia estatutária dos subordinados hierárquicos. Quanto à competência de outros órgãos:
 - A reafetação de magistrados do Ministério Público, tem o MMPCC de a propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, (artigo 75.º, n.º 1, al. k), do EMP)¹⁰;
 - A atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem, tem o MMPCC de a propor, por despacho fundamentado, ao Procurador-Geral Regional (artigos 68.º, n.º 1, al. g) e 75.º, n.º 1, al. m), do EMP);
 - O exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca tem o MMPCC de a propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional (artigo 75.º, n.º 1, al. n), do EMP);
 - A concessão de dispensa de serviço, nos termos do artigo 121.º do EMP, que compete ao Procurador-Geral da República ou ao Procurador-Geral Regional, por delegação daquele;
 - Nas ações cíveis em que o Estado seja parte, cabe ao Procurador-Geral da República, ouvido o procurador-geral regional, nomear qualquer magistrado do Ministério Público para substituir ou coadjuvar o magistrado a quem incumba a representação do Estado (artigo 91.º do EMP);
 - Nos processos criminais, cabe ao Procurador-Geral da República nomear qualquer magistrado do Ministério Público para coadjuvar ou substituir outro magistrado a quem o processo esteja distribuído, sempre que razões ponderosas de complexidade processual ou de repercussão social o justifiquem; o Procurador-Geral Regional pode proferir a decisão prevista no número anterior caso ambos os magistrados exerçam funções na respetiva procuradoria-geral regional ou em procuradorias da República por ela abrangidas (artigo 92.º, n.º 1 e n.º 2, do EMP);
 - Nas ações cíveis em que o Estado seja parte, cabe ao membro do Governo

¹⁰ A reafetação consiste na colocação transitória do magistrado em tribunal, procuradoria ou secção de departamento diverso daquele em que está colocado (artigo 77.º do EMP).

responsável pela área da Justiça proferir instruções de ordem específica, autorizar a confissão, a transação ou a desistência, bem como a composição extrajudicial de conflitos (artigo 101.º do EMP).

As decisões previstas nas alíneas k), l) e m) do artigo 75.º, n.º 1, do EMP devem ser precedidas da audição dos magistrados visados (n.º 2 do citado artigo).

Quanto à atribuição de processos a outro magistrado que não o titular, a lei determina ainda que a audição do magistrado, se contrariar a fundamentação expressa pelo Procurador-Geral Regional, exige prévia decisão por parte do Procurador-Geral da República para a sua concretização (artigo 68.º, n.º 2, do EMP).

Quanto à submissão à hierarquia superior, é uma decorrência da estrutura organizativa do Ministério Público, consagrada no artigo 97.º do EMP, havendo o MMPCC de obedecer às Diretivas, Ordens e Instruções superiores, designadamente da Procuradoria-Geral da República, do Conselho Superior do Ministério Público e do Procurador-Geral Regional.

Quanto à delimitação legal negativa dos seus poderes, está, antes de tudo o demais, no próprio dever do hierarca, como qualquer magistrado do Ministério Público, de atuar segundo critérios de legalidade e de objetividade.

Esta será a mais forte limitação ao exercício do poder hierárquico, traduzindo-se num controlo interno da atuação do hierarca.¹¹

Segue-se-lhe a consagração de recusa de cumprimento de ordens e instruções ilegais ou com fundamento na grave violação da consciência jurídica do subordinado destinatário (artigo 100.º do EMP), traduzindo-se num controlo externo da atuação do hierarca¹², a que este não se pode opor.

E cujo remédio é ou a avocação do procedimento ou a sua distribuição a outro magistrado.¹³

Conhece-se ainda na lei uma outra limitação ao exercício do poder hierárquico, que é a que está prevista no artigo 91.º, n.º 4, da LOSJ: os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada.

Quanto à autonomia estatutária dos subordinados hierárquicos, será redutor ver na faculdade de recusa do cumprimento de ordens e instruções a sua única expressão.

¹¹ Não olvidando que constitui infração grave a formulação, por superiores hierárquicos, de pedidos de informação, instruções, deliberações ou provimentos fora do âmbito das suas atribuições, ainda que com a forma legal (artigo 215.º, n.º 2, do EMP).

¹² Luís Sousa da Fábrica (“A autonomia do Ministério Público no novo Estatuto”, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1.ª edição, setembro 2020, pág. 93) considera mesmo um poder-dever funcional do subordinado a recusa de uma ordem ilegal, enquanto garantia interna da legalidade e imparcialidade da atuação do Ministério Público.

¹³ Podendo o exercício injustificado da faculdade de recusa constituir falta disciplinar.

Por outro lado, admiti-la com uma amplitude tal que tolha a atuação hierárquica superior, é pôr em causa a feição hierarquizada do Ministério Público, como a Constituição da República a quis, e cujas nobres finalidades já se apontaram supra.

Esta questão será abordada nos Capítulos seguintes, a partir de dois especiais casos. Uma constatação pode, contudo, fazer-se, que só na aparência parecerá tautológica: onde não haja diretiva, ordem ou instrução, funciona em total limpidez democrática a autonomia de cada Magistrado, porque subordinado apenas a critérios de legalidade e de objetividade, pelo que esta é também uma das faces da autonomia interna.

Isto porque o Ministério Público, na sua vertente hierárquica, não se comporta como um órgão da Administração do Estado, composto por funcionários, em que tudo estará sancionado e legitimado hierarquicamente, mas como um órgão composto por Magistrados, livres na sua ação, até que esta seja limitada, nos termos constitucionais e legais, para corresponder às finalidades da organização do Ministério Público como órgão hierarquizado, que são apenas e só finalidades de justiça.

3.4. O especial caso do processo penal/a Diretiva PGR n.º 1/20, de 4 de fevereiro

Como já se teve oportunidade de ir referindo ao longo deste trabalho, contam-se nos poderes de hierarquia a hierarquia processual, entendida como o poder de intervir em processos concretos.

Não deixam dúvidas a esse respeito:

- O artigo 14.º, n.º 1 e n.º 2 do EMP (contendo mesmo o n.º 2 do artigo o segmento normativo expresso “hierarquia processual”);
- O artigo 75.º, n.º 1, al. h) que confere ao MMPCC o poder de intervir hierarquicamente nos processos;
- O artigo 97.º, n.º 5 que dispõe que as decisões finais proferidas pelos magistrados do Ministério Público em procedimentos de natureza não criminal podem ser objeto de reapreciação pelo imediato superior hierárquico.

Caso paradigmático é o da proposição, decisão de não proposição e contestação de ações cíveis, nomeadamente em que seja interessado o Estado, em que o superior hierárquico tem o poder de reapreciação e de decisão final, conforme a Circular PGR n.º 12/79, de 11 de maio.

No entanto, no que respeita à intervenção hierárquica no processo penal, as normas estatutárias contêm uma especificidade: a intervenção é condicionada aos termos do Código de Processo Penal.

É o caso do artigo 19.º, n.º 2, al. g), quanto ao Procurador-Geral da República, do artigo 59.º, n.º 1, al. c), quanto ao Diretor do DCIAP, do artigo 68.º, n.º 1, al. f), quanto ao Procurador-Geral Regional, do artigo 72.º, al. b), quanto ao Diretor do DIAP Regional, o artigo 75.º, n.º 1, al. g), quanto ao MMPCC, o artigo 83.º, n.º 2, al. c), e n.º 3, al. c), quanto aos Procuradores da

República que dirigem Procuradorias ou Secções e o artigo 87.º, al. b), quanto ao Diretor do DIAP.

É o caso ainda das normas gerais estatutárias previstas:

- No artigo 97.º, n.º 4, do EMP: a intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal;
- No artigo 100.º, n.º 2, do EMP: a intervenção processual do superior hierárquico efetua-se nos termos do presente Estatuto e da lei de processo.

As normas do processo penal em causa serão:

- As decisões sobre impedimentos, recusas e escusas (artigo 54.º);
- A comunicação de excesso de prazo (artigo 105.º);
- A reclamação hierárquica das decisões sobre a remuneração de peritos e intérpretes (artigo 162.º, n.º 3 e 92.º, n.º 8);
- A decisão sobre conflitos de competência (artigo 266.º, n.º 3);
- A avoação do inquérito em caso de excesso de prazo (artigo 276.º, n.º 7);
- A intervenção hierárquica em caso de arquivamento (artigo 278.º);
- A intervenção hierárquica em caso de deferimento ou de recusa de reabertura de inquérito (artigo 279.º).

Pode perguntar-se se a especificidade da intervenção hierárquica processual penal radica então no facto de, no âmbito da fase do inquérito, o Ministério Público ser um órgão de ação e de decisão (e não de promoção, como acontece nas restantes atuações processuais, *maxime* cíveis).

Com efeito, as normas que enunciamos acima são todas normas relativas à fase processual de inquérito, em que o Ministério Público é o titular da ação penal.

A responder-se afirmativamente àquela pergunta, dir-se-ia que o legislador processual penal quis tomar as rédeas dos momentos, das formas e das expressões de intervenção hierárquica; precisamente por ter entregado a dominialidade do inquérito penal ao Ministério Público, as decisões do hierarca serão para o legislador, neste pensamento, decisões processuais penais a se, sem que nenhuma outra tenha contemplado.¹⁴

A polémica sobre esta questão é bem conhecida e discutida – não exatamente nos termos da pergunta e proposta de resposta que acima se fez.

Para Euclides Dâmaso Simões, o artigo 97.º, n.º 4 e o artigo 100.º, n.º 2, do EMP, compaginados com o seu artigo 14.º, pretendem apenas esclarecer quem detém, entre os

¹⁴ Pensamento legislativo que, então, já permitiria intervenções hierárquicas em processo penal fora da fase de inquérito, onde o Ministério Público já não é *dominus*.

vários hierarcas existentes, competência para protagonizar as intervenções hierárquicas previstas nos artigos 278.º e 279.º do Código de Processo Penal.¹⁵

Para o mesmo autor, o EMP suporta plenamente a interpretação de que, além das intervenções previstas no Código de Processo Penal, a hierarquia do Ministério Público tem competência para intervir, emitindo diretivas, ordens e instruções sobre atos processuais de outra natureza, designadamente os atinentes à gestão e administração do processo, à condução do processo e mesmo a decisões relevando de alguma discricionariedade técnica, ao abrigo dos princípios de responsabilidade e hierarquia.

Mais conclui que esta é a única interpretação congruente com a compatibilização entre o princípio da autonomia e os da responsabilidade e hierarquia, todos plasmados no artigo 219.º da CRP, em vista da execução eficaz das latas competências que são cometidas ao Ministério Público em matéria de investigação criminal.¹⁶

Para Rui Cardoso¹⁷, ao invés, *ubi lex distinguit debemus distinguere*.

Ao reconhecer na autonomia interna do Ministério Público um dos parâmetros constitucionais que a caracterizam, concluiu este autor, sem hesitações, que o EMP vem fortalecer este parâmetro constitucional; se a hierarquia no processo penal apenas se pode evidenciar nos termos previstos na lei de processo, isso não é mais do que a concatenação entre a hierarquia (sem menorização desta) com a autonomia de cada magistrado.

Luís Sousa da Fábrica, que também afirma a especificidade da intervenção hierárquica no processo penal, critica deste modo os que defendem que ela não existe: “o que tem de ser demonstrado é o sentido de adicionar poderes sobre a condução do inquérito aos poderes – inquestionados – que já existem sobre a decisão final. O que tem de ser demonstrado, por outras palavras, é se num contexto de existência de poderes hierárquicos sobre as decisões devem adicionalmente existir poderes hierárquicos sobre as atuações que preparam essas decisões”.¹⁸

Seja de um modo ou outro, a Procuradora-Geral da República, na sua Diretiva n.º 1/20, de 4 de fevereiro, no exercício do poder de emitir diretivas que interpretem disposições legais, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, al. b) e n.º 3, do EMP, determinou que fosse seguida e sustentada a seguinte doutrina:

“(…) 3.ª A autonomia interna, isto é a margem de autonomia decisória de cada magistrado do Ministério Público, não foi expressamente consagrada na Constituição da República Portuguesa, resultando dos limites impostos à sua subordinação

¹⁵ Euclides Dâmaso Simões, “Poderes da hierarquia do Ministério Público em matéria penal à luz do novo Estatuto”, Revista do Ministério Público n.º 159, julho-setembro 2019, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, págs. 11-13.

¹⁶ Euclides Dâmaso Simões, op. cit., págs. 21-22.

¹⁷ Rui Cardoso, “Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do Ministério Público – primeiras notas para a revisitação da questão” Revista do Ministério Público n.º 159, julho-setembro 2019, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, págs. 30-31 e 42.

¹⁸ Luís Sousa da Fábrica, op. cit., pág. 101.

hierárquica (artigo 219.º, n.º 4, da CRP), seja pela exclusiva obediência a critérios de legalidade (artigo 219.º, n.º 1, da CRP), seja pela possibilidade de objetarem a sua consciência jurídica (artigo 41.º, n.º 6, da CRP);

4.ª O dever de recusa de cumprimento de ordens ilegais, emanadas de superior hierárquico e o poder de recusa do cumprimento de ordens, do mesmo também emanadas, fundada em violação da consciência jurídica do subordinado (cfr. artigos 79.º, n.º 2, do antigo EMP e 100.º, n.º 3, do novo EMP) conformam substantiva e adequadamente o princípio da autonomia interna;

5.ª A subordinação hierárquica dos magistrados do Ministério Público melhora a administração da justiça, evitando a fragmentação de procedimentos e resultados, permite a execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania (artigo 219.º, n.º 1, da CRP) e o controlo dos atos processuais;

(...) 7.ª O novo Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68.º/2019, de 27 de agosto) não contém nenhuma determinação inovadora quanto ao conteúdo dos poderes hierárquicos, designadamente restringindo-os no domínio processual penal;

8.ª As normas adjetivas relativas à «intervenção hierárquica em processos de natureza criminal» (artigo 97.º, n.º 4, do novo EMP) conferem à hierarquia competência para a prática de atos processuais penais, *maxime* modificando ou revogando decisões anteriores;

9.ª Em processos de natureza criminal, a intervenção da hierarquia e o exercício dos poderes de direção não se circunscrevem, porém, às previsões inscritas no Código de Processo Penal, compreendendo ainda o poder de direção através da emissão de diretivas, ordens e instruções, gerais ou concretas (artigos 97.º, n.º 3 e 100.º, n.º 2, do novo EMP) (...).”

A Diretiva resolveria assim a contenda. Encontra-se, contudo, suspensa a sua vigência.

3.5. O especial caso do Ac. STJ de Fixação Jurisprudência n.º 2/11

O Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de Fixação de Jurisprudência n.º 2/2011, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 19, de 27 de janeiro de 2011, decidiu que: “Em face das disposições conjugadas dos artigos 48.º a 53.º e 401.º do Código de Processo Penal, o Ministério Público não tem interesse em agir para recorrer de decisões concordantes com a sua posição anteriormente assumida no processo”.

Esta jurisprudência, muito embora expressamente tributária da aplicação do princípio da lealdade processual, poderia ter implícito o reconhecimento da unidade e de coordenação hierárquica do Ministério Público, às quais seriam esdrúxulas mutações de promoção durante o processo.

Ora, nem em toda a área de atuação do Ministério Público, sobretudo quanto mais concreta for essa atuação, existem diretivas, ordens ou instruções que possam justificar esse putativo reconhecimento de unidade e coordenação.

Como já se afirmou, cada Magistrado do Ministério Público goza de autonomia interna, para atuar segundo critérios de legalidade e de objetividade e segundo a sua consciência jurídica, no espaço livre de orientações hierárquicas.

Ora, como corolário do que se afirma, essa autonomia interna de cada um dos Magistrados intervenientes no procedimento não é inter-condicionada.

O Magistrado titular do processo na fase de inquérito não condiciona a atuação do Magistrado representante do Ministério Público na fase de instrução ou do Magistrado representante do Ministério Público no julgamento.

Daí que, até à prolação deste Acórdão¹⁹, a posição do Magistrado em julgamento, como último momento da promoção processual do Ministério Público, antes da fase recursiva, não impedia que esta tivesse lugar, em contradição com o promovido.

Enquanto se deixava à autonomia de cada Magistrado a escolha legal e objetiva da promoção, entendida como sua, criavam-se hierarquicamente mecanismos de articulação com a fase acusatória, para que, em caso de não concordância com a decisão final, o Magistrado acusador pudesse recorrer, mesmo que em sentido contrário da posição assumida em julgamento²⁰.

Com a prolação deste Acórdão, não mais poderá ser este o modo de articulação hierárquica.

Enquanto esta jurisprudência estiver em vigor, a autonomia do Magistrado representante do Ministério Público no julgamento transformar-se-á num verdadeiro exercício independente das funções que cabem ao Ministério Público, já que “(...) qualquer magistrado em qualquer instância vincula toda a cadeia hierárquica e faz precluir qualquer hipótese de impugnação futura (...).”²¹

Não se põe em causa que tal atuação esteja subjetivamente eivada da observância estrita da legalidade e da objetividade; o que parece é insuportável que se possa descortinar no Ministério Público uma atuação assim independente.

Que como já disse supra, está reservada à função jurisdicional do Estado, a qual ainda assim, tem os seus tribunais hierarquicamente organizados para efeitos de recurso das suas decisões e os seus juízes subordinados ao dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores (artigos 4.º, n.º 1 e 42.º, n.º 1, da LOSJ). É por via desta jurisprudência que a autonomia interna do Ministério Público apresenta grandes constrangimentos à sua função constitucional.

¹⁹ Onde valia a jurisprudência fixada pelo Ac. STJ n.º 5/94, publicado no Diário da República, 1.ª série, de 16 de dezembro de 1944: “Em face das disposições conjugadas dos artigos 48.º a 52.º e 401.º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Penal e atentas a origem, natureza e estrutura, bem como o enquadramento constitucional e legal do Ministério Público, tem este legitimidade e interesse para recorrer de quaisquer decisões mesmo que lhe sejam favoráveis e assim concordantes com a sua posição anteriormente assumida no processo”.

²⁰ Assim acontecia, segundo experiência pessoal, na 13.ª Secção do DIAP de Lisboa, nos anos de 2006 e de 2007, relativamente a decisões da Pequena Instância Criminal de Lisboa, concordantes com promoções do Ministério Público.

²¹ Euclides Dâmaso Simões, op. cit., págs. 14 e 15.

Neste conspecto, o MMPCC terá aqui uma zona de atuação da qual não se poderá escudar, ainda que abrace a doutrina que o impeça de atuar por via de ordens e instruções para um concreto processo penal.²²

Poderá sempre atuar:

- Via articulação entre as várias fases do procedimento penal, em determinado processo (admita-se que complexo ou de importância comunitária);
- Provocando a intervenção do magistrado que deduziu a acusação nas fases posteriores do procedimento – respeitando os trâmites estatutários – sublinhando-se que esse Magistrado deverá ser acompanhado do Magistrado que propriamente representa o Ministério Público em cada fase, por ser dominador das especialidades do procedimento dessa fase (admita-se que nos processos complexos ou de importância comunitária);
- Emitir instrução genérica de articulação para processos indeterminados, dada a impossibilidade de conhecimento de todos os processos e das respetivas consequências da aplicação da jurisprudência em causa, restrita ou não a certas categorias de crimes.²³

3.6. Atuação hierárquica pré-normativa

Defenda-se o que se defender sobre os poderes hierárquicos no âmbito do processo penal, há toda uma área de atuação nesta área de atuação do Ministério Público que, por não ser normativa, pode e deve ser levada a cabo pelo MMPCC.

Mesmo que se defenda a abstenção de intervenção fora dos estritos comandos processuais penais, isso não deve arredar o MMPCC de dirigir o Ministério Público nesta área, dedicando-se à direção daquelas onde a intervenção processual não tem sido contestada.

Área que é aquela que tem tido maior visibilidade para a comunidade, com concomitantes exigências de transparência, celeridade, eficácia e eficiência.

Propondo-se um ponto de partida e não uma tese acabada, deixa-se um elenco dessa atuação, pré-normativa portanto:

- Conhecimento dos Magistrados que integram a Comarca, do seu percurso profissional e das suas especiais competências e vocações profissionais;
- Criação de dossiês de acompanhamento dos processos complexos, de importância comunitária ou inovadores do ponto de vista jurídico-normativo;
- Com vista à criação de tais dossiês, criar mecanismos de alerta para processos entrados (novos) e de conhecimento dos pendentes;

²² Note-se que, na sequência do que se propugnou, na fase de julgamento já não existiriam tais impedimentos estatutários.

²³ Como exemplo, o Despacho n.º 1/18, de 18 de dezembro, do MMPCC da Comarca de Setúbal e, muito embora não emitida por MMPCC, a Instrução n.º 1/19, de 27 de março, da Procuradoria-Geral Regional do Porto

- Tais mecanismos poderão consistir na realização de reuniões de trabalho regulares com os Magistrados, seja por temáticas, seja para abordagem de processos concretos,
- A abordagem de processos concretos em reuniões permitirá a sua discussão conjunta, quer com os pares, quer com os procuradores dirigentes;
- A realização de reuniões regulares permitirá desburocratizar a tramitação dos dossiês de acompanhamento;
- Permitirá também o aconselhamento experimentado do MMPCC ou do procurador dirigente sobre estratégias de investigação, condução do processo, gestão da delegação de competências, medidas de coação, diligências intrusivas de prova, detenções fora de flagrante delito, articulação com entidades externas, momentos adequados para encerramento dos processos, articulação acusatória ou petítória ou expressão dos arquivamentos;
- Elaborar atas das reuniões onde se abordam questões de interesse geral, dúvidas de interpretação normativa, boas e más práticas, para que, encontrado consenso nas soluções, possa ocorrer uma auto-vinculação dos participantes;
- Seguindo os trâmites legais, dar primazia à criação de equipas de investigação para tramitação de processos em co-titularidade, aproveitando o conhecimento das especiais valias dos Magistrados aludido supra;
- Nos casos especiais, atribuir a chefia de tais equipas aos Procuradores com funções de direção;
- Criar unidades de missão entre magistrados que representam o Ministério Público em fases distintas, para sinalização de constrangimentos, conhecimento da jurisprudência da Comarca e preparação de recursos;
- Criar mecanismos de articulação e pontos de contacto em jurisdições distintas, para uma ação integrada e articulada do Ministério Público (veja-se o caso da violência doméstica e dos acidentes de trabalho, por exemplo);
- Impedir a pulverização de processos, observando as regras estatutárias sobre os instrumentos de gestão processual, para evitar impunidades (evitando os mega-processos);
- Promover a presidência de diligências, como sejam as buscas a locais sensíveis ou a inquirição ou interrogatório de pessoas que representam instituições comunitárias de importância, de forma a colocar o Ministério Público também como instituição de referência comunitária prestigiada,
- Realização de reuniões frequentes com os órgãos de polícia criminal, para abordagem de assuntos de carácter geral, de desburocratização nas relações e também para abordagem de processos concretos, cumprindo o desígnio legal de articulação com aqueles;
- Criar uma cultura de primazia comunicacional com os destinatários das decisões, ao invés de primazia intelectual ou jurídico-dogmática do conteúdo das decisões, quando desnecessária;
- Utilização do Portal da Comarca para noticiar os resultados da ação do Ministério Público, mesmo que casuisticamente, como forma de envolvimento com a comunidade e de recompensa do trabalho dos Magistrados;
- Dar atenção às questões emocionais do trabalho, gerindo o stress dos subordinados, incentivando-os e galvanizando-os;
- Procurar uma política de proximidade com o Administrador Judiciário, para resolução

dos problemas com implicação funcional ou processual, relativamente aos Magistrados;

- Conhecimento das hierarquias dos diversos OPC e dos vários *stakeholders* da comunidade judiciária, como a Segurança Social, as CPCJ, os Hospitais ou o Conselho Municipal de Segurança;
- Conhecimento da idiosincrasia da Comarca quanto a fenómenos criminais, tendências estatísticas, relação entre os OPC e constrangimentos há longo tempo conhecidos.

3.7. Auxiliares do MMPCC na sua atuação hierárquica

Vista a abrangência e a complexidade dos poderes de gestão e de poderes hierárquicos atribuídos ao MMPCC, há de este ser coadjuvado no exercício das suas funções por outros magistrados da Comarca.

Pelo que, fazendo um ponto de ordem, tudo o que se disse neste trabalho sobre a atuação do MMPCC, não terá necessariamente de ser realizado por mão própria, sob pena de ingovernabilidade do Ministério Público da Comarca.

Até porque o MMPCC dispõe de subordinados hierárquicos que, segundo o Estatuto, têm competência hierárquica própria.

Assim, a coadjuvação de que se fala é até mais incisiva no que concerne ao tipo de atuação hierárquica não normativa a que aludimos no Capítulo anterior.

Relembre-se o já citado artigo 14.º do EMP:

“1 - No exercício das suas funções detêm poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual, os seguintes magistrados:

- f) O magistrado do ministério Público coordenador de Procuradoria da República de comarca;
- i) O diretor do DIAP.

2 - Os procuradores da República que dirigem procuradorias e secções dos DIAP detêm poderes de hierarquia processual, bem como os poderes que lhes sejam delegados pelo imediato superior hierárquico”.

Assim, os subordinados do MMPCC que detêm funções hierárquicas na Comarca são:

- O Diretor do DIAP da Comarca;
- Os Procuradores da República que dirigem Procuradorias e Secções dos DIAP. Embora o artigo 14.º do EMP não as refira expressamente (como o faz o artigo 75.º, n.º 1 para o MMPCC, por exemplo), não é compaginável com o tipo de funções exercidas que o Diretor do DIAP da Comarca não possa emitir ordens e instruções, o que seria um insuportável encargo para o MMPCC.

Deverá, pois, inserir-se no conceito de poder hierárquico do Diretor do DIAP de Comarca o de emitir ordens e instruções.

Já não será assim quanto aos Procuradores da República que dirigem Procuradorias e Secções dos DIAP, uma vez que, separando estes magistrados dos restantes mencionados no n.º 1 do artigo 14.º, se afirma com clareza que detêm poderes de hierarquia processual, afastando-os do poder normativo geral.

Poder normativo que, todavia, poderão obter mediante delegação de poderes, como também se afirma no artigo 14.º, n.º 2, do EMP.

Sem embargo, esta delegação de poderes deverá, aconselhadamente, ser o mais precisa possível, quer quanto ao âmbito, quer quanto à abrangência, quer quanto aos destinatários (sem cair num casuismo que destruiria o próprio propósito da delegação).

A delegação de poderes poderá ser enformada pelas normas paralelas existentes no Código de Procedimento Administrativo (DL n.º 4/15, de 7 de janeiro), nomeadamente a dos artigos 45.º, 47.º, 48.º, 49.º e 50.º: não podem ser objeto de delegação, designadamente, a globalidade dos poderes do delegante e os poderes suscetíveis de serem exercidos sobre o próprio delegado; no ato de delegação, deve o órgão delegante especificar os poderes que são delegados ou os atos que o delegado pode praticar, bem como mencionar a norma atributiva do poder delegado e aquela que habilita o órgão a delegar; os atos de delegação de poderes estão sujeitos a publicação; o órgão delegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação; o órgão delegante pode emitir diretivas ou instruções vinculativas para o delegado sobre o modo como devem ser exercidos os poderes delegados; a delegação de poderes extingue-se: por anulação ou revogação do ato de delegação ou por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado.

Uma nota para os conflitos internos de competência, em que por força do artigo 75.º, n.º 1, al. i), do EMP, o Diretor do DIAP e os Procuradores dirigentes de Secção têm competência para os decidir.

Para além dos Procuradores da República que dirigem Procuradorias e Secções dos DIAP, em todas as comarcas podem ser nomeados Procuradores da República com funções de coordenação setorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público Coordenador (artigo 99.º, n.º 3, da LOSJ e artigo 84.º do EMP), com funções de coadjuvação. Resulta do artigo 14.º e do artigo 84.º do EMP que os Coordenadores Setoriais não têm poderes hierárquicos.

Também não poderão ser delegados no exercício hierárquico do MMPCC; de outro modo não faria sentido atribuir-lhes a competência (que não é de somenos) de propor ao MMPCC a emissão de ordens ou instruções (artigo 84.º, n.º 3, al. d), do EMP).

IV. Conclusões

1. Com a nova organização judiciária, o MMPCC passou a ocupar um lugar de destaque na gestão das novas unidades organizativas – as Comarcas – bem como na direção englobante do Ministério Público nessas unidades organizativas;
2. Por via desse papel, o MMPCC tem também um papel fundamental na organização hierárquica do Ministério Público, exercendo-o através de Ordens e Instruções;
3. O conteúdo das Ordens e Instruções deve ser orientado pelas finalidades da organização hierárquica do Ministério Público: uniformidade na interpretação da lei, uniformidade na aplicação da lei, utilização uniforme de instrumentos de consenso e de oportunidade, atuação funcional e processual conjunta dos seus agentes, articulação entre as diversas fases de intervenção processual do Ministério Público, criação de boas práticas e identificação de constrangimentos, em razão daquela articulação;
4. Os poderes hierárquicos do MMPCC estão limitados pela competência de outros órgãos, pela submissão à sua hierarquia superior, pela delimitação negativa desses poderes prevista na lei e pela autonomia estatutária dos subordinados hierárquicos;
5. A autonomia estatutária dos subordinados hierárquicos pode implicar que, no especial caso do processo penal, o MMPCC não possa interferir hierarquicamente em processos concretos, o que dependerá da interpretação que se fizer do novo Estatuto do Ministério Público;
6. Interpretação que poderá vir a ser imposta (em sentido inverso ao apontado) pela Diretiva PGR n.º 1/20, de 4 de fevereiro, se voltar a vigorar;
7. Mesmo não podendo interferir hierarquicamente em processos concretos, o MMPCC terá de criar mecanismos de articulação que permitam ultrapassar a perniciosa jurisprudência do Ac. STJ de Fixação de Jurisprudência n.º 2/11, que confere total autonomia de atuação ao magistrado de julgamento, vinculando todo o Ministério Público à posição processual que assumir;
8. Mesmo não podendo interferir hierarquicamente em processos concretos, o MMPCC poderá lançar mão, em todas as áreas do processo penal, de instrumentos não vinculativos de conformação gestonária e hierárquica;
9. Por forma a que os destinatários entendam a necessidade da decisão organizativa, fazendo parte dela e chamando-os à sua convicta implementação, para garantir a almejada eficiência da ação do Ministério Público e o sucesso do seu desígnio constitucional.

V. Bibliografia e elementos de apoio:

- Constituição da República Portuguesa
- Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei de Organização do Sistema Judiciário
- DL n.º 49/2014, de 17 de março, Regime aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
- Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, Estatuto do Ministério Público DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro
- Diretiva PGR n.º 1/20, de 4 de fevereiro
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de Fixação de Jurisprudência n.º 2/2011, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 19, de 27 de janeiro de 2011
- Euclides Dâmaso Simões, “Poderes da hierarquia do Ministério Público em matéria penal à luz do novo Estatuto”, Revista do Ministério Público n.º 159, julho-setembro 2019, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
- Rui Cardoso, “Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do Ministério Público – primeiras notas para a revisitação da questão” Revista do Ministério Público n.º 159, julho-setembro 2019, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público
- Luís Sousa da Fábrica, “A autonomia do Ministério Público no novo Estatuto”, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1.ª edição, setembro 2020
- Apresentação da Dr.ª Joana Marques Vidal e do Dr. Miguel Ângelo do Carmo “Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público”, no presente Curso
- Apresentação da Dr.ª Maria Raquel Desterro Ferreira, “Funções e Poderes dos Órgãos de Gestão das Comarcas”, no presente Curso
- Apresentação do Dr. Gonçalo Eleutério Silva “Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público”, no presente Curso
- Apresentação do Dr. José Manuel Pinho Coelho “Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público”, no presente Curso.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. SEGURANÇA, HIGIENE E SAÚDE NO TRABALHO. ZERO ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS: DA UTOPIA À REALIDADE

António Filipe Gaspar da Costa Maciel*

1. Uma ideia de segurança no trabalho, a sua génese, evolução, casos concretos e perspetiva futura
 2. Um caso particular em termos de segurança, higiene e segurança – A Extração Mineira – Minas da Panasqueira
 3. A violação das regras de segurança – Dois casos reais
 4. Os Tribunais – Lei do Trabalho em Funções Públicas, o papel do Coordenador do Ministério Público – A situação de Pandemia que atravessamos
- Notas Finais
Bibliografia

“Se as organizações tratarem as pessoas como pessoas e não como meros recursos, vão preocupar-se com o seu bem-estar e saúde, até porque criam uma mais-valia”.

António de Sousa Uva – Professor Catedrático na Escola Nacional de Saúde Pública

1. Uma ideia de segurança no trabalho, a sua génese, evolução, casos concretos e perspetiva futura

Estando colocado na área laboral desde setembro de 2012, a escolha deste tema para o presente trabalho acabou por surgir de uma forma natural, tendo em conta as funções por mim exercidas desde aquela data e, naturalmente, o contacto que com as mesmas fui, necessariamente, tendo ao longo dos últimos anos, face à frequência com que os Tribunais do Trabalho são chamados a pronunciar-se, em particular, sobre acidentes de trabalho.

Nesse âmbito, em sede de ação especial emergente de acidente de trabalho, são averiguados e analisados os factos que envolvem a dinâmica do acidente, as condutas, ou falta delas que estiveram envolvidas na ocorrência daquele, bem como a presença/ausência, implementação/violação das regras de segurança legalmente estipuladas.

Num mundo ideal e perfeito, os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, entre outros infortúnios, não teriam lugar.

Porém, sendo imperfeito o mundo em que vivemos e os seres humanos que nele desenvolvem a sua vida quotidiana, a efetiva ocorrência de alguns acidentes e doenças profissionais acaba por ser inevitável, embora muitos outros pudessem e devessem ser evitados, se as regras de segurança, higiene e saúde no trabalho tivessem sido devidamente implementadas, divulgadas e cumpridas.

* Procurador da República.

Assim, numa visão objetiva e realista do mundo laboral e da forma como o mesmo evolui, assume uma particular importância a determinação em envidar todos os esforços para conseguir uma redução, quer do número, quer da gravidade dos acidentes e das doenças profissionais.

O conceito de acidente de trabalho é usualmente definido como sendo aquele que ocorre no local e tempo do trabalho e que produza direta, ou indiretamente, uma lesão corporal, funcional ou doença de que resulte uma redução na capacidade de trabalho ou a morte, tal como se refere no artigo 8.º da Lei n.º 98/2009, de 03 de setembro – LAT.

Ocorre, ainda, uma extensão deste conceito nos casos previstos no artigo 9.º do mesmo diploma legal, prevendo-se, designadamente, o acidente *in itinere*, relativamente ao qual têm sido muitas as questões suscitadas na Jurisdição Laboral, *maxime* quanto ao momento em que se considera iniciado o trajeto para o local de trabalho, de que são exemplo os eventos ocorridos no logradouro exterior da residência, bem como a questão que se relaciona com o percurso habitualmente utilizado pelo sinistrado e a sua interrupção ou desvio.

Para a Organização Internacional do Trabalho, acidente de trabalho será todo o acontecimento imprevisto e inesperado, derivado do trabalho ou com ele relacionado, do qual resulta uma lesão corporal, doença ou a morte, de um ou vários trabalhadores¹.

Já como doença profissional, entende-se a perturbação da saúde contraída em consequência de uma exposição durante um dado período de tempo, a fatores de risco decorrentes de uma atividade profissional.

De acordo com a legislação nacional (artigo 94.º, n.º 2, da LAT), são doenças profissionais as constantes de lista codificada, bem como outras não aí incluídas, desde que se prove ser consequência necessária e direta da atividade exercida e não representem normal desgaste do organismo.

O trabalho desempenha um papel central na vida dos seres humanos, tanto na vertente de afirmação e dignificação pessoal, como na de sustento para a sua própria sobrevivência, tendo os trabalhadores direito a um ambiente laboral saudável e seguro, quer estejam num escritório, quer estejam no interior de uma mina.

A ocorrência de acidentes de trabalho ou de doenças profissionais constitui um forte indicador da existência de disfunções nos locais de trabalho ou envolventes.

Muito embora já na Roma antiga se conheçam referências a mecanismos de proteção no desenvolvimento do trabalho, designadamente no âmbito da atividade mineira (com a utilização de máscaras confeccionadas com peles de animais para evitar a inalação de poeiras e, assim, as doenças do sistema respiratório), estas preocupações apenas começaram a acentuar-se após a revolução industrial no Século XVIII, com o processo de industrialização da produção

¹ Veja-se a Resolução sobre as estatísticas das lesões profissionais devidas a acidentes de trabalho adotada pela 16.ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho convocada pelo Conselho de Administração da OIT em 1998.

e o êxodo para as cidades, tornando-se a partir do início do século passado uma preocupação crescente e marcada no âmbito laboral, naturalmente ligada ao nascimento do Direito do Trabalho, enquanto ramo do Direito.

Todavia, já no ano 1700, ocorreu a publicação do primeiro tratado médico especificamente sobre Medicina do Trabalho, da autoria de Bernardo Ramazzini - “*De morbis artificum diatriba*”. Foi também relevante, nesta área, o trabalho desenvolvido por Rudolf Virchow, no século XIX, ao sustentar que “o proletariado em grau cada vez maior é vítima de doenças e epidemias e as crianças morrem prematuramente ou tornam-se inválidas”, procurando sensibilizar a sociedade para a necessidade de proteção de uma classe em franco crescimento, devido à revolução industrial.

Nesse mesmo contexto histórico, cumpre também realçar a fundação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em 28 de junho de 1919, no rescaldo da primeira guerra mundial e sob a égide da Sociedade das Nações, na sequência da assinatura do Tratado de Versailes, sendo Portugal um dos países fundadores, dado ter sido signatário daquele tratado internacional

Esta agência que atualmente está integrada na Organizações das Nações Unidas – ONU, tem como estratégia da sua atuação a gestão da globalização do trabalho, a promoção do desenvolvimento sustentável e a garantia de que todos possam trabalhar com dignidade e segurança. Celebra-se, anualmente e desde 2001, o Dia Mundial da Segurança e Saúde no Trabalho, a 28 de abril, promovendo internacionalmente diferentes métodos tendentes à criação e manutenção de uma cultura de prevenção nessa matéria, desta forma valorizando o intercâmbio de experiências e abordagens, cada vez mais importantes num mundo global.

Com efeito, nos dias de hoje, marcados pela globalização das economias e dos mercados, a qualidade das condições de trabalho na vertente da segurança, higiene e saúde, constitui um elemento fundamental na otimização da qualidade de vida dos trabalhadores, sendo a diminuição dos riscos profissionais um dos pilares fundamentais que norteia a atuação de todos aqueles que têm intervenção no mundo do trabalho, em particular no que tange à sua prevenção.

Não são os trabalhadores que criam os riscos, pois na maioria dos casos os perigos são parte integrante do local de trabalho e da própria atividade, o que significa que a solução terá de passar sempre por minimizar ou eliminar tais riscos e não fazer com que os trabalhadores se adaptem às condições perigosas.

Importa, pois, antecipar novos riscos emergentes, em matéria de segurança e saúde no trabalho, adotando uma abordagem multidisciplinar, numa relação mais estreita com a saúde pública, ao mesmo tempo que se impõe o reforço das legislações nacionais, a promoção da colaboração entre governos, representantes dos trabalhadores e dos empregadores, sem prejuízo do incremento da fiscalização do efetivo cumprimento das normas de segurança por parte das entidades competentes, no caso português, a Autoridade para as Condições do Trabalho – ACT.

No entanto, e apesar de todos os avanços já alcançados em matéria de segurança no trabalho, certo é que em todo o mundo 2,78 milhões de trabalhadores morrem anualmente por causa da sua prestação laboral e 374 milhões ficam, irremediavelmente, afetados por lesões graves não mortais.

Na União Europeia, segundo os dados da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, todos os anos morrem mais de 140 000 mil trabalhadores devido a doenças profissionais e aproximadamente 9 000 por causa de acidentes de trabalho.

Para espelhar de forma mais concreta e perceptível esta realidade numérica dos eventos infortunisticos, citamos David Carvalho Mendes que refere que “(...) segundo dados da OIT, a cada 15 segundos 153 trabalhadores sofrem acidentes de trabalho e um trabalhador morre na sequência de um acidente de trabalho ou doença profissional”².

Em termos de reflexo económico, calcula-se que os dias de trabalho perdidos por força de acidentes de trabalho e doenças profissionais, representam cerca de 4% do PIB mundial, havendo de ser contabilizados os custos quer para os trabalhadores (dor e o sofrimento humano provocado pelo acidente e pela doença; perda de rendimentos; possível perda de emprego e custos com os cuidados de saúde), quer para os empregadores (necessidade de substituição do trabalhador acidentado, formação e tempo de adaptação do novo trabalhador, custos da investigação necessárias às causas do evento infortunistico, clima de insegurança nos demais colaboradores, diminuição da sua motivação, custo dos primeiros socorros, despesas e sanções no âmbito de processos judiciais e/ou contra-ordenacionais, prejuízo para a reputação da empresa na sociedade). De acordo com as estimativas publicadas em 2019, pela OIT, a carga de mortalidade e morbilidade profissional não está simetricamente distribuída em todo o mundo, estimando-se que cerca 65% da mortalidade profissional global ocorra na Ásia, seguida pela África com 11,8% e pela Europa com 11,7%, sendo que na América a percentagem se cifra em 10,9% e na Oceânia em 0,6%.

Estes números acabam por refletir, de alguma forma, a distribuição tanto da população ativa mundial, como a distribuição do trabalho mais perigoso e os diferentes níveis de desenvolvimento económico dos Estados.

Verifica-se também que os trabalhadores mais jovens têm cerca de 40% mais acidentes, o que poderá ser explicado, por um lado, pelo facto de não terem experiência profissional, o que os leva a aceitar desempenhar os trabalhos e tarefas mais perigosas; e por outro, por se encontrarem muito frequentemente em situação laboral precária, o que os impede de negociar melhores condições de trabalho, em particular em termos de segurança, higiene e saúde.

Em Portugal, considerando os dados disponibilizados pela ACT, verifica-se uma preocupante persistência dos acidentes mortais ao longo dos últimos anos, o que nos leva à conclusão de

² In David Carvalho Mendes, “Segurança e Saúde no Trabalho: Breves Notas Introdutórias”, Prontuário do CEJ, 2019-I, p. 222.

que a aposta na segurança, higiene e saúde no trabalho, está longe de estar concluída, sendo um trabalho em curso e longe de estar acabado.

Por seu turno, as doenças profissionais, ou relacionadas com a atividade profissional, são também uma fonte de extremo sofrimento e de perdas no mundo do trabalho.

Muito embora sejam anualmente responsáveis pela morte de seis vezes mais pessoas do que os acidentes de trabalho, as doenças profissionais permanecem em grande medida invisíveis, porquanto não resultam de um evento único e claramente identificável.

Além disso, a natureza destas doenças está a mudar rapidamente, devido a mudanças tecnológicas e sociais, aliadas às condições da economia mundial, que agravam os atuais perigos para a saúde e geram novos fatores de risco.

Doenças profissionais bem conhecidas, tais como as pneumoconioses (derivadas da exposição à sílica e a outras poeiras minerais em virtude de atividade mineira, em pedreiras e na construção), permanecem um fenómeno generalizado, existindo outras associadas (doença pulmonar obstrutiva crónica, silicotuberculose e cancros causados pela sílica e pelo amianto) que também provocam frequentemente incapacidade permanente ou morte prematura dos trabalhadores.

A causa das doenças profissionais é muitas vezes difícil de determinar, para além do mais, pelo denominado período de latência, que se traduz no facto de poderem decorrer anos até que a doença produza um efeito visível ou perceptível na saúde do trabalhador, levando, por vezes, a que, nesse momento, seja já demasiado tarde para uma intervenção clínica eficaz, ou para monitorizar os perigos que a ele conduziram, consubstanciando uma espécie de “epidemia oculta”.

Numa abordagem mais tradicional das doenças profissionais, o US Bureau of Labour Statistics apurou que, em 2011, cerca de 207 mil trabalhadores contraíram doenças profissionais não mortais, sendo as doenças de pele, a perda de audição e as doenças respiratórias as três patologias clínicas com maior índice de prevalência.

No conjunto dos Estados-Membros da União Europeia, as perturbações músculo-esqueléticas constituem o mais comum problema de saúde relacionado com a atividade profissional.

Estas doenças, que incluem a síndrome do túnel cárpico (resultante da utilização massiva e intensiva do rato dos computadores), representavam 59% de todas as doenças reconhecidas, abrangidas pelas Estatísticas Europeias de Doenças Profissionais em 2005, tendo a Organização Mundial da Saúde – OMS revelado que em 2009, as perturbações músculo-esqueléticas eram responsáveis por mais de 10% de todos os anos perdidos por invalidez.

No dealbar deste século surgiram novas doenças profissionais, fruto da evolução do mundo laboral, sendo que, muito embora sejam relativamente novas e não mortais (como as perturbações mentais e músculo-esqueléticas), não deixam de ser incapacitantes, cada vez

mais frequentes e ocorrem em ambientes laborais que só recentemente lhes são associados, como sejam os escritórios.

Fenómenos como a disseminação das novas tecnologias, o envelhecimento da população ativa, as mudanças nas estruturas organizacionais, bem como o aumento da intensidade e da carga de trabalho, vieram provocar alterações drásticas no contexto laboral, acentuando os riscos psicossociais a que os trabalhadores estão expostos, impondo-se, por isso, que tais circunstâncias se façam refletir na abordagem da segurança e saúde no trabalho.

Neste particular, assume relevância fundamental o fenómeno da “Síndrome de Burnout” ou “Síndrome Profissional”, que consiste numa perturbação psicológica causada pelo stress excessivo devido a uma sobrecarga/excesso de trabalho, ou seja, trata-se de um esgotamento físico e mental decorrente de uma vida profissional desgastante e sobrecarregada, que incapacita o indivíduo de desempenhar tarefas quotidianas.

O “Burnout” traduz-se, pois, numa resposta complexa ao stress profissional prolongado ou crónico, sendo transversal a diversos tipos de atividade laboral.

Esta patologia manifesta-se através de problemas físicos e emocionais, dificuldades cognitivas, disfunções comportamentais e sociais, que se repercutem no meio laboral.

Segundo dados de 2016 da Associação de Psicologia da Saúde Ocupacional, 17,3% dos trabalhadores portugueses estão em “Burnout”, número que tem vindo sempre a aumentar, dado que em 2008 eram 9% e em 2013 eram 15%.

Este fenómeno do início do século XXI e o reconhecimento da sua relevância no mundo laboral atual, levou a que fosse integrado na nova Classificação Internacional de doenças pela OMS, durante a 72.^a Assembleia desta organização realizada em Genebra, entre 20 e 28 de maio de 2019, que vigorará a partir de 1 de janeiro de 2022.

O stress, relacionado com o trabalho e as suas consequências para a saúde, estão a tornar-se numa questão extremamente preocupante, dado que os trabalhadores poderão recorrer a comportamentos pouco saudáveis, tais como o abuso de álcool e drogas, tendo também sido identificadas relações entre o stress e doenças músculo-esqueléticas, cardíacas e mesmo do sistema digestivo.

A crise económica que se iniciou em 2008/2009 e a consequente recessão, levaram a um aumento do stress relacionado com o trabalho, da ansiedade, da depressão e de outros distúrbios mentais.

O momento que atravessamos, com a pandemia de Covid19, virá certamente a confirmar a importância e gravidade do “Burnout”.

Para minimizar o impacto das doenças profissionais são necessários esforços concertados, tanto a nível internacional como nacional, para lidar com a sua “invisibilidade”.

A prevenção eficaz das doenças profissionais exige uma melhoria contínua dos sistemas de segurança e saúde no trabalho, bem como dos programas de inspeção e dos sistemas de indemnização em todos os Estados, preferencialmente na base de um esforço de cooperação entre Governos e organizações de trabalhadores e de empregadores.

Este esforço deve assentar em programas de sensibilização e de promoção, incluindo campanhas a nível nacional e internacional destinadas a melhorar a prevenção e compreensão da magnitude do problema e da necessidade de adoção de uma ação urgente por todas as partes interessadas (decisores, autoridades governamentais, instituições de segurança social, empregadores, trabalhadores e respetivas organizações, inspetores do trabalho e profissionais de segurança e saúde no trabalho).

Um bom sistema nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) é crucial para a implementação e reforço da prevenção das doenças profissionais, devendo incluir leis e regulamentos adequados, acordos coletivos (incorporando a prevenção de doenças profissionais) e mecanismos de fiscalização do cumprimento da lei.

Importa implementar sistemas de inspeção de SST eficazes, cooperação entre os empregadores e os trabalhadores e os seus representantes na implementação de medidas de SST, incremento da prestação de serviços de saúde no trabalho, recolha e análise de dados sobre doenças profissionais, bem como o reforço da informação e formação sobre SST e a atualização das listas nacionais de doenças profissionais (tendo em conta a lista emanada da OIT).

No combate ao aumento dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, as normas referentes à SST, atuam quer a montante, na vertente da prevenção do evento (a qual tem de ser cada vez mais implementada e valorizada), quer a jusante na perspetiva da responsabilização e da reparação dos danos e sequelas sofridos.

Salienta-se, a este propósito, um método de abordagem ao acidente de trabalho e à prevenção futura de novas ocorrências designado como W.A.I.T – Work Accidents Investigation Technique, desenvolvido no Reino Unido, o qual foi concebido como uma ferramenta para uma análise estruturada do acidente, tendo em vista, não só apuramento das causas, mas também a vertente de aprendizagem para evitar erros futuros.

A SST tem, igualmente, de passar a ser encarada pelos empregadores como um investimento que lhes poderá proporcionar um retorno significativo: diminuir os custos com seguros, ao diminuir a ocorrência de acidentes e doenças profissionais e aumenta a produtividade, em virtude de um maior grau de satisfação dos seus trabalhadores.

Neste âmbito, assume também particular relevo a atuação da ACT, enquanto organismo a quem foram atribuídas competências de inspeção para controlar o cumprimento da legislação relativa à segurança e à saúde no trabalho, informar os empregadores e os trabalhadores sobre a melhor forma de a cumprir e, sempre que seja caso disso, aplicar as sanções correspondentes ao seu incumprimento.

Em apoio a essas funções, incumbe-lhe a realização de inquérito, em caso de acidente de trabalho mortal, ou que evidencie uma situação particularmente grave.

A este dever da ACT corresponde a obrigação do empregador lhe comunicar os acidentes mortais, bem como aqueles que evidenciem lesão física grave, nas vinte e quatro horas seguintes à ocorrência, conforme decorre do teor do artigo 111.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei 102/2009, de 10 de setembro e com os elementos aí enunciados (no que concerne às doenças profissionais, o dever de comunicação dos casos confirmados incumbe ao Departamento de Proteção contra Riscos Profissionais do Instituto da Segurança Social, tal como decorre do teor do artigo 143.º, n.º 1, da LAT).

Contudo, algumas dificuldades se podem equacionar neste âmbito, uma vez que não sendo particularmente difícil reconhecer a factualidade inerente aos casos de acidente de trabalho mortal, já o mesmo não se pode dizer dos factos que caracterizam uma lesão física grave.

A este propósito o RIDDOR – Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations de 2013, emitido pelo Reino Unido (que a ACT segue como referencial na sua ação inspetiva), fornece algumas orientações sobre o que pode ser considerado lesão física grave para este efeito, enunciando que tal ocorrerá nos casos em que se verifique qualquer fratura com exceção dos dedos das mãos e dos pés, amputação de membros, perda temporária ou permanente da visão, lesão na cabeça ou no tronco que provoque danos cerebrais ou nos órgãos internos do peito ou abdómen, qualquer queimadura que atinja mais de 10% do corpo ou provoque danos significativos nos olhos, sistema respiratório ou outros órgãos vitais, perda de consciência por lesão na cabeça ou asfixia, qualquer lesão no couro cabeludo que exija tratamento hospitalar, qualquer dano que decorra do trabalho em espaço confinado e que conduza a hipotermia, hipertermia ou perda de consciência que implique necessidade de reanimação.

Para além do suprarreferido, o RIDDOR enuncia também diversas situações que evidenciam particular gravidade na perspetiva da segurança e saúde no trabalho, tais como:

- Colapso, reviramento ou falha dos equipamentos de elevação de cargas;
- Explosão de recipientes ou das tubagens associadas, contacto accidental com linhas elétricas aéreas, curto-circuito ou sobrecarga elétrica que cause fogo ou explosão;
- Qualquer explosão, falha de tiro ou falha na demolição que não cause o colapso pretendido ou faça projeção de material para além dos limites do local;
- Libertação de agente biológico que possa causar doenças graves no ser humano;
- Falha de equipamentos que emitam radiações, colapso total ou parcial de andaime;
- Falha ou danificação de equipamento de mergulho, colisão de carros ou descarrilamentos de comboio;
- Colisão ou capotamento de camião cisterna que transporte substâncias perigosas, com ou sem libertação da mesma;
- Colapso de edifício ou estrutura em construção e libertação de líquidos ou gases inflamáveis superior a determinada quantidade.

De igual modo, em termos práticos têm surgido dúvidas sobre a delimitação do conceito de lesão grave, o que ocorreu, a título de exemplo, quanto à interpretação a dar ao n.º 2 do artigo 9.º por referência ao n.º 1 do mesmo preceito do Decreto-Lei n.º 324/95, de 29 de novembro (prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nas indústrias extrativas por perfuração a céu aberto ou subterrâneas), em processo de Recurso de Contra Ordenação que correu termos no Juízo do Trabalho da Covilhã, tendo motivado, inclusivamente, a interposição de um recurso obrigatório para o Tribunal Constitucional por parte do Ministério Público.

Ponderando o que ficou dito, é particularmente importante delimitar de forma objetiva o conjunto de conceitos associados, seja por recurso às definições legais, seja por recurso à normalização técnica internacionalmente consagrada sobre a matéria.

Essa delimitação permitirá esclarecer o âmbito dos casos em que o empregador tem uma obrigação de os comunicar à ACT, sendo também relevante para que se possa perceber o campo e o objeto da estatística dos inquéritos de acidentes de trabalho realizados pelos inspetores do trabalho que a ACT periodicamente divulga e cujos dados tratados são levados, no final de cada ano, ao relatório anual das atividades inspetivas.

A comunicação da ocorrência de acidentes de trabalho e doenças profissionais à ACT (para o serviço local desconcentrado cuja área de jurisdição corresponda ao local de trabalho onde ocorreu o evento), bem como a elaboração do respetivo inquérito, nos casos previstos no artigo 104.º, n.º 2, do Código de Processo do Trabalho (muito embora nos acidentes mortais possa ser dispensável a sua realização nos casos de acidente *in itinere*, quando se conclua que os fatores causais são alheios ao campo de intervenção corretiva suscetíveis de gestão por parte do empregador, como é o caso de acidentes de viação), permitem-lhe direcionar melhor a sua atividade inspetiva no domínio da segurança e saúde no trabalho, bem como desencadear um processo de transformação no local em que ocorreu o evento qualificado como acidente de trabalho ou doença profissional.

Esse inquérito reveste, efetivamente, uma importância fundamental, uma vez que permite estudar as medidas suscetíveis de evitar a repetição do evento infortunístico, bem como propor, fazer aplicar e acompanhar a efetivação das medidas de controlo, visando um diagnóstico do acidente de trabalho, o estudo das condições de trabalho na entidade empregadora e uma análise global da situação laboral, porquanto, em regra, o acidente tem origem em múltiplas causas.

Consideramos que o inquérito deverá originar também um acompanhamento sistemático de determinada entidade empregadora por parte da ACT, conducente à alteração substantiva das condições de trabalho, em particular quando se conclua pela violação de regras de segurança causais ao acidente (sendo que, neste caso, tal terá implicações em sede de responsabilização e ressarcimento dos danos e sequelas, como resulta do teor dos artigos 18.º e 79.º, n.º 3, da LAT, com o chamamento da entidade empregadora e a majoração da indemnização a que tem direito o sinistrado, para além da responsabilidade contra-ordenacional ou criminal a que houver lugar).

O inquérito irá, por esta forma, constituir um instrumento de prevenção por excelência, porquanto poderá despoletar e incentivar uma efetiva transformação do local de trabalho em que ocorreu o acidente, expurgando ou minimizando os fatores e riscos que conduziram à sua produção.

Nestas situações, a intervenção da ACT deverá, em nosso entender, incluir o exame presencial das instalações onde ocorreu o acidente; a identificação da vítima com menção das suas funções e tarefas, habilitações literárias, experiência e formação; identificação dos demais trabalhadores envolvidos e definição clara da hierarquia existente; adequação e conformidade dos meios materiais e técnicos utilizados; o meio envolvente em que a atividade é desenvolvida; da organização do trabalho pelo menos nos últimos 30 dias; sempre que possível imediata tomada de declarações à vítima e testemunhas presenciais; reunião com o representante do empregador responsável pela área da segurança e saúde no trabalho; definição de medidas adequadas, comunicação ao empregador do resultado da inspeção ou inquérito e acompanhamento subsequente, até à alteração consolidada das condições de trabalho.

Tal como acima já se aflorou, em pleno século XXI, o trabalho continua a ocupar um lugar central na vida de qualquer ser humano e consome uma parte significativa do seu tempo, com uma importância fulcral na sua vida, pelo que deverá o mesmo ser desenvolvido em condições de saúde e segurança.

O trabalho é para a maioria da população a principal fonte de subsistência do trabalhador e do seu agregado familiar (constitui muitas vezes a única ferramenta que um ser humano dispõe para garantir a sobrevivência), sendo ao mesmo tempo, pelo menos para alguns, uma forma de realização pessoal.

Todavia, como refere Salvador Massano Cardoso “(...) em todas as culturas o elogio ao trabalho é uma constante. É pelo trabalho que o homem se liberta e realiza: No entanto, existe um senão relacionado com o trabalho, mata e provoca doenças. Uma contradição, o que está na base da realização é fonte de sofrimento. Foi sempre assim, e hoje continua a matar e provocar muitas doenças e acidentes”³.

O trabalho digno é um fator essencial à liberdade e dignidade humana, reforçando a coesão social, contribuindo para a realização pessoal e permitindo satisfazer as necessidades materiais de sobrevivência.

Nessa medida, a promoção de condições de trabalho seguras e saudáveis constitui um imperativo ético e constitucional, sendo também um elemento fundamental de justiça social e gerador de crescimento económico sustentável.

³ In Salvador Massano Cardoso, “A importância da Medicina do Trabalho”, e-book “Saúde, Doença e Discriminação no Local de Trabalho”, CEJ.

A OMS, a este respeito, define saúde como sendo um estado completo de bem-estar físico, mental e social, não bastando para a definição a mera ausência de doença, ou seja, considera a saúde no seu todo.

Com as mudanças que vêm ocorrendo no presente século e que reconfiguraram o mercado de trabalho, por força da globalização, digitalização e automatização, verificou-se também uma alteração da tipologia do trabalho, levando a que o foco da avaliação dos impactos na saúde dos trabalhadores deixasse de ser apenas as consequências físicas e passassem a ter de ser também ponderadas as consequências a nível da saúde mental.

A fase embrionária desta nova abordagem, para além de outros fatores, leva a que a aferição dos impactos seja complexa e de difícil exequibilidade.

A ocorrência de um evento qualificado como acidente de trabalho ou doença profissional vem perturbar o citado bem-estar, sendo uma preocupação primordial assegurar, para além do tratamento médico, a minimização dos prejuízos patrimoniais para o trabalhador.

Nessa perspetiva, o legislador português optou por não integrar a reparação dos acidentes de trabalho na esfera da Segurança Social, colocando em primeira linha a carga do empregador a obrigação de ressarcir os danos (artigo 7.º da LAT) e de efetuar um seguro de responsabilidade civil por acidentes de trabalho (artigo 79.º da LAT e artigo 283.º, n.º 5, do Código do Trabalho), dando dessa forma satisfação ao direito constitucional dos trabalhadores à assistência e justa reparação, no âmbito de uma responsabilidade extracontratual objetiva, que assenta na teoria do risco económico ou da autoridade.

Cumprir realçar que existem diversas situações que escapam à proteção da LAT, como sejam, entre outros, os acidentes em serviço na Administração (sobre o que nos debruçaremos infra), os acidentes em execução de trabalho não subordinado (está aqui em causa a distinção entre contrato de trabalho – artigo 11.º do Código do Trabalho – e contrato de prestação de serviço, sendo abrangido o primeiro, mas já não o segundo, adotando-se como critério distintivo o da subordinação jurídica) e os programas ocupacionais, existindo quanto a estes últimos alguma indefinição jurisprudencial no que respeita à competência para a tramitação de tais processos, se a Jurisdição Laboral, a Cível ou a Administrativa.

De notar que a preocupação do legislador em assegurar a reparação do dano patrimonial (embora em termos parciais como decorre do teor do artigo 48.º da LAT, salvo no caso de culpa do empregador ou violação de regras de segurança que foi contemplada uma responsabilidade agravada – artigo 79.º, n.º 3, da LAT), foi particularmente acentuada ao prever expressamente a irrenunciabilidade, impenhorabilidade e inalienabilidade de tais créditos (artigo 78.º da LAT), mas também a satisfação pelo Fundo de Acidentes do Trabalho da indemnização, no caso de inexistir seguro e incapacidade económica de pagamento por parte da entidade empregadora (artigo 82.º da LAT e D.L 142/99, de 30 de abril).

Também na vertente processual o legislador assumiu uma preocupação acentuada pela tramitação do processo destinado a efetivar a reparação por acidente de trabalho (sendo

aplicável *mutatis mutandis* a fase contenciosa às doenças profissionais), consagrando a sua natureza urgente (artigo 26.º, n.º 1, e), do Código de Processo do Trabalho) e valorizando a conciliação⁴, pugnando por menor solenidade e maior celeridade, maximização do efeito útil da ação e acentuado relevo inquisitório⁵.

Esta abordagem legislativa e jurisprudencial, quer na perspetiva substantiva, quer na vertente adjetiva, tem como escopo principal garantir a efetivação da reparação dos danos decorrentes de acidentes laborais e doenças profissionais, reconhecendo a importância que tal matéria assume para a vida dos cidadãos.

Tal importância é também vincada no Código do Trabalho ao admitir, no seu artigo 394.º, n.º 2, d), a possibilidade de o trabalhador resolver o seu contrato com justa causa culposa, quando o empregador não assegurar/violar as condições de segurança e saúde.

Esta preocupação sobre segurança, higiene e saúde no trabalho é claramente espelhada a nível internacional e com o intuito de vincular os Estados, na Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu artigo 23.º, nas 36 Convenções da OIT que foram ratificadas por Portugal, bem como na Carta Europeia Social Revista, designadamente no seu artigo 3.º, para além de inúmeros Regulamentos e Diretivas que abordam esta temática.

Cumprindo ainda realçar, a este nível, o papel importante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que tem vindo paulatinamente a fazer uma aproximação aos direitos sociais, olhando para a segurança e saúde no trabalho com a visão dos direitos fundamentais, equiparando-a *mutatis mutandis* aos direitos à vida, de personalidade e de respeito pela vida privada e familiar⁶.

A Lei Fundamental portuguesa assume também essa defesa, como não podia deixar de ser, entre outras normas, nos seus artigos 59.º, n.º 1, alíneas b), c) e f), e 64.º, n.º 2, alínea b), o mesmo fazendo o Código do Trabalho nos artigos 127.º, 129.º e 281.º-284.º e o Regime Jurídico de Segurança e Saúde no Trabalho (Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro), que estabelece os princípios orientadores no artigo 15.º.

A proteção da saúde e segurança dos trabalhadores assenta sempre em duas vertentes: prevenção e reparação, não sendo também despicienda a vertente sancionatória, quer em termos contraordenacionais (que é reforçada uma vez que a negligência é sempre punível nos termos do artigo 550.º do Código do Trabalho), quer em termos penais (conforme decorre do teor do artigo 277.º do Código Penal).

No contexto territorial da Europa, a temática da segurança e a saúde no trabalho beneficia de uma abordagem baseada numa avaliação e gestão dos riscos, permitido que os empregadores

⁴ De realização obrigatória em sede de fase conciliatória – Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 16/04/2015, sendo relator o Juiz Desembargador Azevedo Mendes, disponível in www.dgsi.pt

⁵ Veja-se, a este propósito, o artigo 127.º, n.º 1, do Código do Processo do Trabalho.

⁶ A este propósito, e pela sua importância, veja-se a decisão do TEDH de 24/07/2014 proferida no caso *Brincat e outros vs Malta*, em que se pronunciou sobre questão de segurança e saúde no trabalho, que se encontra disponível no site daquele Tribunal.

tomem as medidas necessárias para proteger a saúde e a segurança dos seus colaboradores, nelas se incluindo a prevenção dos riscos profissionais, a prestação de informação e formação aos trabalhadores e a adequação da organização e implementação das medidas exigíveis.

A legislação europeia, contida na Diretiva n.º 89/391/CEE, de 12/06/1989, destaca o papel crucial da avaliação de riscos, sem prejuízo dos Estados Membros poderem adotar medidas mais abrangentes nesta matéria, com vista à segurança dos trabalhadores.

A avaliação do risco traduz-se numa análise sistemática dos aspetos da prestação laboral, identificando o que pode ser suscetível de causar lesões ou danos, as pessoas em risco, a possibilidade de eliminação desses perigos ou, na impossibilidade de tal ocorrer, as formas da sua mitigação, a implementação das medidas e o seu acompanhamento e revisão, em particular após a ocorrência de algum evento infortunistico.

Regressando à legislação nacional, a respeito dos princípios gerais, em matéria de segurança e saúde no trabalho, dispõe o artigo 281.º do Código do Trabalho que:

- “1 – O trabalhador tem direito a prestar trabalho em condições de segurança e saúde.
- 2 – O empregador deve assegurar aos trabalhadores condições de segurança e saúde em todos os aspetos relacionados com o trabalho, aplicando as medidas necessárias tendo em conta princípios gerais de prevenção”.

O empregador mostra-se, assim, obrigado a proceder, na conceção dos processos de trabalho, à identificação dos riscos possíveis, combatendo-os na sua origem, anulando-os ou limitando os seus efeitos, por forma a garantir aos trabalhadores um nível eficaz de proteção.

De igual modo, o artigo 73.º, n.º 1, da Lei 102/2009, de 10 de setembro prescreve obrigações semelhantes, sendo de realçar o disposto no artigo 108.º, n.º 1 que, ao prever a obrigatoriedade de realização de exames médicos aos trabalhadores, permite a sua proteção e adaptação em função das suas condições específicas, assumindo ainda uma maior relevância no caso dos trabalhadores com capacidade de trabalho reduzida, mormente em virtude de um acidente de trabalho.

Em complemento, surge a medicina do trabalho que compreende, entre outros, os exames médicos de admissão, periódicos, ocasionais, complementares e assistência médica.

Não se pode, contudo, olvidar que, inserindo-se a matéria dos exames médicos na subsecção dos direitos de personalidade do Código do Trabalho (artigo 19.º), os mesmos apenas poderão ser admitidos, como refere Joana Vasconcelos “(...) visando certos objetivos definidos e realizados com observância de regras procedimentais que assegurem a sua contenção dentro de limites intransponíveis da necessidade, de adequação e proporcionalidade”.⁷

⁷ In Joana Vasconcelos, “Testes e exames médicos ao trabalhador”, *Prontuário de Direito do Trabalho*, 2016-I.

2. Um caso particular em termos de segurança, higiene e segurança – A Extração Mineira – Minas da Panasqueira

Caracterizando este local de trabalho, dir-se-á que um túnel é uma passagem subterrânea que se abre através de montanhas, a fim de permitir, entre outras aplicações ligadas por exemplo a meios de transporte, o acesso a determinada estrutura geológica que exista no subsolo e que se deseja explorar, sendo este tipo de túnel fortemente ligado à exploração mineira, e dentro desta, especificamente, à exploração subterrânea.

Naturalmente, os túneis ligados à exploração mineira variam nas suas geometrias e tamanhos, bem como na forma como são abertos e no tipo de acabamento final, tendo em conta, fundamentalmente, o tipo de maciço rochoso em que se inserem, a tecnologia e recursos utilizados.

Contudo, não obstante toda a evolução tecnológica que ocorreu ao longo do tempo, o trabalho subterrâneo continua a encerrar uma multiplicidade de riscos e demanda uma abordagem muito específica em termos de segurança e saúde no trabalho.

O exercício de atividade profissional nas indústrias extrativas é uma das que está sujeita a riscos de acidentes de trabalho e doenças profissionais mais elevados, em virtude dos trabalhos decorrerem em ambientes adversos ao ser humano e da influência de diversos fatores, como intempéries, riscos acrescidos de queda de blocos de rocha (quer do teto, quer dos hasteads, apesar do saneamento dos tetos, não sendo viável o escoramento de todas as galerias), carregamento e transporte de cargas pesadas e utilização de equipamentos móveis de grande potência, bem como de explosivos.

Nas indústrias que desenvolvem estas atividades subterrâneas, para além do já mencionado, existem ainda os fatores particulares de risco ligados às condições específicas em que os trabalhos são realizados, tais como a obscuridade, a temperatura, a exiguidade do espaço, o afluxo de gases inflamáveis ou tóxicos e inalação de poeiras.

Dúvidas não restam que, este é um dos sectores de atividade com riscos mais elevados, circunstância que tem vindo a ser pessoalmente comprovada no âmbito da minha atividade como Procurador da República, tendo em conta a localização das Minas da Panasqueira⁸ na área territorial do Juízo do Trabalho da Covilhã.

Com efeito, pese embora o enorme esforço desenvolvido em sede de prevenção de acidentes de trabalho e doenças profissionais por parte da entidade empregadora que explora a atividade em causa, e que temos constatado, a própria natureza da atividade mineira e as condições em que é desenvolvida, levam a que a ocorrência de acidentes de trabalho e doença profissional seja quase inevitável.

⁸ Exploração de Volfrâmio, cujo início industrial remonta ao ano de 1895, embora se admita a exploração mineira desde o ano de 1888, sendo a primeira referência escrita às minas, datada de 1889 no “Catálogo Descritivo da Secção de Minas da Exposição de Lisboa.

Note-se que o artigo 9.º, n.º 1 e n.º 2, do D.L 324/95, de 29 de novembro, reconhece implicitamente a necessidade de uma tutela acrescida destes trabalhadores, ao obrigar a entidade empregadora, nas indústrias extrativas a céu aberto ou subterrâneas, a comunicar à ACT, no prazo de 24 horas, os acidentes de que resultem a morte ou lesão grave de trabalhadores, ou que independentemente da produção de tais danos pessoais, evidenciem uma situação particularmente grave para a segurança ou saúde dos trabalhadores, devendo ainda ser suspensos os trabalhos suscetíveis de alterar ou destruir os vestígios do acidente.

No que às doenças profissionais concerne, urge destacar a silicose, vulgarmente chamada de doença do mineiro (hoje em dia com uma incidência mais residual em virtude da utilização de equipamentos de perfuração mais sofisticados, *maxime* com a utilização de água no local da perfuração, o que faz com que as poeiras não circulem por via aérea) e os efeitos psicológicos decorrentes do exercício da atividade em profundidade, num espaço exíguo e em condições de privação de luz natural, em particular nas áreas de desmonte, cujas galerias são de menor dimensão estrutural e onde os períodos de trabalho são mais intensos.

Nesta matéria da indústria extrativa, assumem ainda um particular relevo as prescrições de segurança em termos de utilização de equipamentos de trabalho e outras específicas, plasmadas, designadamente nos seguintes diplomas legais: D.L 50/2005, de 25 de fevereiro, D.L 324/95, de 29 de novembro, D.L 162/90, de 22 de maio e Diretiva 92/104/CEE.

Nesta área ocorre ainda uma “curiosidade legal” relacionada com o direito da igualdade de género no acesso ao emprego, traduzida na circunstância de Portugal ter mantido em vigor, desde 1937, a Convenção n.º 45 dos trabalhos subterrâneos, datada de 1935, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 27891, de 26/07/1937 e confirmada e ratificada em 20/11/1937, que proibia às mulheres o trabalho subterrâneo nas minas.

Esta Convenção só foi objeto de recesso em 2019, na sequência da Resolução da Assembleia n.º 140/2019, de 19 de agosto e do Decreto do Presidente da República 48/2019, de 19 de agosto.

3. A violação das regras de segurança – Dois casos reais

Muito embora a dimensão e a natureza do presente trabalho não nos permitam um tratamento exaustivo das muitas questões que se levantam nos processos que correm termos nos Tribunais do Trabalho, creio ser importante dar nota de duas situações que, pela sua particularidade, destacaremos, enquadradas por uma breve análise da tramitação e tratamento dos acidentes de trabalho, numa perspetiva da prática forense.

No nosso ordenamento jurídico a responsabilidade por acidente de trabalho é considerada na sua génese, como uma espécie de responsabilidade objetiva pelo risco inerente à prestação de trabalho, ou seja, trata-se de uma responsabilidade independente de culpa da entidade patronal, sem prejuízo da existência de uma responsabilidade agravada no caso de existir culpa da entidade empregadora, que infra abordaremos com mais detalhe.

Isto significa que, em caso de acidente de trabalho, a entidade patronal é sempre responsável pelos danos causados, competindo-lhe a sua reparação.

Esta responsabilidade efetiva-se, obrigatoriamente, pela via da sua transferência pelo risco para uma entidade seguradora, através de um seguro de acidentes de trabalho, de que serão beneficiários os trabalhadores, conforme decorre do teor do artigo 79.º, n.º 1, da LAT, constituindo o incumprimento desta obrigação a prática de uma contraordenação muito grave, nos termos do artigo 171.º, n.º 1, do mesmo diploma legal. Nos casos de ausência de transferência, será responsabilizada a entidade empregadora pelo ressarcimento ao trabalhador das sequelas do acidente de trabalho, sendo que, em caso de impossibilidade de satisfação desta indemnização por incapacidade económica da entidade empregadora, o sinistrado mostra-se protegido por via da intervenção do Fundo de Acidentes de Trabalho, nos termos do artigo 82.º, n.º 1, da LAT e artigo 1.º, a), do D.L 142/99, de 30 de abril na redação do D.L 18/2016, de 13 de abril, que, em caso de pagamento, fica sub-rogado nos direitos do sinistrado, por força do disposto no artigo 5.º-B do mesmo diploma legal.

Quando a retribuição declarada para efeito do prémio de seguro for inferior à retribuição realmente auferida pelo trabalhador (o que acontece com alguma frequência com a não declaração do subsídio de alimentação), a seguradora só é responsável em relação à retribuição declarada, a qual não pode, em nenhum caso, ser inferior ao salário mínimo, o que significa que a seguradora é sempre responsável até esse valor que esteja em vigor. Já o empregador responde pela diferença relativa a todas as prestações a que o trabalhador sinistrado ou seus beneficiários legais, em caso de morte, tenham direito, incluindo despesas com hospitalização e assistência clínica, na respetiva proporção do montante da massa salarial não transferida.

No caso de ter existido a violação de regras de segurança por parte da entidade empregadora, ocorre também um desvio à responsabilidade pelo ressarcimento, porquanto nos termos das disposições conjugadas dos artigos 18.º e 79.º, n.º 3, da LAT, a seguradora é obrigada ao ressarcimento das quantias que seriam devidas no caso de não ter ocorrido essa violação, sem prejuízo do direito de regresso contra a entidade empregadora, ficando esta responsável pelo pagamento do restante valor devido, que neste tipo de casos constitui aquilo a que usualmente se designa por responsabilidade agravada prevista no artigo 18.º, n.º 4, do diploma citado.

No regime legal anterior, decorrente do estatuído no artigo 37.º, n.º 2, Lei 100/97, de 13 de setembro, a seguradora só era subsidiariamente responsável pelas prestações, ao passo que após 01/01/2010, ela responde em primeira linha, tendo posteriormente direito de regresso contra a entidade empregadora.

Com a entrada em vigor da citada Lei n.º 98/2009, de 03 de setembro, (aplicável aos acidentes ocorridos após 01/01/2010), o legislador reforçou a responsabilidade das seguradoras, mesmo no caso de violação de regras de segurança, por considerar que, desta forma, o sinistrado terá mais garantias de pagamento expedito, dado que as seguradoras respondem sempre pelo valor que seria devido sem a violação das regras.

A responsabilidade agravada da entidade empregadora em matéria de acidentes de trabalho, prevista no artigo 18.º do mesmo diploma legal, exige a demonstração da inobservância das regras sobre a segurança, higiene e saúde no trabalho por parte da entidade empregadora, e que foi essa inobservância a causa adequada do acidente, ou seja, a existência de um nexo causal entre a violação e a produção do acidente.

Neste particular, surgem diversas questões de complexidade jurídica acentuada e com entendimentos jurisprudenciais divergentes, pelo que abordaremos um caso concreto para melhor ilustrar que pode surgir.

Um trabalhador ao desenvolver trabalhos de remoção (varredura de finos que consiste em recolher o minério mais pesado que fica no solo) de matéria-prima num dos desmontes da mina (área subterrânea e ativa de perfuração do filão), utilizava como equipamento de trabalho – giratória – modelo Bobcat, sendo que quando procedia à movimentação da máquina, o balde da lança prendeu-se por baixo, o que provocou a elevação de parte do equipamento, em consequência comprimiu/entalou o trabalhador sinistrado entre o assento da máquina e o teto da galeria, do que resultou a sua morte, uma vez que a cabine do equipamento em causa não tinha ROPS (*roll over protection structure*) e TOPS (*tip over protection structure*), as quais são concebidas para proteger contra o risco de capotamento ou tombamento, prevenindo o esmagamento do operador contra o solo ou o teto.

Neste caso concreto, a entidade empregadora havia retirado a capota que fazia parte integrante da máquina, para que esta conseguisse circular em galerias de menor altura.

Foi entendido pela ACT e pelo Juízo do Trabalho da Covilhã que o acidente deveria ser caracterizado como de trabalho e que tinha havido violação de regras de segurança por parte da entidade empregadora.

Contudo, na sequência de recurso interposto, o Tribunal da Relação de Coimbra e o Supremo Tribunal de Justiça absolveram a entidade empregadora, por considerarem a inexistência de violação de regras de segurança por inobservância de uma norma concreta, integrando a conduta do empregador na atipicidade do comportamento por ausência de uma norma concreta sobre o mesmo, não atribuindo validade, para esse efeito, às normas de conteúdo programático, antes exigindo uma norma concreta sobre a conduta adotada ou omitida.

A narração breve deste caso real, de consequências gravíssimas, permite compreender o quão importante são os procedimentos de higiene, saúde e segurança no trabalho, mesmo para além do estrito cumprimento das normas legais existentes.

Impõe-se, assim, uma atitude proativa ao nível da prevenção dos acidentes de trabalho, não se devendo limitar a atividade da entidade empregadora ao mero cumprimento do normativo existente, mas antes devendo procurar antever a potencialidade danosa da atividade, ainda que não concretamente prevista num preceito legal.

Nesta situação, não obstante o entendimento dos tribunais superiores, assinala-se, com agrado, que a entidade empregadora, instituiu o uso de cabine com (ROPS/TOPS), por forma a prevenir a compressão do operador do equipamento contra o solo, o teto e hasteais das galerias subterrâneas da mina.

Nesta matéria da Segurança e Saúde no Trabalho – SST – cumpre ainda referir uma circunstância deveras particular, ao ser legalmente consagrada uma espécie de responsabilidade contraordenacional objetiva.

São sobejamente conhecidos os efeitos da duração/horas de trabalho na segurança e saúde dos trabalhadores que exercem funções como motoristas profissionais, existindo provas inegáveis dos efeitos perniciosos das jornadas de trabalho excessivamente prolongadas na produção/ocorrência de acidentes, por força do impacto da fadiga no ser humano e na sua capacidade de discernimento, sobretudo quando está em causa também a segurança de terceiros, como é o caso do setor dos transportes rodoviários.

Nesta área específica de atividade, a Lei n.º 27/2010, de 30 de agosto (dando expressão à legislação internacional e que visa para além do mais melhorar as condições de trabalho no transporte rodoviário) veio estabelecer o regime sancionatório aplicável à violação das normas respeitantes aos tempos de condução, pausas e tempos de repouso e ao controlo da utilização de tacógrafos, na atividade de transporte rodoviário, dispondo o seu artigo 13.º sob a epígrafe “responsabilidade pelas contraordenações” que:

- “1. A empresa é responsável por qualquer infração cometida pelo condutor, ainda que fora do território nacional.
2. A responsabilidade da empresa é excluída se esta demonstrar que organizou o trabalho de modo a que o condutor possa cumprir o disposto no Regulamento (CEE) n.º 3821/85, do Conselho, de 20 de dezembro, e no capítulo II do Regulamento (CE) n.º 561/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março”.

Neste preceito, conforme decisão proferida pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 45/2014, publicado no D.R. 2.ª série, em 11/02/2014, consagra-se um dever de comportamento à entidade patronal dos condutores de transporte rodoviário e uma presunção *iuris tantum* de imputação da violação do dever⁹.

Assim, contrariamente ao princípio legal de que a culpa não se presume, neste tipo de responsabilidade contraordenacional, verifica-se uma forma mitigada da responsabilidade objetiva ou presumida, uma vez que se estabeleceu a responsabilidade da empresa transportadora com base na presunção da sua culpa, que apenas será afastada se esta provar que organizou o trabalho de modo a que o trabalhador pudesse ter cumprido com todos os comandos legalmente impostos, não se bastando a lei com a mera circunstância de ter sido ministrada formação, antes exigindo uma atitude proactiva por parte de quem organiza o trabalho.

⁹ Veja-se a este respeito, entre outros, os Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto, de 28/10/2015 e de 19/03/2018, ambos disponíveis em www.dgsi.pt

Este tipo de responsabilização da entidade empregadora radica na ideia de que, tendo ela o dever de garantir o cumprimento das normas, é contraordenacionalmente responsável, não apenas na hipótese em que uma ação sua tenha gerado o incumprimento, mas também pela sua conduta omissiva, presumindo-se, pois, a sua responsabilidade, visando-se também evitar a diluição da responsabilidade na organização empresarial.

4. Os Tribunais – Lei do Trabalho em Funções Públicas, o papel do Coordenador do Ministério Público – A situação de Pandemia que atravessamos

A Convenção n.º 155 da OIT, ao abranger todos os ramos de atividade, abarca, no seu âmbito de aplicação, os trabalhadores da Administração Pública e, conseqüentemente, aqueles que desempenham funções nos Tribunais.

Por seu turno, a Diretiva-Quadro n.º 89/391/CEE acolhe um conceito amplo de trabalhador, quer quanto à matéria da SST, quer quanto à igualdade no tratamento, não sendo as exceções nela consagradas aplicáveis, salvo melhor opinião, àqueles que desempenham funções nos Tribunais.

Esta interpretação é aquela que vai de encontro ao disposto nos artigos 59.º, n.º 1, c) e f), da Constituição da República Portuguesa que tutela de forma expressa a prestação da atividade laboral em condições de higiene, saúde e segurança, bem como a proteção no caso de acidente de trabalho ou doença profissional, alcançando assim a Lei Fundamental, também por esta forma, dignificação de todos enquanto seres humanos.

Ao nível do vínculo do trabalho em funções públicas, o artigo 71.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho) consigna o dever do empregador público na prevenção de riscos e doenças profissionais, considerando a proteção e saúde do trabalhador, devendo indemnizá-lo dos prejuízos resultantes do evento infortunistico e adotar as medidas de prevenção que decorram de imposições legais.

Todavia, no que concerne ao modo de reparação dos acidentes e pese embora a publicação da Lei n.º 98/2009, de 04 de setembro, manteve-se em vigor o D.L 503/99, de 20 de novembro, por ser o aplicável aos trabalhadores em funções públicas que tenham eventos infortunisticos ao serviço de entidades empregadoras públicas.

A Administração Pública, tal como as entidades empregadoras privadas e como corolário natural do princípio constitucional da igualdade no tratamento, tem de assegurar boas condições de trabalho, prevenir a ocorrência de acidentes e doenças profissionais, ministrar formação no âmbito da segurança, higiene e saúde no trabalho.

A fiscalização do cumprimento da promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, cabe também a Autoridade para as Condições do Trabalho, bem como à Direção-Geral da Saúde e ao Centro Nacional de Prevenção de Riscos Profissionais.

Importa, contudo, sublinhar que a legislação atualmente em vigor em Portugal se encontra mais sedimentada e tem uma tutela acrescida em relação aos trabalhadores do setor privado por contraponto com os do setor público, onde se inserem os Tribunais.

A Direção-Geral da Administração da Justiça – DGAJ é a entidade responsável por acautelar e implementar, na área da Justiça, um sistema de segurança, higiene e saúde no trabalho.

Esta entidade tem como desígnio proporcionar e garantir a existência de um ambiente de trabalho saudável, com condições de segurança a todos aqueles que desempenham funções nos Tribunais, devendo constituir um exemplo de excelência e uma referência nesta tão importante matéria.

Contudo, apesar das atribuições da DGAJ, nesta matéria da segurança, higiene e saúde, assume uma particular relevância a iniciativa dos órgãos de gestão da comarca, que deverão adotar uma conduta proactiva, na identificação dos riscos, privilegiando a prevenção e a formação daqueles que desempenham funções nos Tribunais.

Com a alteração estrutural operada em 2014 pela Lei de Organização do Sistema Judiciário aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, foi implementado um novo modelo de gestão das comarcas.

Nesta nova organização assume um especial relevo o papel do Juiz Presidente, do Magistrado do Ministério Público Coordenador e, bem assim, do Administrador Judiciário, enquanto membros do Conselho de Gestão.

A esse nível, incumbe-lhes também assegurar-se de que aqueles que exercem funções na Comarca que dirigem, as desempenham em condições de segurança, quer física, quer psicológica.

A este respeito, e na sequência do que acima já aflorámos, o desempenho da atividade de magistrado acarreta alguns riscos psicossociais, que se traduzem na elevada carga horária, no volume processual, na necessidade de dar resposta em tempo muito reduzido, na pressão do cumprimento dos prazos e na exigência cognitiva inerente ao estudo de cada caso concreto, que demanda uma resposta do magistrado em tempo útil.

Toda esta pressão profissional que se abate sobre os magistrados, quer em início de carreira, quer numa fase mais adiantada da mesma, torna extremamente difícil a gestão do tempo do trabalho com o tempo da família e com o tempo pessoal, provocando, não raras vezes, disfunções comportamentais em todos os planos em que o magistrado interage, existindo um elevado risco de ocorrer a “Síndrome de Burnout”.

Ocorre, assim, um condicionamento do bem-estar geral dos profissionais da magistratura, bem como da perceção e grau de satisfação na atividade profissional.

Nesta vertente, e numa perspetiva de SST, em nosso entender, assume uma relevância primordial o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador, como elemento dinamizador da motivação e da gestão profissional dos magistrados que coordena, procurando gerir as exigências profissionais e as expectativas daqueles, sem deixar que entrem numa situação de desgaste psicológico, físico e emocional, numa espiral descendente de desmotivação e exaustão.

Será necessário conhecer os colegas e perceber as capacidades e as diferenças de cada um, de forma a rentabilizar potencial de cada um deles, não os tratando de forma indiferenciada, apenas em obediência a critérios estatísticos.

Como disse Sun Tzu, e interpretando as suas palavras numa perspetiva motivacional de pessoas, “o verdadeiro método, quando se tem homens sob as nossas ordens, consiste em utilizar o avaro e o tolo, o sábio e o corajoso, e em dar a cada um a responsabilidade adequada”¹⁰.

Nesta área da prevenção da síndrome do “Burnout”, o Magistrado do Ministério Público Coordenador, deverá desenvolver um olhar analítico para os magistrados à sua volta, direcionando para cada um deles uma responsabilidade adequada, a fim de serem obtidos os melhores resultados no seu desempenho, melhorando-os individualmente, bem como a estrutura onde se integram.

Para além desta intervenção de cariz mais pessoal, seria importante dar uma expressão física à Medicina do Trabalho nos Tribunais, implementando a instalação de Gabinetes em todas as Comarcas, a fim de permitir com caráter de regularidade a realização de consultas e exames aos operadores da Justiça, designadamente aos magistrados, assim se monitorizando a sua saúde e bem estar, em especial numa conjuntura de exiguidade dos quadros, com a inerente sobrecarga, quer em tempo, quer em volume processual.

Caberá ainda aos membros do Conselho de Gestão da Comarca, desenvolver iniciativas em articulação com outras entidades (Câmara Municipal, Bombeiros, entidades reconhecidas no âmbito da segurança e higiene no trabalho), no sentido de procurar ministrar formação nesta área, quer a funcionários, quer a magistrados, numa atitude de proatividade e de prevenção na minimização de riscos profissionais, sendo consabidamente reconhecida a importância da formação nesta área, quer de índole teórica, quer de índole prática.

Um forte empenho por parte dos órgãos de gestão aliado ao envolvimento dos magistrados, constituirão sempre *conditio sine qua non* para o sucesso de um programa de saúde e segurança do local de trabalho nos Tribunais.

Neste ano de 2020, em que vivemos e nos movemos profissionalmente, a situação de pandemia gerada pelo coronavírus SARS-COV-2, agente patogénico causador da doença COVID-19, veio trazer enormes desafios no âmbito da SST e, particularmente, a quem tem como função, entre outras, a gestão de uma Comarca e dos magistrados que a integram.

¹⁰ Sun Tzu, “A Arte da Guerra”, Bertrand Editora, Lisboa, 2009.

No modo de funcionamento da Sociedade e logo do sistema da Justiça e nos Tribunais, tudo mudou, existindo um antes, um durante e, como todos esperamos, um depois da Covid-19.

A pandemia obrigou a que todas as energias da sociedade se concentrassem, primordialmente, na resolução dos problemas causados pela mesma, tendo, na parte que ora nos interessa, levado à alteração dos métodos de trabalho, como forma de proteger todos os operadores judiciários e os cidadãos utentes da Justiça, assumindo, assim, uma preponderância inimaginável as questões da SST, levando a que tivessem de ser preconizadas novas soluções e emergindo questões que até então estavam submersas.

Também neste âmbito, o Conselho de Gestão necessitou de assumir, como não podia deixar de ser, uma atitude interventiva, acolhendo as recomendações da OMS, as diretivas do Serviço Nacional de Saúde, as orientações da Direção-Geral de Saúde, da Autoridade de Saúde local, do Conselho Superior do Ministério Público e do Conselho Superior da Magistratura, visando a proteção de todos os que contactam com o Sistema da Justiça, mas ao mesmo tempo, procurando garantir, na medida do possível, a operacionalidade e continuidade da prestação deste relevante serviço público, tendo presente que os Tribunais são um local de elevado risco, dado serem frequentados por muitas pessoas e de forma contínua.

Com a implementação de “Planos de Contingência”, procurou-se continuar a garantir o acesso dos cidadãos à Justiça, em condições de razoabilidade, operacionalidade e segurança, mudando-se procedimentos até então em vigor, designadamente com a realização de diligências através de meios de telecomunicação à distância, com recurso à “Plataforma Webex” e passando o atendimento ao público realizado pelos magistrados, por regra, a ser não presencial, em particular nas áreas da Família e do Trabalho.

Também as diligências presenciais sofreram alterações sensíveis, quer em termos da redução das pessoas presentes, quer na utilização das salas de audiência que possuíam os necessários requisitos de segurança, o que implicou a reorganização do agendamento por parte dos magistrados, bem como a forma como passaram a decorrer com a necessidade de higienização entre cada uma das pessoas que presta depoimento durante um julgamento.

Foram disponibilizados dispensadores de higienização antisséptica para as mãos, foram colocados acrílicos como método barreira, foi implementado o uso da máscara e adotaram-se procedimentos novos em termos de limpeza e conduta social, com a dispensa de cumprimentos físicos e manutenção de uma distância mínima de segurança.

Estes tempos da Justiça, em plena pandemia de Covid-19, foram, ou melhor será dizê-lo, são e continuarão a ser, tempos desafiantes em termos de SST nos Tribunais, continuando a exigir de todos, uma atitude responsável e simultaneamente dinâmica, por forma a minimizar os riscos de contágio, na certeza de que se irão retirar ensinamentos e procedimentos que, no futuro, poderão proporcionar algumas melhorias no nosso ambiente de trabalho e na forma como todos passaremos a encarar tais questões nos Tribunais.

Notas Finais

Muito já foi feito desde o dealbar das preocupações com a SST, mas, a nível global, a proteção dos trabalhadores tem ainda um longo caminho a percorrer, em particular numa sociedade que apresenta novos desafios.

Na verdade, vivem-se tempos de sobrevalorização da automatização e da sua prevalência sobre o ser humano, com reflexos físicos e psicológicos na atividade laboral que, muitas vezes, se transforma em excessiva e desregrada, contribuindo para o aumento da possibilidade de ocorrência de acidentes ou doenças profissionais.

A sensibilização e divulgação da temática da SST, mantém hoje, como tinha no passado, a necessidade de ser enfatizada, pois as sociedades modernas não alcançaram ainda, longe disso, um patamar de satisfação em termos de proteção dos trabalhadores.

Daí que a ONU reconheça também, de forma expressa, a elevada importância e atualidade desta temática, integrando-a num dos dezassete objetivos para transformar o mundo inscritos na “Agenda 2030 para um desenvolvimento sustentável”, concretizando no Objetivo n.º 8 “Proteger os direitos do trabalho e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários”.

As instituições são o local onde vivemos a maior parte do nosso tempo de vigília, por isso a SST é uma responsabilidade e um desígnio coletivo, sendo uma área em permanente desenvolvimento e alteração.

Citando Salvador Massano Cardoso “os tempos atuais apresentam novos desafios, emergência de novas patologias, e ressuscitação de velhas maleitas, que conjuntamente com novas formas laborais e organizacionais, irão exigir mudanças estruturais aos diferentes sectores da saúde ocupacional”¹¹.

Em jeito de conclusão, embora o caminho a percorrer apresente novos e variados desafios para a segurança e saúde no trabalho, é importante que todos, sem exceção, tiremos partido das oportunidades emergentes, assim contribuindo para um trabalho seguro e saudável para todos.

Para que no futuro a utopia que por nós foi adotada como subtítulo deste trabalho possa ficar cada vez mais próxima, importa continuar a envidar todos os esforços em alcançar a maximização e implementação da SST, na certeza, porém, de que esse desígnio nunca estará integralmente alcançado e finalizado.

¹¹ Salvador Massano, “A importância da Medicina do Trabalho”, e-book “Saúde, Doença e Discriminação no Local de Trabalho”, CEJ.

Bibliografia

- Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, consulta do site desta entidade <https://osha.europa.eu/pt/>
- Bureau of Labor Statistics, consulta do site <https://www.bls.gov/>
- Costa, Ana Cristina Ribeiro, Segurança e Saúde no Trabalho – Particularidades e Problemas no Âmbito da Administração Pública, Caderno do Centro de Estudos Judiciários, Direito do Trabalho em Funções Públicas, Jurisdição Administrativa e Fiscal.
- Fonseca, Bárbara, “Serão as contingências laborais capazes de influenciar o bem-estar dos magistrados do Ministério Público?”, XI Congresso do Ministério Público, 2-3 de fevereiro de 2008.
- Gomes, Júlio Manuel Viera, “O Acidente de Trabalho – o acidente *in itinere* e a sua descaracterização”, Coimbra Editora.
- Guia de Direitos – Reparação de Acidentes de Trabalho, CGTP. Intersindical Nacional e Programa QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional).
- Leal, Padre Manuel Vaz, “As Minas da Panasqueira – Vida e História”, Portugália Editora, Lisboa, 1945.
- Martins, David Carvalho, “Segurança e Saúde no Trabalho: Breves Notas Introdutórias”, Prontuário de Direito do Trabalho, 2019-I.
- Massano, Salvador, “A importância da Medicina do Trabalho”, e-book “Saúde, Doença e Discriminação no Local de Trabalho”, CEJ.
- Mendes, Luís Azevedo, “Apontamentos em torno do artigo 18.º da LAT de 2009: entre a clarificação e a inovação na efectividade da reparação de acidentes de trabalho, Prontuário de Direito do Trabalho, 2011, n.º 88-89.
- Nações Unidas – Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, consulta do site <https://unric.org/pt/>
- Pinto, Maria José Costa, “Violação de regras de segurança, higiene e saúde no trabalho: perspectiva jurisprudencial, Prontuário de Direito do Trabalho, 2006, n.º 74-75.
- “Prevenção de Doenças Profissionais”, Organização Internacional do Trabalho, abril de 2013.
- Quintas, Paula, “Manual de Direito da Segurança e Saúde no Trabalho”, Almeida, 2016, 4.ª Edição.
- Reis, António Cláudio dos Reis, “Minas da Panasqueira”, in Boletim das Minas, Publicação da Direção-Geral de Minas e Serviços Geológicos, volume 8, jan/mar, 1971.
- Relatório da Organização Internacional do Trabalho “Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work” in <https://www.ilo.org/safework/lang-en/index.htm>
- Relatório sobre Segurança e Saúde no Centro do Futuro do Trabalho, 24 de abril de 2019, consultado no site da Organização Internacional do Trabalho <https://www.ilo.org/lisbon/lang--pt/index.htm>
- Saraiva, Maria Laura Quadrado, “Acidentes de trabalho e doenças profissionais: sua verdadeira dimensão, e-book “Saúde, Doença e Discriminação no Local de Trabalho”, CEJ.

- Saúde, doença e discriminação no local de trabalho, e-book da coleção formação contínua do Centro de Estudos de Judiciários, Lisboa, agosto de 2016.
- Silva, Alberto Jorge Fernandes da, “Dissertação de Mestrado em Engenharia de Minas e Geo-Ambiente - Utilitário de Apoio à Estimação de Parâmetros na Escavação de Túneis”, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, junho de 2014.
- Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, consulta do site <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
- Vasconcelos, Joana, “Testes e exames médicos ao trabalhador”, Prontuário de Direito do Trabalho, 2016-I.
- World Health Organization, consulta do site da internet <http://www.who.it/>

Para além da consulta bibliográfica acima enunciada, cumpre expressar formalmente o agradecimento à colaboração prestada pela Autoridade para as Condições do Trabalho – Unidade Local da Covilhã, concretamente pelo seu Sub-Director Dr. Luís Moreira e pelo Inspetor do Trabalho, Dr. Ângelo Valentim.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR NA (RE)ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DE 2014

António José da Silva Gonçalves*

1. A (re)organização judiciária de 2014
2. O Magistrado do Ministério Público Coordenador
3. A monitorização do movimento processual
4. Os indicadores de gestão
 - 4.1. Duração média dos processos findos
 - 4.2. Processos findos por escalões
 - 4.3. Produtividade
 - 4.4. Taxa de resolução
 - 4.5. Taxa de congestão
 - 4.6. *Disposition time*
 - 4.7. Taxa de acumulação processual
 - 4.8. Saldo processual
5. Os instrumentos de conformação hierárquica
 - 5.1. Diretiva
 - 5.2. Instrução
 - 5.3. Ordem
 - 5.4. Despacho
 - 5.5. Instrumentos não vinculativos
6. Os instrumentos de mobilidade e gestão processual
 - 6.1. Reafetação de magistrados
 - 6.2. Afetação de processos
 - 6.3. Acumulação
 - 6.4. Agregação
 - 6.5. Substituição
 - 6.6. Outras medidas
7. A gestão dos tribunais
 - 7.1. Objetivos estratégicos trienais e anuais
 - 7.2. Objetivos processuais
8. A gestão por objetivos

1. A (re)organização judiciária de 2014

A reorganização do sistema judiciário implementada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário¹, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, Regime aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais², acaba de completar seis anos há escasso tempo.

Decorrido tal período de tempo, não muito longo é certo, mas o suficiente para se ter por enraizada a atual organização judiciária, poderia parecer despiendo iniciar o presente texto pela sua abordagem.

* Procurador da República.

¹ Alvo de sucessivas alterações, tem atualmente a redação introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 09 de setembro.

² Atualmente com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de março, e Retificação n.º 22/2019, de 17 de maio.

Contudo, foi com tal lei que se alterou, de modo radical, o paradigma em que assentava a organização judiciária do país, e a qual assentou num tríptico de pilares:

- a) O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais;
- b) A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional; e
- c) A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

Ao nível das circunscrições judiciais a base territorial passou a ser a comarca que, assentando no seu alargamento por agregação de antigas comarcas, ficaram reduzidas a 23 comarcas (cerca de dez por cento do anterior número).

Estendeu a especialização praticamente a todo o território nacional, a qual foi prosseguida pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro, e pela Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 38/2019, de 19 de março.

Ao nível da gestão das comarcas introduziu um novo modelo, assente numa estrutura tripartida, composta pelo presidente da comarca, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário.

Em cada tribunal de comarca existe um presidente, o qual, sem prejuízo da autonomia do Ministério Público, tem competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais; um magistrado do Ministério Público coordenador que dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca; e um administrador judiciário que atua sob a orientação genérica do juiz presidente do tribunal, exceto nos assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento do Ministério Público, caso em que atua sob orientação genérica do magistrado do Ministério Público coordenador.

Estes três órgãos – o juiz presidente, que preside, o MMPC e o administrador judiciário – integram o conselho de gestão da comarca o qual tem por missão garantir a sua plena articulação no prosseguimento do cumprimento dos objetivos estabelecidos para a comarca estando sujeitos à sua deliberação a aprovação dos relatórios semestrais relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, a aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a promoção de alterações orçamentais, o planeamento e avaliação dos resultados da comarca, a aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal e a aprovação do relatório de gestão atinente ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, aqui se indicando as causas dos principais desvios.

Este órgão deliberativo de natureza colegial rege-se no seu funcionamento, como aliás os demais órgãos individuais na esfera de atuação das suas competências próprias, pelo princípio da cooperação³.

³ Nos termos do disposto no artigo 24.º do ROFTJ, o qual dispõe que o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação.

O princípio da cooperação assume, no quadro da gestão do judiciário, uma dimensão decisiva atenta as características de autonomia e independência que constituem a dimensão funcional das profissões jurídicas.

Cooperar significa partilhar conhecimento e informação com vista a um processo de decisão. É importante salientar que no exercício de funções gestionárias sujeito ao princípio da cooperação, não se está no âmbito das funções jurisdicionais. Por isso, o princípio da cooperação estabelecido na lei é imperativo no processo de tomada de decisão que envolve a matéria gestionária e vincula todos os seus destinatários⁴.

Estruturante deste novo modelo de gestão dos tribunais é a introdução de práticas gestionárias por objetivos. Para tanto, o Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República estabelecem, no âmbito das respetivas competências e em articulação com o membro do governo responsável pela área da justiça, objetivos estratégicos trienais para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância.

2. O Magistrado do Ministério Público Coordenador

O novo Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, e que entrou em vigor no pretérito dia 01 de janeiro, dispõe no seu artigo 73.º que em cada comarca existe uma procuradoria da República, a qual integra o Departamento de Investigação e Acção Penal e as procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízos de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada aí sedeados, regendo-se por regulamento.

À procuradoria da República de comarca compete especialmente dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da comarca e nos departamentos e procuradorias que a integram.

A direção da procuradoria da República de comarca cabe ao magistrado do Ministério Público coordenador.

O figurino das competências do magistrado do Ministério Público coordenador, inicialmente previsto no artigo 101.º da LOSJ, obteve novo recorte por via do EMP atualmente em vigor.

Este fixou nos seguintes termos as competências do MMPC⁵:

1 — O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados;
- b) Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca,

⁴ Lopes, José Mouraz e outros, Manual de Gestão Judicial, Almedina, 2015, pág. 212.

⁵ Artigo 75.º do EMP.

- identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;
- c) Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;
 - d) Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca;
 - e) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;
 - f) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;
 - g) Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;
 - h) Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;
 - i) Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção;
 - j) Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções;
 - k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público;
 - l) Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;
 - m) Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;
 - n) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º;
 - o) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;
 - p) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
 - q) Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;
 - r) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
 - s) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do

- Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;
- t) Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;
 - u) Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;
 - v) Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

O MMPC surge no atual EMP integrado na estrutura hierárquica do Ministério Público, dotado de poderes de direção, hierarquia e de intervenção processual⁶.

Sendo a hierarquia do Ministério Público, assumidamente, uma hierarquia funcional⁷, o MMPC é o superior hierárquico de todos os magistrados colocados na comarca.

Cabe referir que o MMPC apenas exerce funções de hierarquia processual quando ele próprio seja dirigente de procuradoria ou de secção do Departamento de Investigação e Ação Penal.

Assim, o exercício das competências previstas nas alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 75.º do EMP, apenas tem lugar em tais situações. Caso existam Procuradores da República dirigentes de procuradorias ou de secções do Departamento de Investigação e Ação Penal, são estes que detêm os poderes de hierarquia processual⁸.

Já os coordenadores sectoriais⁹, cuja nomeação o MMPC pode propor, através do PGRReg, ao CSMP, não assumem poderes hierárquicos.

Estes magistrados – coordenadores setoriais – assumem uma função de coadjuvação do MMPC competindo-lhes:

- a) Dinamizar e criar boas práticas de intervenção na área de especialização respetiva e assegurar a articulação com os gabinetes de coordenação nacional previstos no artigo 55.º;
- b) Estabelecer a articulação com os coordenadores setoriais da mesma área de especialização ou de áreas conexas, visando a abordagem intra sistémica da atuação dos magistrados do Ministério Público;
- c) Apoiar o magistrado do Ministério Público coordenador na articulação com entidades públicas e órgãos de polícia criminal;
- d) Propor ao magistrado coordenador da comarca a emissão de ordens ou instruções, nomeadamente em matéria de distribuição de serviço.

⁶ Artigo 14.º do EMP.

⁷ Artigo 97.º, n.º 3, do EMP.

⁸ Artigo 14.º, n.º 2, do EMP.

⁹ Artigo 84.º do EMP.

3. A monitorização do movimento processual

Entre as diversas competências atribuídas ao MMPC consta a de monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional¹⁰.

Para concretizar tal monitorização, o MMPC pode socorrer-se dos denominados indicadores de gestão, os quais terão também acrescida utilidade em sede de preparação das propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca.

Trata-se de uma competência fulcral que permite, de forma expedita, identificar pontos de estrangulamento ou entorpecimento no desempenho dos serviços e adotar os meios gestionários adequados conducentes à melhoria da sua eficiência.

Para tanto, o MMPC pode socorrer-se de instrumentos de conformação hierárquica e de instrumentos de mobilidade e gestão processual.

4. Os indicadores de gestão

Os indicadores de gestão fornecem ao MMPC elementos objetivos, reportados a um determinado período de tempo, que permitem, por exemplo, aferir do sucesso de uma iniciativa de gestão processual, medir o impacto de uma mudança na forma de organizar o trabalho, avaliar o desempenho de colaboradores, de uma ou múltiplas unidades de processos, etc...

Permitem também fundamentar uma proposta de reforço de recursos humanos ou financeiros.

Os principais indicadores de gestão agrupam-se em três tipos:

- a) Indicadores relativos à duração dos processos (são indicadores associados à celeridade processual);
- b) Indicadores relativos ao volume processual (são indicadores que relacionam o volume processual com os recursos humanos existentes);
- c) Indicadores relativos ao movimento processual.

¹⁰ Artigo 75.º, n.º 1, alínea b), do EMP.

4.1. Duração média dos processos findos

Entre os indicadores relativos à duração dos processos, encontramos, por exemplo, o indicador de duração média dos processos findos. Este indicador permite apurar qual o período de tempo médio entre o momento em que os processos são iniciados e o momento em que os processos são findos. O valor médio é expresso em dias ou meses. É de considerar que, mesmo que um processo seja redistribuído, deve ser mantida no sistema a data do seu registo inicial, ou seja, o momento em que foi alvo de inserção no sistema pela primeira vez.

A importância deste indicador afere-se de imediato porquanto, como é sabido, o tempo de duração de um processo é um dos mais importantes fatores de influência na perceção que os cidadãos em geral têm sobre a qualidade e a confiança na justiça.

Este indicador, mesmo que apresente uma evolução positiva, não dispensa uma análise criteriosa porquanto, tratando-se de uma média, não distingue as situações em que podem existir processos muito antigos que acabam mitigados, na média apresentada, pela resolução rápida de processos recentes.

4.2. Processos findos por escalões

Outro indicador relativo à duração dos processos é o indicador de processos findos por escalões. Este indicador permite conhecer o número de processo findos num determinado período por intervalos de duração.

Este indicador é apto para dar a conhecer, por exemplo, a priorização que está a ser dada no tratamento dos processos com pendência mais antiga.

4.3. Produtividade

Este é um indicador que relaciona o volume processual com os recursos humanos existentes.

A produtividade traduz a média de processo findos por magistrado ou funcionário. Considera não apenas o volume de processos findos, como também o número de magistrados que existem, por exemplo, numa determinada secção do Departamento de Investigação e Acção Penal.

Este indicador permite comparar o esforço de cada magistrado ou grupo de magistrados de cada secção.

4.4. Taxa de resolução

A taxa de resolução, também denominada de *clearance rate*, é um indicador que mede a capacidade de resposta face à procura verificada, fazendo uma ponderação entre o número de processos findos e o número de processos entrados num determinado período. Este indicador de gestão não considera o número de processos transitados do período anterior ou para o período posterior.

Este indicador fornece a indicação, em percentagem, do número de processos findos em relação ao número de processos entrados em dado período.

Sendo a taxa de resolução igual a 100%, o volume de processos entrados foi igual ao dos findos, logo, a variação da pendência é nula. Sendo superior a 100%, ocorreu uma recuperação da pendência. Quanto mais elevado for este indicador, maior será a recuperação da pendência efetuada nesse ano. Se inferior a 100%, o volume de entrados foi superior ao dos findos, logo, gerou-se pendência.

4.5. Taxa de congestão

A taxa de congestão, também denominada de *case turnover ratio*, apresenta-nos a relação entre o número de processos findos num ano e o número de processos pendentes no final desse ano. Este indicador não considera o número de processos entrados no período a que respeita.

É um indicador que mede a capacidade da unidade considerada de resolver os processos pendentes.

4.6. *Disposition time*

Associada à taxa de congestão surge o indicador denominado de *disposition time*. Este indicador tem por base a relação entre o número de processos findos num ano e o número de processos pendentes no final desse ano (a *case turnover ratio*) e exprime em dias o período de tempo necessário, trabalhando ao mesmo ritmo e com os mesmos recursos, para finalizar todos os processos que ficaram pendentes.

4.7. Taxa de acumulação processual

A taxa de acumulação processual, também denominada de taxa de eficiência, representa a relação entre o número de processos findos num período e o número de processos pendentes no início desse período, acrescido dos entrados nesse mesmo período.

Este indicador mede a capacidade de resposta num determinado período face a todo o volume de trabalho em curso (processos pendentes ou transitados do período anterior e processos entrados nesse período).

Este indicador de gestão permite conhecer da existência de um decréscimo ou de um aumento do número de processos pendentes no final de um determinado período por comparação com o seu início relativamente a cada magistrado, oficial de justiça, secção ou unidade orgânica.

4.8. Saldo processual

O saldo processual corresponde à diferença entre os processos entrados e os processos findos. Se o saldo processual é positivo, verifica-se um aumento da pendência. Se o saldo processual é negativo, verifica-se uma diminuição da pendência.

5. Os instrumentos de conformação hierárquica

Para o prosseguimento das competências que lhe estão adstritas o MMPC pode, tal como previsto no corpo do n.º 1 do artigo 75.º do EMP, emitir ordens e instruções – os denominados instrumentos de conformação hierárquica.

A diretiva n.º 5/2014, da Procuradoria-Geral da República, veio delinear os traços definidores de cada um dos instrumentos de conformação hierárquica, a saber: diretiva, instrução e ordem.

Tais instrumentos de conformação hierárquica são todos de natureza vinculativa.

Pode, também, no âmbito das competências que lhe estão atribuídas, emitir instrumentos de natureza não vinculativa.

5.1. Diretiva

A diretiva é um instrumento reservado ao Procurador-Geral da República¹¹ e ao CSMP, mas quanto a este, apenas em matéria de organização interna e de gestão de quadros, no âmbito da sua competência¹².

Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público e é dirigida a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência de uma lacuna (integrativas).

¹¹ Artigo 19.º, n.º 2, alíneas b) e c), do EMP.

¹² Artigo 21.º, n.º 2, alínea d), do EMP.

As diretivas a que se referem as alíneas b), que interpreta disposições legais, e c) do n.º 2 do artigo 19.º do EMP, bem como as relativas ao cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 11.º deste mesmo diploma, são publicadas na 2.ª série do Diário da República.

5.2. Instrução

A instrução, cuja delimitação é traçada negativamente por referência à diretiva, contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.

Deve ser reduzida a escrito e objeto de registo interno.

5.3. Ordem

A ordem contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

Deve ser reduzida a escrito e objeto de registo interno.

5.4. Despacho

O MMPC pode emitir despachos, como será o caso, por exemplo, quando intervém no exercício das competências atribuídas pelas alíneas g), h), i), q) e r) do n.º 1 do artigo 75.º do EMP.

Enquanto determinação vinculativa, relega-se para imposição de outras decisões de natureza distinta da que é reservada aos instrumentos supra indicados.

Não pode sobrepor-se ao conteúdo material próprio das diretivas, das instruções e das ordens.

5.5. Instrumentos não vinculativos

A intervenção do MMPC não está, contudo, limitada aos instrumentos de natureza vinculativa.

Pode, também, emitir recomendações, orientações, relatórios, atas de reunião, informações, memorandos, protocolos, divulgações, etc., os quais, configurando-se como instrumentos de natureza eminentemente enunciativa, preparatória ou explicativa de determinadas práticas ou atividades inerentes ao funcionamento da magistratura do Ministério Público e deixando margem de discricionariedade aos seus destinatários, o seu conteúdo não é vinculativo.

6. Os instrumentos de mobilidade e gestão processual

O EMP define os instrumentos de mobilidade e gestão processual como medidas que visam melhorar o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, destinam-se a satisfazer necessidades pontuais de serviço e devem respeitar o princípio da especialização¹³.

São instrumentos de mobilidade e gestão processual:

- a) A reafetação de magistrados;
- b) A afetação de processos;
- c) A acumulação;
- d) A agregação;
- e) A substituição.

Estes instrumentos devem obedecer a critérios gerais a definir pelo CSMP, considerando o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição do serviço e as implicações de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado¹⁴.

6.1. Reafetação de magistrados

A reafetação de magistrados traduz-se na possibilidade de “deslocar” um magistrado para diferente tribunal, procuradoria, departamento ou secção de departamento da mesma comarca, que não diste mais de 60 quilómetros do local em que o magistrado visado se encontra colocado. É uma medida que visa responder a uma necessidade, pontual e transitória, de, por exemplo, reforço do número de magistrados ou de substituição.

O MMPC elabora proposta fundamentada, na qual pondera os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafetar, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado, indicando qual o magistrado a reafetar, bem como os respetivos motivos e objetivos e a sua duração previsível.

Após ser possibilitada a pronúncia por escrito ao magistrado escolhido, a proposta, acompanhada da eventual resposta do magistrado, é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público.

6.2. Afetação de processos

A afetação de processos visa responder a uma necessidade, pontual e transitória, de afetar grupos de processos ou de inquéritos, dentro da mesma comarca, a magistrado diferente do seu titular.

¹³ Artigo 76.º, n.º 1, do EMP.

¹⁴ Na data atual apenas é conhecido o projeto de Regulamento dos Instrumentos de Mobilidade e Gestão Processual, apresentado a consulta pública no pretérito dia 05 de junho.

O MMPC profere despacho fundamentado, nomeadamente por referência a elementos objetivos gerais e transversais a todos os processos ou inquéritos, tendo como referência, designadamente, os indicadores da acumulação de serviço, e no qual indica claramente os motivos e objetivos da afetação, observando as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a proporcionalidade e o eventual prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

A afetação deve ser, preferencialmente, realizada por meio idóneo a garantir a indeterminação do resultado, ou seja, a sua aleatoriedade.

Após ser possibilitada a pronúncia por escrito ao magistrado visado sobre a provável decisão, esta, quando convertida em definitiva, é comunicada, por via hierárquica, ao CSMP, acompanhada da pronúncia do magistrado, no mais curto espaço de tempo possível.

6.3. Acumulação

A acumulação visa responder à necessidade de algum magistrado do Ministério Público exercer funções em mais de um tribunal, procuradoria, juízo, unidade orgânica, departamento, secção ou unidade de departamento da mesma comarca, desde que tenha de assegurar serviço que acresça àquele que integra o seu conteúdo funcional originariamente estabelecido pelo superior hierárquico ou que resultaria de uma distribuição equitativa de serviço se tivesse sido preenchido o quadro legal, que não diste mais de 60 quilómetros do local em que o magistrado visado se encontre colocado.

O MMPC elabora proposta fundamentada, nomeadamente: na impossibilidade ou a inadequação das figuras da reafetação e da afetação de processos; nas necessidades de serviço existentes para o qual a acumulação é proposta e qual o serviço atribuído por via da acumulação; no volume processual existente, nos últimos 60 dias, para o qual a acumulação é proposta e os magistrados ali em exercício de funções; no volume processual atribuído ao magistrado visado nos últimos 60 dias e respetiva quantificação estatística; se o magistrado visado mantém serviço de origem, na totalidade ou reduzido, indicando, neste caso, o volume da redução; e nos objetivos da acumulação. Deve, ainda, ponderar os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, classificação, antiguidade e eventual prejuízo sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

Após ser possibilitada a pronúncia por escrito ao magistrado abrangido pela acumulação, a proposta, acompanhada da eventual resposta do magistrado, é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público.

6.4. Agregação

A agregação não é um instrumento gestionário do MMPC.

A decisão sobre a agregação de lugares ou de funções é tomada pelo plenário do Conselho Superior do Ministério Público, pressupondo a ponderação sobre as necessidades do serviço, os valores de referência processual e a proximidade e acessibilidade dos lugares a agregar, sendo publicitada no anúncio do movimento.

6.5. Substituição

Os magistrados do Ministério Público substituem-se nas suas faltas e impedimentos por magistrados da mesma comarca, preferencialmente por magistrado que exerça funções em idêntica área de especialização, segundo a ordem estabelecida no regulamento da procuradoria da República da comarca ou, na falta deste, por determinação do MMPC. Trata-se de um instrumento de mobilidade de curto prazo, tendente a reagir a uma concreta situação de ausência de um magistrado.

Nos casos em que a falta ou impedimento for previsivelmente superior a 15 dias, o MMPC deve socorrer-se dos mecanismos da reafecção de magistrados, da afetação de processos ou da acumulação.

6.6. Outras medidas

Para além dos instrumentos de mobilidade e gestão processual acima referidas, o artigo 75.º do EMP prevê, ainda, na alínea m) do seu n.º 1, uma outra medida gestionária a qual se traduz na atribuição de processo ou processos concretos a outro magistrado que não o seu titular.

A competência decisória sobre tal medida gestionária está deferida ao PGRReg.

O MMPC deve apresentar proposta fundamentada, nomeadamente, em razões ponderosas de especialização, de complexidade processual ou de repercussão social, ao PGRReg que decide.

Também neste caso deve proceder-se à audição prévia dos magistrados visados.

7. A gestão dos tribunais

7.1. Objetivos estratégicos trienais e anuais

Como já afluado acima, uma das novidades introduzidas pela LOSJ foram as práticas gestionárias por objetivos.

A secção III da LOSJ, dedicada à gestão dos tribunais de primeira instância, inicia logo pela alusão aos objetivos.

O seu artigo 90.º reporta aos objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais de primeira instância para o triénio subsequente (n.º 1) e aos objetivos para o ano judicial subsequente que devem ser fixados anualmente até 15 de julho (n.º 3).

Os objetivos estratégicos são instrumentos de gestão do sistema de justiça, cuja definição é da competência dos respetivos órgãos de gestão, o CSM e a Procuradoria-Geral da República, em articulação com o membro do governo responsável pela área da Justiça. São objetivos organizativos, nomeadamente de atribuição e distribuição de meios que permitem identificar a atividade, o desempenho e o desenvolvimento da atividade de gestão dos tribunais¹⁵.

Tais objetivos plurianuais, fixados para três anos, estão sujeitos a uma monitorização anual, com realização de reuniões trimestrais dos representantes dos órgãos de gestão e do competente serviço do MJ.

Anualmente são fixados, de forma articulada, os objetivos para o ano judicial subsequente, ponderando os meios afetos à adequação entre os valores da referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual.

Para o triénio 2019-2021 foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos¹⁶:

1 – Promover o acesso à justiça e ao direito:

- Aumentar a proximidade com os cidadãos;
- Reforçar a transparência na administração da justiça;
- Desenvolver iniciativas que melhorem o conhecimento dos cidadãos sobre o sistema de justiça, no geral, e, em concreto, sobre os respetivos direitos e deveres;
- Desenvolver a comunicação externa (sociedade e comunicação social);
- Promover a simplificação e clareza da linguagem das comunicações e decisões tanto no suporte físico como nas estruturas eletrónicas;
- Acesso eletrónico à justiça – criação, de forma articulada, das estruturas informáticas que permitam ao cidadão aceder à justiça por via eletrónica;
- Melhorar as condições de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida,

¹⁵ Lopes, José Mouraz e outros, Manual de Gestão Judicial, Almedina, 2015, pág. 207.

¹⁶ Despacho da Procuradoria-Geral da República, de 06 de março de 2019.

eliminando as barreiras arquitetónicas.

2 – Decisão em prazo razoável:

- Melhorar o tempo de resolução dos processos;
- Diminuir as pendências/manter a recuperação de pendências;
- Desenvolver novos indicadores e funcionalidades do sistema de indicadores de gestão;
- Desenvolver a monitorização da atividade dos tribunais;
- Definir padrões de duração processual expectável;
- Dotar a justiça de meios humanos adequados.

3 – Eficiência na organização da justiça:

- Implementar/desenvolver/partilhar boas práticas de gestão e de tramitação processual;
- Reforçar o processo de desmaterialização processual;
- Promover a interoperabilidade entre os sistemas informáticos de gestão processual e os sistemas informáticos das entidades que interagem com os tribunais;
- Organização e estruturação da gestão partilhada do sistema de informação e tecnológico da justiça, face à necessária articulação dos subsistemas existentes, à nova legislação de proteção de dados e às exigências de segurança;
- Apurar a cultura organizacional de reflexão sobre o serviço prestado e de planeamento das ações a empreender;
- Reforço do sistema de segurança informático, incluindo a segurança estrutural do próprio sistema e as regras de acesso aos dados processuais;
- Reforço e modernização do equipamento de suporte à informatização e desmaterialização em curso;
- Revisão dos critérios, modo de recolha, análise e divulgação dos dados que sustentam as estatísticas oficiais, clarificando a informação e permitindo políticas fundamentadas em dados estruturados;
- Atualização dos dados a recolher e dos critérios a utilizar, correspondendo às exigências internacionais refletidas nas avaliações internacionais a Portugal – definição e implementação de boas práticas na gestão do apreendido;
- Promover a reflexão sobre o aprofundamento do modelo de organização administrativa e financeira dos tribunais judiciais de primeira instância.

4 – Qualidade na justiça:

- Desenvolver ferramentas de auxílio à função de decidir;
- Aprofundar os meios ao dispor dos tribunais adequados informatização e desmaterialização de processos;
- Reforçar a segurança e a robustez dos sistemas de informação dos Tribunais.

E, para o ano de 2019, foram estabelecidos os seguintes objetivos estratégicos anuais:

1 – Promover o acesso à justiça e ao direito:

- Promover a realização de diligências nas instâncias locais da área da competência territorial dotando as comarcas com os meios para tal necessários;
- Promover a formação dos funcionários no domínio do atendimento e interação com os intervenientes processuais e os cidadãos em geral;
- Requalificar os espaços dos tribunais;
- Monitorizar a organização judiciária, tendo em vista o aprofundamento da especialização e a aproximação da Justiça ao cidadão;
- Promover a simplificação e clareza de linguagem na área de família e menores;
- Melhorar a informação sobre a atividade de cada tribunal de Comarca;
- Desenvolver a publicação e pesquisa de decisões judiciais;
- Melhorar o acesso à consulta dos processos pelos intervenientes processuais;
- Reforçar a utilização de meios tecnológicos no atendimento ao público;
- Garantir as condições de privacidade no atendimento ao público nas situações que o justifiquem;
- Disponibilizar aos cidadãos, na Plataforma Digital da Justiça, a consulta dos processos em que sejam parte;
- Desenvolver questionários de satisfação, de modo a que seja avaliada a perceção de quem interage com os tribunais.

2 – Decisão em prazo razoável:

- Definir padrões de duração processual expectável, tendo em conta as diferentes espécies processuais;
- Implementar/continuar a desenvolver grupos de trabalho/equipas de intervenção no sentido da eficiência da tramitação processual;
- Desenvolver funcionalidades adequadas ao desenvolvimento da monitorização da atividade dos tribunais no sistema CITIUS;
- Desenvolver o sistema informático de apoio (CITIUS) na vertente das necessidades específicas de apoio à atividade dos juízes;
- Identificar constrangimentos processuais;
- Sugerir/ponderar alterações às leis de processo;
- Recrutamento anual de magistrados e funcionários com base em valores consensualizados de referência processual para assegurar níveis médios de resolução processual;
- Articulação regular entre as estruturas de gestão para assegurar a distribuição dos magistrados e funcionários com vista a atingir níveis médios, harmonizados a nível nacional, de resolução processual em prazo razoável.

3 – Eficiência na organização da justiça:

- Promover a uniformização de procedimentos e a partilha de boas práticas;
- Alargar o âmbito das citações e das notificações eletrónicas;
- Alargar o sistema automático de impressão, envelopagem e expedição de correio;
- Refletir sobre a dinâmica entre órgãos de gestão, funcionários e magistrados;
- Promover a formação dos órgãos de gestão e dos próprios magistrados sobre a

organização;

- Promover uma cultura de avaliação e autoavaliação do sistema de justiça;
- Desenvolvimento de mecanismos informáticos específicos para gestão e análise da prova;
- Desenvolvimento de forma articulada dos mecanismos e procedimentos para assegurar uma elevada proteção dos dados pessoais;
- Aprovação do novo quadro estatutário (Estatuto do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados Judiciais) e das respetivas leis regulamentadoras e de execução;
- Aprovação da nova orgânica da Procuradoria-Geral da República;
- Autonomia financeira do Ministério Público;
- Dotar os intervenientes periciais de meios que permitam responder prontamente;
- Regularização dos veículos apreendidos pelos tribunais e pelos serviços do Ministério Público;
- Dotar os órgãos de gestão de estruturas de apoio adequadas;
- Promover a formação dos órgãos de gestão;
- Promover a formação dos elementos de apoio aos órgãos de gestão.

4 – Qualidade na justiça:

- Desenvolver inquéritos com critérios científicos quanto à perceção dos cidadãos sobre a Justiça;
- Instalar Gabinetes de Apoio dos juízes – artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março;
- Estabelecer mecanismos de fixação anual dos mapas do pessoal oficial de justiça de acordo com indicadores objetivos, em especial de natureza processual;
- Reforçar a qualificação dos oficiais de justiça, designadamente na utilização dos sistemas informáticos de gestão processual e em liderança e organização das unidades de processos, de acordo com a área em que exercem funções:
- Iniciar a execução das medidas de requalificação constantes do Plano Estratégico plurianual de Requalificação e Modernização da Rede dos Tribunais;
- Prosseguir a modernização e consolidação dos sistemas informáticos de gestão processual através, nomeadamente, do desenvolvimento de novas interfaces para juízes, magistrados do Ministério Público e mandatários.

7.2. Objectivos processuais

O artigo 91.º da LOSJ reporta à definição de objetivos processuais.

Entre as demais competências atribuídas ao MMPC constam as de elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca e de acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de

reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca¹⁷.

Quanto à definição dos objetivos processuais, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente, articulam, para o ano subsequente, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.

Os objetivos processuais reportam-se ao número de processos existentes na comarca, ao seu tempo de duração e ao número de processos findos. Na sua determinação levar-se-á em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, os recursos humanos disponíveis e os meios afetos ao funcionamento da comarca, sempre por referência aos valores de referência processual estabelecidos¹⁸.

O valor de referência processual é um mecanismo objetivo uniforme de distribuição dos recursos humanos. Como valor médio não reflete a produtividade dos magistrados que em concreto virão a desempenhar funções em cada secção, a variação da produtividade ao longo do tempo nem os processos concretos entrados no ano seguinte, baseando-se no volume de complexidade processual do ano anterior.

O VRP base para inquéritos está fixado para magistrados dedicados exclusivamente a investigação criminal em 1100 (mil e cem) inquéritos ano (incluindo desconhecidos) e, para magistrados que asseguram investigação criminal e representação de uma instância local genérica, em 600 (seiscentos) inquéritos ano (incluindo desconhecidos)¹⁹.

As propostas de definição dos objetivos processuais são apresentadas ao Procurador-Geral da República, através do PGRReg, para homologação.

8. A gestão por objetivos

Pela via referida introduziu-se na gestão dos tribunais e do Ministério Público a gestão por objetivos.

Evidenciando a importância atribuída a este novo modelo de gestão judiciária, a própria LOSJ, para além de impor a definição de objetivos estratégicos e a sua monitorização aos órgãos de gestão das magistraturas em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, atribui ao presidente do tribunal a competência de acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal e de implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica. De igual modo, atribuída ao MMPC

¹⁷ Artigo 75.º, n.º 1, alíneas c) e d), do EMP.

¹⁸ Obra citada, pág. 208.

¹⁹ Apresentação da metodologia utilizada para uma distribuição equilibrada de magistrados do Ministério Público, disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/vrp.pdf>

competência para acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta²⁰. Por último, a LOSJ fixa ainda que está sujeita a deliberação do Conselho de Gestão da comarca a aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.

Fundamental é ter presente que os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada²¹.

A gestão por objetivos pressupõe a manifestação das intenções estratégicas (as que são definidas pela cúpula da organização e respeitam a toda a organização) e operacionais (respeitam a uma parcela ou área da organização) da organização por via da definição antecipada de metas ou resultados a alcançar ao fim de um determinado período de tempo. A meta deve quantificar o objetivo, eliminando a subjetividade da sua verificação, e deve ser mensurável através de indicadores.

Deve igualmente ser fixada a fórmula pela qual se apura o resultado registado, ou seja, o algoritmo, que permite apurar o resultado alcançado no período de tempo fixado e comparar com o objetivo fixado, nomeadamente verificar a existência de desvios.

A gestão por objetivos pressupõe quatro momentos estruturantes: planeamento; participação, motivação e autocontrolo.

O planeamento parte da análise da situação presente, ou seja, os resultados e/ou desvios do período antecedente, e os problemas ou constrangimentos verificados, identifica as metas que se pretendem alcançar no período subsequente e delinea os meios para as alcançar.

Neste momento devem ser considerados todos os fatores suscetíveis de interferir no resultado pretendido. Quer os fatores endógenos ao serviço e sobre os quais é possível atuar, quer os fatores exógenos e que não estão na disponibilidade de serem superados por atuação do MMPC ou dos órgãos de gestão da comarca.

Os objetivos a estabelecer devem, sempre e dentro do possível, ser imunes a tais fatores externos de modo a não comprometerem, *ab initio*, que sejam alcançadas as metas propostas.

Pode ser estabelecido um único objetivo, mas por regra fixam-se múltiplos objetivos em simultâneo, contudo cada um não deve conter mais do que uma intenção, todos devem estar alinhados em função do objetivo superior (em cascata), articulados em função dos mais gerais para os mais particulares, devem ser claros e concisos, mensuráveis e ambiciosos, mas alcançáveis.

²⁰ O atual EMP atribui competência idêntica no artigo 75.º, n.º 1, alíneas d) e e).

²¹ Artigo 91.º, n.º 4, da LOSJ.

Devem ser estabelecidos objetivos para a concreta organização no seu todo, os objetivos de coordenação.

Após estabelecidos os objetivos de coordenação, devem ser estabelecidos os objetivos individuais.

Para potenciar a motivação, é importante a participação colaborativa entre o MMPC e os demais magistrados na definição dos objetivos.

Os magistrados serão os executantes dos objetivos pelo que o contributo ativo de cada um e a sua consensualização aumentará o impulso interior ao seu cumprimento.

Por esta via cria-se o envolvimento dos magistrados nos objetivos a alcançar e estimula-se a sua persecução por via da sua satisfação pessoal e autoestima, pois que a imposição unilateral das metas a alcançar tem como provável consequência a aceitação passiva, a indiferença ou a resistência.

Na definição e concretização dos objetivos processuais há que ter em consideração que os destinatários são magistrados do Ministério Público e que gozam de autonomia e se regem por princípios de legalidade e objetividade na sua esfera de atuação, pelo que, tanto no domínio processual estrito como de condução processual, nada poderá perturbar a decisão ou a função do magistrado do Ministério Público.

As características únicas dos destinatários – magistrados do Ministério Público – e a missão por estes prosseguida, impõem uma acrescida importância da fase da motivação na implementação dos objetivos processuais. A motivação, como impulso individual e subjetivo de cada magistrado que o leva a aderir e a perseguir a meta proposta, é a verdadeira pedra-de-toque da gestão por objetivos e pode ser o elemento fundamental para se alcançar o objetivo estabelecido.

Traduzindo-se o “produto” dos tribunais e do Ministério Público numa decisão final a proferir no processo na sequência de um encadeamento de atos processuais determinados pelo seu titular, a qualidade mensurável daquele “produto” será tanto maior quanto menor for o tempo em que é alcançada aquela decisão. A motivação do magistrado será tanto mais relevante quanto é ele que pode estimular a prolação da decisão final no mais curto período de tempo, como o inverso.

Durante o período de execução do plano traçado, surge a necessidade de autocontrole ou monitorização do desempenho em função dos objetivos propostos, ou seja, confrontar os resultados intercalares com as metas definidas no plano.

Para tanto, são utilizados os indicadores de gestão que permitem controlar a atividade desenvolvida, detetar eventuais desvios em relação ao plano traçado e introduzir medidas corretivas de modo a melhorar a resposta face ao objetivo traçado.

Também nesta fase é de extrema importância a participação ativa dos magistrados. A sua participação na monitorização – que deve ser periódica, por exemplo bimestral ou trimestral – permite ao magistrado aperceber-se da evolução dos indicadores e da aproximação ou afastamento dos objetivos propostos e, simultaneamente, introduzir ou sugerir ao MMPC meios de correção ou melhor adaptação tendo em vista aquele fim.

Para tal, devem ser realizadas reuniões de monitorização. Nestas confronta-se o resultado intercalar de cada magistrado com o desempenho esperado em função da meta. Em caso de desvio, devem identificar-se as respetivas causas e as possíveis medidas para as eliminar e melhorar a prestação.

Os elementos de monitorização recolhidos serão também elemento estruturante à elaboração do relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada a elaborar pelo MMPC²².

Findo o ciclo temporal do plano, será elaborado o relatório de atividade. Neste relatório, deve ser explicado o desempenho alcançado, os eventuais desvios em relação às metas traçadas, as causas de tais desvios, os constrangimentos verificados durante a execução do plano e as propostas de melhoria para o período subsequente.

ABREVIATURAS

CSM – Conselho Superior da Magistratura
CSMP – Conselho Superior do Ministério Público
DIAP – Departamento de Investigação e Ação Penal
EMP – Estatuto do Ministério Público
LOSJ – Lei da Organização do Sistema Judiciário
MJ – Ministério da Justiça
MMPC – Magistrado do Ministério Público Coordenador
PGReg – Procurador-Geral Regional
VRP – Valor de referência processual

²² Artigo 75.º, n.º 1, alínea e), do EMP.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

8. UM SILÊNCIO ENSURDECEDOR

Carlos Filipe Lima Preces Ferreira*

1. A Constituição, os Tribunais e o Povo
2. Os tribunais e os meios de comunicação social
3. A Tensão dialética
4. Dos Limites
5. A Formação da opinião pública
6. Justiça e Media – Uma relação de mútuas incompreensões
7. As violações do segredo de justiça – o exemplo do processo “Face Oculta”
8. Uma plataforma comum de comunicação
9. Bibliografia

1. A Constituição, os Tribunais e o Povo

O poder judicial conhece a sua legitimidade originária na Constituição da República Portuguesa (CRP).

Diz o artigo 202.º da Lei Fundamental: “os Tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”.

Esta legitimação originária, alheia a qualquer tipo de sufrágio, explica-se, antes de mais, pela necessidade de desenhar um poder judicial independente e autónomo que se assuma como freio e contrapeso dos demais poderes do Estado, na concretização plena do estruturante princípio do Estado de Direito da separação de poderes.

Na configuração constitucional do sistema de justiça compete-lhe esclarecer os conflitos de interesses públicos e privados, reprimir a violação da legalidade e promover a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 202.º, n.º 2, da CRP).

“Porque o Estado de direito implica que a liberdade de decisão dos órgãos do Estado esteja, a todos os níveis, limitada pela existência de normas jurídicas superiores, cujo respeito deve ser garantido pela intervenção de juízes, os Tribunais tendem a aparecer como pedra angular e condição da realização do Estado de direito: a hierarquia das normas não se efetiva se não for jurisdicionalmente sancionada e os direitos fundamentais não são assegurados se não existirem juízes independentes que garantam a sua proteção (...). Nesta perspetiva os Tribunais tendem a aparecer não como uma extensão lateral do poder executivo (com vista à aplicação da lei), mas como um instrumento e uma exigência do Estado de direito democrático” (Afonso, 2004, pp. 19 e seguintes).

A legitimação constitucional não prescinde, antes postula a sua coadjuvação pelo concreto exercício esculpido nas decisões judiciais e, bem assim, pela perceção comunitária da natureza intrinsecamente justa, imparcial e proba daquele desempenho.

* Procurador da República.

Cumpra não olvidar que os Tribunais constituem uma emanação da soberania popular. O povo delegou a administração da justiça nos Tribunais através da celebração de um contrato social, mediado pelo voto, com a assembleia constituinte que a Constituição formalizou.

A Constituição consagra um mecanismo de representação constitucional do povo nos Tribunais.

E é, também e essencialmente, por isso que a gestão da justiça pelos Tribunais impõe a existência de uma efetiva possibilidade de escrutínio e sindicância pelo povo.

A hipótese de exame do sistema é condição do incremento da credibilidade e da confiança social na administração da justiça.

Qualquer pacto pressupõe confiança e nada é mais indutor de dúvida e suspeita que a opacidade e o obscurantismo.

Só assim poderá permanecer vigente e robusto o pacto fundador delegante.

A República é a essência do poder fiscalizado, escrutinado e alicerçado por poderes e contrapoderes.

Assim, tal qual qualquer outro serviço público, os Tribunais estão obrigados a prestar contas da sua atividade e a ser responsabilizados por eventuais desvios ou ilegalidades cometidas.

No dizer impressivo dos anglo-saxónicos: *accountability*.

Como diz Kant: “todas as ações relativas ao direito que não toleram a publicidade são injustas (...). A publicidade é, portanto, consubstancial ao Estado de Direito: sem ela, simplesmente não existe” (citado por De La Cueva, 2001, p. 54).

Outra perspetiva significaria uma insuportável escuridão, que a Constituição rejeita e o povo repudia.

São os meios de comunicação social, enquanto difusores do que vai acontecendo nos Tribunais, que permitem ao povo exercer controlo e fiscalização sobre a atividade judicial.

A responsabilização, a transparência, a publicidade e a probidade, quando associadas à matriz constitucional, ampliam e tonificam a legitimidade dos Tribunais.

2. Os tribunais e os meios de comunicação social

Os Tribunais são o espelho da nossa sociedade, palco onde desfilam as tragédias da vida, assim se justificando a atração que suscitam junto do público e a mediatização da atividade judicial.

Quando os processos envolvem indivíduos de elevada notoriedade social e/ou política, esta revelação faz nascer dois outros tipos de processos: o processo mediático e o processo político.

O sistema formal de justiça e os meios de comunicação social partilham um propósito comum: a defesa e a satisfação do interesse público.

Nas palavras de Umberto Eco “a função da comunicação social consiste em controlar e criticar os outros três poderes tradicionais: o legislativo, o executivo e o judicial” (2016, p. 41).

A justiça e os media apresentam-se aos olhos da sociedade como neutras e imparciais, sendo certo que a forma como atuam é, substancialmente, distinta.

É nesta diferença que radica, essencial e primacialmente, a entropia comunicacional entre justiça e media.

Ainda assim, outras há que acentuam e muito a assinalada dificuldade de relacionamento. A maior das quais é, muito provavelmente, a linguagem.

A linguagem jurídica pauta-se pelo hermetismo, pelo tecnicismo, pela precisão, pela complexidade e pela ausência de juízos valorativos.

Diversamente, a linguagem dos media, porque propende para o universalismo, define-se pela sua simplicidade, a qual, por vezes, promove o coloquialismo e ostraciza o rigor. Ostenta um discurso eivado de comoção, apelando às emoções mais primárias, que cativa uma quase inelutável insatisfação social.

A inflamação do discurso importa um empolamento do sucedido que nunca encontrará nos Tribunais o devido e esperado feedback.

E não o alcançando, os cidadãos tendem a reivindicar medidas repressivas e punitivas mais vigorosas. Daqui ao populismo radical que graça na Europa é um pequeno passo para o homem e para a humanidade.

As habituais análises macrocéfalas e casuísticas do sistema tendem para o catastrofismo. E enquanto facilitadoras da discussão têm-se generalizado entre os fautores de opinião, distorcendo a realidade.

De outro passo, os tempos da sua atuação são, igualmente, decisivos no acentuar do clima adverso, perto do insustentável, da relação entre o poder formal judicial e o poder informal da comunicação social.

Perante o acontecimento, os media oferecem respostas prontas e reclamam retorno cômgruo da justiça, o que não é, processualmente, viável.

O Estado de Direito decreta exigências de tramitação processual, em respeito aos direitos, liberdades e garantias postulados na Constituição, que tolhem qualquer pretensão de

agilidade, diligência e celeridade semelhantes às evidenciadas pelos meios de comunicação social.

Daí que a análise popular veja o sistema de justiça como extremamente lento. A temporalidade dos média suscita uma assimilação pública de indignação de zelo e de indolência dos Tribunais.

Se é verdade que o sistema evidencia debilidades na velocidade com que deslinda os processos, não é menos certo que a dimensão e as causas de tal fenómeno permanecem invisíveis aos olhos da sociedade.

Por fim, enquanto que os Tribunais não podem escolher os pleitos que julgam, nem os critérios segundo os quais o fazem, já aos media é reconhecida a possibilidade de selecionar o que noticiam e os princípios que os norteiam.

Por outro lado, aos Tribunais é estranha qualquer lógica mercantilista, ao passo que os media, na sua esmagadora maioria, atuam segundo uma lógica lucrativa que, a mais das vezes, os empurra para o abismo do sensacionalismo.

Estas disfunções comunicacionais assumem particular relevo no denominado processo político.

Na verdade, o ruído assim introduzido, cria uma nebulosa capaz de comprometer, seriamente, a capacidade dos cidadãos de entenderem o que está em causa, os seus responsáveis e a medida dessa responsabilidade.

3. A tensão dialética

Desenha-se um evidente conflito de interesses em notória tensão dialética entre o direito ao bom nome e reputação e o direito à liberdade de expressão e de informação pela imprensa, especialmente na vertente “direito do público a ser informado – direito de informar”.

Estamos face a direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, de igual hierarquia, entre os quais, surge o conflito.

Destarte, quanto ao bom nome e reputação estabelece a CRP que “Portugal é uma república baseada na dignidade da pessoa humana” (artigo 1.º) em que “a integridade física e moral das pessoas é inviolável (artigo 25.º, n.º 1) e onde são reconhecidos os direitos à identidade pessoal e ao bom nome e reputação (artigo 26.º).

Quanto ao direito à liberdade de expressão e de informação pela imprensa, estabelece o artigo 37.º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa que “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pelas palavras, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar, e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações” não podendo o exercício desses direitos ser impedido ou limitado por

qualquer tipo ou forma de censura (n.º 2 do mesmo artigo). Acresce o artigo 38.º, n.ºs 1 e 2, da CRP que estabelece que “é garantida a liberdade de imprensa” e “a liberdade de imprensa implica a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas”.

Também a Convenção Europeia dos Direitos do Homem garante, no seu artigo 10.º, n.º 1, o direito de qualquer pessoa à liberdade de expressão, compreendendo a liberdade de opinião e de receber ou transmitir ideias, sem ingerências de quaisquer autoridades públicas e sem consideração de fronteiras.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos protege, igualmente, tal direito, no seu artigo 19.º, n.º 2.

Ainda no mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra, no seu artigo 19.º, o direito dos indivíduos à liberdade de opinião e expressão, que implica o direito de procurar, receber, difundir informações por qualquer meio de expressão e sem consideração de fronteiras.

Nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da CRP, a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos naquele artigo fundamental, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Deste modo, para superar conflitos entre bens ou interesses de igual valor constitucional ter-se-á que obter a “harmonização” ou “concordância prática” dos “beligerantes”, traduzida numa mútua compressão por forma a atribuir a cada um a máxima eficácia possível.

A liberdade de expressão deve considerar-se como uma manifestação essencial das sociedades democráticas e pluralistas, nas quais a crítica e a opinião livres contribuem para a igualdade e aperfeiçoamento dos cidadãos e instituições. Todavia, direito fundamental de idêntico valor protege a integridade moral do cidadão, nomeadamente o seu nome e reputação.

Tão importante vem a ser assegurar o exercício dos direitos de livre expressão do pensamento, elemento imprescindível ao funcionamento e aperfeiçoamento das instituições democráticas como garantir o respeito pelos demais direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, em que, em idêntico plano constitucional, se inclui a da dignidade humana, dos direitos à integridade moral e ao bom nome e reputação.

“O direito de liberdade de expressão e o direito à consideração e à honra, ambos constitucionalmente garantidos, quando em confronto, devem sofrer limitações, de modo a respeitar-se o núcleo essencial de um e de outro” (Canotilho e Moreira, 2014, pp. 110-111).

“A consideração do efeito recíproco de mútuo consentimento, a demonstração da existência de um interesse socialmente relevante – não estritamente político ou público – que justifique a conduta expressiva, constitui um elemento essencial de avaliação, uma vez que dadas as dimensões públicas do crédito e do bom nome, há que ponderar o impacto negativo efetivo da

expressão nos bens jurídicos em presença, comparando-a com o impacto positivo das expressões na transparência e na verdade das relações sociais” (Machado, 2001, p. 770).

Sendo inevitável o conflito entre a liberdade de expressão, na mais ampla aceção do termo e o direito à honra e consideração, a solução do caso concreto, há de ser encontrada através da “convivência democrática” desses mesmos direitos, o que equivale por dizer que, consoante as situações, assim haverá uma maior ou menor compressão de um ou outro.

4. Dos Limites

Para este conflito, abrem a Constituição e a própria lei ordinária vias de solução, ao reconhecerem expressamente a existência de limites ao exercício do direito de exprimir e de divulgar livremente o pensamento e, por aí, ao exercício da liberdade de imprensa.

Postula o artigo 37.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa que “o exercício da liberdade de expressão e de informação está sujeito a limites, cujo desrespeito é apreciado à luz dos princípios gerais do direito criminal”.

Acolitando esta previsão constitucional, prevê o artigo 3.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho¹, que “a liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objetividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática”.

Também a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 10.º, n.º 2, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no artigo 19.º, n.º 3, consagram que a liberdade de expressão não é absoluta, sofrendo as restrições – necessárias à coexistência numa sociedade democrática – de outros direitos como os da honra e reputação das pessoas.

Deste modo, avultam como limites imanentes da liberdade de imprensa o relevo social do facto (o que, em princípio, exclui os factos da vida privada), a verdade no sentido de convicção da verdade alicerçada em esforço de rigor e objetividade e a moderação, ponderação ou adequação na forma.

Considera-se verificada a verdade da notícia quando o jornalista, cumprindo o dever de rigor e objetividade utiliza fontes de informação fidedignas e diversificadas por forma a testar a veracidade dos factos e se convence, em face dessas fontes, fundadamente, que os factos eram verdadeiros.

Considera-se verificada a adequação do meio quando o jornalista notícia os factos por forma a não lesar o bom nome das pessoas mais do que é necessário ao relato dos factos.

¹ Lei que regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social e altera a Lei de Imprensa, a Lei da Televisão e a Lei da Rádio.

Afinando pelo diapasão de Costa Andrade (1996), exercendo os ofendidos cargos políticos, embora não vejam, por isso, diminuída a proteção da sua honra, no que tange à sua vida privada, “o quadro é já outro do lado da esfera pública”, quando se trata de criticar e combater o pensamento, as palavras, as atitudes e as condutas das “*public figures*” no âmbito da publicidade, por exemplo, no campo da ação política. Nessa senda, alinha com Mahrenholtz:

“Quando alguém pisa o palco público com a finalidade de se impor na publicidade, então ele participa e quer participar naquela relação de efeitos recíprocos que é própria do ator político e do público político (...) ele quer intervir na publicidade, quer afirmar a sua imagem, mas numa sociedade assente na liberdade ele não pode ter esse processo na mão. O controlo público dos “public figures” é o fundamento irrenunciável da vida política em liberdade. Tudo aqui se conjuga no sentido de uma mais acentuada redução da dignidade penal e da carência da tutela penal da honra” (citado por Andrade, 1996, p. 236).

5. A formação da opinião pública

Hoje, a formação da opinião pública é vulnerável à ação dos meios de comunicação social e de outros grupos de pressão.

Num estado de Direito democrático, em que os cidadãos são chamados a participar na res publica, os meios de comunicação social assumem o imprescindível papel de veículo informativo e, desse modo, também formativo de uma opinião pública esclarecida capaz de se assumir como juiz das ações e das opções políticas.

Numa sociedade como a portuguesa com um deficit de participação cívica, por força da ausência de uma opinião pública informada e interventiva, este problema reveste particular acuidade.

Como o processo mediático tende a adulterar a perceção comunitária do acontecido, contribuindo, muitas vezes, para juízos, mais ou menos, precipitados de culpabilidade, e como o processo judicial se remete a um silêncio que não a elucida, o processo político resulta, inevitavelmente, inquinado.

O processo judicial funciona como fonte legitimadora dos processos mediático e político, alimentando-os, sendo certo que os termos em que o faz são, quase sempre, desconformes com a realidade processual.

E porquê? Por insuficiência comunicacional do sistema formal de justiça que, perante um assunto de relevante interesse público, prefere refugiar-se no espesso manto do segredo de justiça, ao invés de revelar o suficiente e o necessário para cortar cerce quaisquer veleidades especulativas na arena mediática.

Cabe ao sistema formal de justiça evitar a deturpação da verdade processual potenciada pelo silêncio a que ele próprio, voluntária e inexplicavelmente, se vota.

É como refere José Angel Folguera Crespo:

“Se a crítica à atuação dos Tribunais é exercida de maneira excessiva, se se ataca de modo injustificado determinados juízes na sua reputação pessoal, se se submetem os juízes e os Tribunais a campanhas deliberadas de pressão para condicionar o sentido das decisões judiciais, não só se pode ver comprometido o prestígio dos Tribunais, essencial em democracia, mas também se dificulta o cumprimento das responsabilidades e demandas dirigidas ao Poder Judicial. Ao invés, se se exercitarem de forma adequada os direitos da liberdade de informação e expressão, tal exercício responsável contribui para reforçar os vínculos entre os cidadãos e as suas instituições judiciais, de modo a que aqueles percecionem como sua a Administração da Justiça e expressem confiança nela.

A falta de informação ou o seu caráter deficiente dará necessariamente espaço a juízos especulativos sobre a atividade do Poder Judicial que se aprestam a refletir-se negativamente na imagem do mesmo e da forma como é exercido.

Nessa medida, torna-se imperioso que, entre outras ações a tomar no contexto da procura da melhoria do sistema de modo a que a Justiça chegue a todos de forma justa e atempada, seja assegurado que a sociedade adquira uma correta imagem dos Tribunais, reforçando assim a confiança nos mesmos bem como no Sistema de Justiça em geral” (Crespo, 2001, p. 15).

Os Tribunais consagram-se a um afastamento com os media, tão clamoroso, quanto sintoma de uma absoluta impreparação para lidar com as matérias da comunicação.

O sistema de justiça será, muito provavelmente, o serviço público com o qual os cidadãos menos contactam ao longo da vida. E muitos haverá que nunca o fazem.

O que significa que a intermediação dos meios de comunicação social é decisiva para a apropriação pública da atividade dos Tribunais.

Os Tribunais fazem por ignorar o insubstituível papel que a comunicação social pode e deve ter na investigação e divulgação de casos sob a alçada da justiça.

6. Justiça e Media – Uma Relação de Mútuas Incompreensões

A justiça criminal não pode, em nenhuma circunstância, prescindir dos media como mediadores da sua relação com a comunidade.

Aliás, os fins das penas assim o obrigam.

A reafirmação do primado do Direito e o restabelecimento da paz social, enquanto propósitos das sanções criminais, demandam que a atividade dos Tribunais chegue ao conhecimento do povo.

Sucede, contudo, que uns e outros vivem um diálogo de surdos.

Há uma recíproca incompreensão, uma propensão para o autoritarismo, uma constante tensão na sua inevitável relação, que urge transformar numa harmonização ou concordância prática.

É como diz Pedro do Carmo²:

“(...) encontrar soluções que permitam, aos operadores judiciais, melhor resistir à erosão provocada pela crescente exposição pública da sua atividade; aos jornalistas, o exercício do seu múnus com melhor compreensão pelas normas e princípios que regem a administração da justiça, bem como pelos limites que os seus agentes, por imposição legal ou estatutária, não podem ultrapassar”.

O poder judicial não pode deixar de procurar criar uma imagem social mais consentânea com a sua real diligência, enquanto condição necessária ao desempenho da sua função de reafirmação comunitária da validade e eficácia do Direito.

Para a boa consecução de tal empreendimento, mostra-se imperioso conceber e executar um modo de comunicar assertivo com os media e, através deles, com os cidadãos.

Sem comunicação, degrada-se a imagem da Justiça, enfraquece-se o poder judicial e condiciona-se a independência dos Tribunais.

Deve constituir propósito comum a busca da satisfação do interesse geral da realização da justiça e do direito à informação.

Como diria Boaventura de Sousa Santos:

“Há que construir uma relação mais virtuosa entre a justiça e a comunicação.

É preciso desenvolver um programa de conhecimento recíproco, que permita impedir a perda de legitimidade, tanto dos Tribunais como da comunicação social. A potencial conflitualidade e incomunicação entre os Tribunais e a comunicação social tem raízes profundas.

Assenta em práticas discursivas distintas e objetivos e culturas profissionais diferentes.

É preciso partir do conhecimento destas diferenças para desenhar plataformas de cooperação entre Tribunais e media.

Numa sociedade democrática, a administração da justiça será tanto mais legitimada pelos cidadãos quanto mais conhecida e reconhecida por eles” (2005, pp. 82-109).

Todavia, como salienta Cunha Rodrigues, são vários os perigos da mediatização da justiça para a sua legitimidade social e política:

“a) o de, pelo “excesso de informação”, se transmitir uma dimensão totalizante dos factos, suscetível de estigmatizar grupos ou classes sociais, gerando sentimentos de indignação, por um lado, e de indignidade, por outro;

b) a “sofisticação do escândalo”, pela amplificação desproporcionada dos factos, provocando fraturas entre a opinião pública e a realidade;

² Numa comunicação apresentada no Seminário Justiça e Media, Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, realizado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, no dia 11 de novembro de 2010, (124: pp. 115 e seguintes).

- c) *a sobrepenalização dos arguidos, pelas formas de mediatização utilizadas, sobretudo quando não se chama a atenção para a garantia constitucional de que os arguidos devem considerar-se inocentes até ao trânsito em julgado da decisão;*
- d) *a espectacularização da audiência, produzindo na comunidade sentimentos contraditórios de absolutização ou de trivialização da justiça;*
- e) *a banalização da violência ou dos modus operandi, com os conhecidos perigos de adesão ou mimetismo;*
- f) *a conversão dos espectadores, ouvintes ou leitores em Tribunal de opinião, com reflexos na produção da prova e nas expectativas de justiça;*
- g) *o uso de linguagem nem sempre ajustada à racionalidade do discurso jurídico” (citado por Santos, 2005, pp. 82-83).*

Corroborando este entendimento, ensina Habermas (1962) que a incapacidade do sistema judicial em fornecer informação atempada e adequada acarreta o risco de os media procurarem informação em fontes menos fiáveis, ficando mais expostos à manipulação.

Como postulava Jacques Vergès, o apelidado “advogado do diabo”, nos processos que visam políticos ou pessoas com elevada notoriedade social, a defesa faz-se não apenas, ou sobretudo, nos Tribunais, mas, essencialmente, através dos meios de comunicação social.

Tenha-se presente que as denominadas violações do segredo de justiça muito raramente aproveitam à investigação. E, quando aproveita, é apenas a curto prazo.

Na verdade, o único interesse que cogito, por parte da acusação, na revelação de facto processuais radica numa lógica quase mercantilista de auto-promoção.

Para além de espúrio, trata-se de um interesse absolutamente estranho ao sistema formal de justiça.

Não ignoro que, do ponto de vista do sistema, é importante dar a conhecer que, no entanto, “**ele se move**”, parafraseando Galileu Galilei.

Todavia, este propósito cumpre-se com o mero conhecimento público do processo.

Não se alcança em que medida um conhecimento mais aprofundado do processo pode significar um reconhecimento maior ou menor da capacidade do sistema.

A médio e a longo prazo, o efeito é, seguramente, altamente pernicioso, por força daquilo a que Cunha Rodrigues designa por “absorção da incerteza” (citado por Ramos, 2012, p. 5).

Elevam-se as expectativas, os cidadãos acreditam numa resolução breve e robusta e a justiça não consegue cumprir as promessas.

A semente da descrença no sistema instala-se e, tal qual uma erva daninha, prolifera rapidamente, tornando-se quase indestrutível.

7. As violações do segredo de justiça – o exemplo do processo “Face Oculta”

As denominadas “violações do segredo de justiça” têm efeitos devastadores na investigação, os quais podemos sintetizar num bem conhecido acrónimo: DDT – por mim adaptado para Descredibilizar, Descentrar e Torpedear!

- Descredibiliza ou desacredita a investigação;
- Descentra a discussão, desviando a atenção do objeto do processo, enfatizando-se o acessório em favor do essencial;
- Torpedeia o processo, veiculando meias-verdades ou mentiras convenientes em ordem à deturpação da verdade processual.

Aliás, não será, certamente por acaso que as denominadas violações do segredo de justiça geralmente acontecem no momento em que acedem ao processo outros sujeitos processuais, que não os Magistrados, os Órgãos de Polícia Criminal e os funcionários judiciais.

O processo “Face Oculta”, do qual fui titular na fase de inquérito, é exemplo assaz impressionante deste axioma.

Com efeito, aquando da emissão de mandados de busca, prevendo que os arguidos a ser constituídos enquanto tal na sequência daquela diligência, pudessem procurar uma estratégia de defesa que passasse pela divulgação pública de partes do objeto do processo, entendemos marcar os mandados de busca com símbolos distintos para cada um dos arguidos, por forma a que fosse possível identificar o eventual responsável por aquela publicitação.

Pois bem, o que se previa aconteceu e assim no Telejornal daquele dia 28 de outubro de 2009, os mandados de busca com os factos que então compunham o objeto do processo foram exibidos.

Acontece que ao vê-lo, quem o fez, não reparou na marca nele aposta e ao exibi-lo para credibilizar a notícia, deu a conhecer o autor da violação do segredo de justiça.

O arguido veio a ser condenado por Violação do Segredo de Justiça.

Uma outra circunstância daquele dia 28 de outubro de 2009 ilustrou como o palco mediático é o areópago de excelência eleito pelas defesas para estruturarem as suas estratégias.

Aquando da realização de busca domiciliária a um dos arguidos e havendo ainda um outro mandado ao seu local de trabalho para cumprir, solicitou que primássemos pela discrição na sua execução.

Tratava-se da maior empresa de comunicações do País à data e o arguido pretendia não ver maculada a sua imagem e da empresa.

Acedemos ao pedido e entrámos nas instalações recebendo na portaria cartões de convidados.

Fez-se a busca e no seu final, abandonámos as instalações longe de imaginar que o momento em que nos despedíamos do arguido e do seu defensor havia sido fotografado por um importante órgão de comunicação social e já se achava na sua edição on-line.

Apenas, eu, o Juiz de Instrução Criminal e o Inspetor da Polícia Judiciária que nos acompanhou sabíamos da realização da diligência, para além do arguido e do seu Mandatário. Posso garantir que nenhum daqueles três comunicou com qualquer jornalista em momento prévio à realização da diligência.

Acresce que o arguido que pretendia discricção, escassas horas volvidas estava a dar uma entrevista a uma estação de rádio justificando o seu envolvimento no processo.

É a técnica Jacques Vergès, “a politização do processo pode implicar todo um conjunto de estratégias que passam, inclusive, por criar factos apenas imediatamente prejudiciais e apresentar depois, vantajosamente, como vítima deles quem é demandado na justiça como autor de um ato ilícito: passa por desviar a atenção do objeto do processo”.

8. Uma plataforma comum de comunicação

No momento da revelação pública do processo três interesses emergem em notória tensão dialética, quais sejam:

- ✓ O interesse do Estado na realização de uma justiça isenta e independente, poupada a intromissões de terceiros, a especulações sensacionalistas ou a influências que perturbem a investigação; o interesse de evitar que o arguido, pelo conhecimento antecipado dos factos e das provas, atue de forma a perturbar o processo, dificultando o aparecimento daqueles e a reunião destas, senão mesmo a subtrair-se à ação da justiça;
- ✓ O interesse do mesmo arguido em não ver publicamente revelados factos que podem não vir a ser provados sem que com que isso se evitem graves prejuízos para a sua reputação e dignidade;
- ✓ O interesse da comunicação social em informar e dos cidadãos em serem informados.

Inevitável tensão. Provocada por linguagens diferentes, interesses diferentes, teleologias diferentes por parte da justiça e dos media. Tensão que é necessário apaziguar para que a comunicação social possa assumir a sua missão e a justiça seja corretamente veiculada aos cidadãos.

Importa, por isso, encontrar critérios que permitam conciliar os diferentes interesses em conflito.

O processo judicial, o processo mediático e o processo político não se interpenetram tripartidamente.

Se o processo judicial é origem e causa do processo mediático e do processo político, já assim não acontece com estes relativamente ao processo judicial.

São dois círculos secantes que se tocam sem se interpenetrarem!

Ou seja, por muito que as estratégias de comunicação da defesa pretendam fazer crer que assim acontece, o certo é que a pretensa contaminação do processo judicial pelo processo mediático e político não se verifica.

Ao processo judicial são absolutamente estranhas quaisquer considerações trazidas à colação pelo processo mediático ou político que não conheçam reflexo ou correspondência no processo judicial.

Como dizia Alberto dos Reis “o que não está no processo, não está no Mundo”.

Todavia e ainda que assim seja, o processo judicial não pode ignorar a interpenetração recíproca entre o processo mediático e o processo político.

E não o esquecendo tem que, na procura da conciliação prática dos interesses da investigação, dos arguidos e da sociedade, corporizada esta pela comunicação social, criar uma política de comunicação eficaz.

Eficaz no sentido de obstar à propagação de inverdades, mentiras ou falsidades em ordem a preservação dos interesses da investigação e dos arguidos.

Importa evocar a Recomendação (2003) 13 do Comité de Ministros do Conselho da Europa respeitante à prestação de informação relativa a processos criminais através dos media, que enunciou um conjunto de princípios dos quais me permito destacar os seguintes:

- O público deve poder receber informação sobre as atividades das autoridades judiciárias e das polícias através dos media, pelo que os jornalistas devem poder livremente noticiar e comentar o funcionamento do sistema de justiça criminal, mas respeitando o princípio da presunção de inocência dos suspeitos e a privacidade destes, das vítimas e das suas famílias;
- As autoridades judiciárias e as polícias apenas devem fornecer aos media informações verificadas ou que razoavelmente se possam presumir corretas;
- Quando decidam fornecer tais informações, não devem discriminar órgãos de comunicação social e devem privilegiar os comunicados de imprensa ou as conferências de imprensa; e
- Nos processos criminais de interesse da opinião pública, as autoridades judiciárias e as polícias devem regularmente informar os media dos atos principais, desde que não prejudiquem o segredo das investigações ou as atrasem.

O Código de Processo Penal, processualmente, passe a redundância, preceitua que:

“1 – É permitida aos órgãos de comunicação social, dentro dos limites da lei, a narração circunstanciada do teor de atos processuais que se não encontrem cobertos por segredo de justiça ou a cujo decurso for permitida a assistência do público em geral.

2 – Não é, porém, autorizada, sob pena de desobediência simples:

- a) A reprodução de peças processuais ou de documentos incorporados no processo, até à sentença de 1.ª instância, salvo se tiverem sido obtidos mediante certidão solicitada com menção do fim a que se destina, ou se para tal tiver havido autorização expressa da autoridade judiciária que presidir à fase do processo no momento da publicação;
- b) A transmissão ou registo de imagens ou de tomadas de som relativas à prática de qualquer ato processual, nomeadamente da audiência, salvo se a autoridade judiciária referida na alínea anterior, por despacho, a autorizar; não pode, porém, ser autorizada a transmissão ou registo de imagens ou tomada de som relativas a pessoa que a tal se opuser;
- c) A publicitação, por qualquer meio, da identidade de vítimas de crimes de tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, contra a liberdade e autodeterminação sexual, a honra ou a reserva da vida privada, exceto se a vítima consentir expressamente na revelação da sua identidade ou se o crime for praticado através de órgão de comunicação social.

3 – Até à decisão sobre a publicidade da audiência não é ainda autorizada, sob pena de desobediência simples, a narração de atos processuais anteriores àquela quando o juiz, oficiosamente ou a requerimento, a tiver proibido com fundamento nos factos ou circunstâncias referidos no n.º 2 do artigo anterior.

4 – Não é permitida, sob pena de desobediência simples, a publicação, por qualquer meio, de conversações ou comunicações interceptadas no âmbito de um processo, salvo se não estiverem sujeitas a segredo de justiça e os intervenientes expressamente consentirem na publicação” (artigo 88.º).

Mas ressalva o n.º 13 do artigo 86.º do mesmo Código que:

“O segredo de justiça não impede a prestação de esclarecimentos públicos pela autoridade judiciária, quando forem necessários ao restabelecimento da verdade e não prejudicarem a investigação:

- a) A pedido de pessoas publicamente postas em causa; ou
- b) Para garantir a segurança de pessoas e bens ou a tranquilidade pública”.

Da conjugação das mencionadas recomendações com os citados preceitos legais, resulta não só possível como desejável a criação de uma “Plataforma Comum de Comunicação”, a qual consista no estabelecimento de um perfil de comunicação veiculada oficialmente e por acordo entre os diferentes sujeitos processuais.

Como sustenta Pedro do Carmo “(...) a relação comunicação social/justiça se desenvolve, essencialmente, em torno de um bem relativamente escasso e informativamente valioso – o crime” (124: p. 115).

Em todo e qualquer processo, um momento acontece em que a consolidação dos indícios probatórios recolhidos impõem que se promovam e realizem diligências com visibilidade pública, mormente buscas e detenções.

Neste instante, desponta a existência do processo e, quando este envolve indivíduos de elevada notoriedade social, o seu interesse público e mediático.

Num Estado de direito democrático, nasce o dever de informar e o direito a ser informado.

Dispõe o n.º 1 do artigo 86.º do Código de Processo Penal: *“O processo penal é, sob pena de nulidade, público, ressalvadas as exceções previstas na lei”*. Sem prejuízo ressalva o n.º 3 deste mesmo artigo que: *“Sempre que o Ministério Público entender que os interesses da investigação ou os direitos dos sujeitos processuais o justifiquem, pode determinar a aplicação ao processo, durante a fase de inquérito, do segredo de justiça, ficando essa decisão sujeita a validação pelo juiz de instrução no prazo máximo de setenta e duas horas”*.

Surpreendendo o sentido e o alcance das normas ora transcritas, deflui a certeza de o processo penal assumir natureza pública. Contudo, como supratranscrito, aquela regra admite exceções, a maior das quais quando o Ministério Público entender que os interesses da investigação ou os direitos dos sujeitos processuais justificam a sujeição do processo, durante a fase de inquérito, ao instituto do segredo de justiça. É o que, geralmente, sucede nos casos que respeitam a criminalidade violenta e altamente organizada, com especial acuidade naqueles destes que envolvem indivíduos que exercem funções com elevada ressonância social.

Segredo de justiça será aquele especial dever de que são investidas determinadas pessoas que intervêm no processo penal, de não revelar factos ou conhecimentos que só em razão dessa qualidade adquiriram.

No âmbito objetivo, o segredo de justiça exprime-se sempre numa obrigação de «*non facere*», portanto sob a forma de uma proibição: proibição de assistência ou tomada de conhecimento e proibição de divulgação.

No âmbito subjetivo, traduz-se num ónus imposto a certas pessoas, em função da sua posição processual;

O segredo de justiça serve distintos interesses, alguns também em notória tensão dialética:

- a) O interesse do Estado na realização de uma justiça isenta e independente, poupada a intromissões de terceiros, a especulações sensacionalistas ou a influências que perturbem a serenidade dos investigadores e dos julgadores;
- b) O interesse de evitar que o arguido, pelo conhecimento antecipado dos factos e das provas, atue de forma a perturbar o processo, dificultando o aparecimento daqueles e a reunião destas, senão mesmo a subtrair-se à ação da justiça;
- c) O interesse do mesmo arguido em não ver publicamente revelados factos que podem não vir a ser provados sem que com que isso se evitem graves prejuízos para a sua reputação e dignidade;
- d) O interesse de outras partes no processo, designadamente os presumíveis ofendidos, na não revelação de certos factos prejudiciais à sua reputação e consideração social, como os crimes contra a honra.

Urge, por isso, encontrar critérios que permitam conciliar os diferentes interesses em conflito, assim arrumados: segredo do inquérito, tutela da vida privada dos intervenientes no processo,

direito à informação e a ser informado, interesse da prevenção genérica e específica da criminalidade.

Existindo arguidos constituídos, entendo que o Juiz de Instrução Criminal, na sua veste de Juiz das liberdades, deveria promover uma reunião entre o Magistrado do Ministério Público e o Advogado de Defesa no sentido de consensualizarem o quê e em que termos podia ser alvo de divulgação pública. Findo o segredo interno, os diferentes sujeitos processuais, com a mediação do Juiz de Instrução, definiriam a extensão do segredo de justiça externo.

Responsabilização de todos, para todos e com todos.

Inexistindo acordo, caberia ao Juiz de Instrução Criminal decidir, por despacho irrecorrível, a extensão do segredo de justiça externo.

Não havendo arguidos constituídos, tudo se concertaria entre o Juiz de Instrução Criminal e o Magistrado do Ministério Público.

Uma vez delimitado o segredo de justiça externo, o Presidente da Comarca e o Magistrado do Ministério Público Coordenador protagonizariam uma conferência de imprensa revelando os segmentos do objeto do processo contidos nos limites do segredo de justiça externo.

O Presidente da Comarca e o Magistrado do Ministério Público Coordenador assumir-se-iam como interlocutores entre o sistema judicial e os meios de comunicação social, garantindo a desejada reserva ao Juiz de Instrução Criminal e ao Magistrado do Ministério Público titular dos autos.

O dever de reserva impõe aos magistrados que se abstenham de participar no debate público sobre as suas decisões, poupando a sua imagem e preservando-os de pressões indesejáveis.

Aliás, a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário, comete-lhes, já, competência para tanto. Com efeito, dizem as alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo. 94.º daquele diploma legal que: “(...) *O presidente do Tribunal possui as seguintes competências de representação e direção:*

a) Representar e dirigir o Tribunal;

(...)

d) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça”.

Por sua vez, a alínea d) do n.º 1 do artigo 101.º do mesmo diploma postula que: “*O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:*

(...)

e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça”.

De outro passo, pressuposto para esta nova abordagem seria a criação de gabinetes de comunicação em cada um dos quatro Distritos Judiciais, a integrar obrigatoriamente um elemento com formação e experiência na área da comunicação social.

Estes gabinetes de apoio destinam-se a prestar assessoria e consultoria técnica aos Presidentes das Comarcas e aos Magistrados do Ministério Público Coordenadores.

Por outro lado, deve ser fornecida formação específica em matérias de comunicação a tais Magistrados, promovidas reuniões formativas entre Magistrados e a jornalistas especializados na cobertura de casos judiciais e levados a cabo eventos de esclarecimento geral sobre o funcionamento do sistema judicial, promovendo a transparência e a sua compreensão pelo público.

Esta interação inicial não dispensa o seu *“follow up”*.

Haverá que ir atualizando a informação, num fluxo que se pretende incessante até ao trânsito em julgado da decisão final e sempre com a participação, nos termos supra enunciados, dos diferentes sujeitos processuais. Sempre que se justifique, sendo esta pertinência avaliada em dois critérios essenciais: pelos desenvolvimentos processuais ou pelo recrudescimento do interesse dos media ou da comunidade.

O *“upgrade”* informativo pode ser suscitado oficiosamente pelo Presidente da Comarca ou Magistrado do Ministério Público Coordenador ou mediante requerimento de um qualquer outro sujeito do processo e operacionalizado através das páginas da Internet dos Tribunais da Relação e das Procuradorias-Gerais Regionais, favorecendo a sua disseminação expedita.

Em suma, este novo paradigma de comunicação pretende, em apertada síntese, incrementar a legitimação do poder judicial e a literacia judiciária.

9. Bibliografia

- Afonso, O. (2004). Poder Judicial – Independência in Dependência. Almedina. Coimbra.
- Andrade, M. (1996), Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal”. Coimbra Editora. Coimbra.
- Canotilho, G., e Moreira. (2014). Constituição da República Portuguesa Anotada – Volume I. Coimbra Editora. Coimbra.
- Carmo, P. (2010). Investigação Criminal e Media. Revista do Ministério Público, 124.
- Crespo, J. (2001). Poder Judicial, Medios Informativos y Opinión Pública. Poder Judicial e Medios de Comunicación, Estudios de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial. 39.
- De La Cueva, P. (2001). La responsabilidad de los Tribunales ante la Opinión Pública y ante los Medios Informativos, em Poder Judicial e Medios de Comunicación, Estudios de Derecho Judicial. n.º 39. Consejo General del Poder Judicial. Madrid.
- Eco, U. (2016). Cinco Escritos Morais. Relógio D’Água. Lisboa.
- Machado, J. (2002). Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública, no sistema social. Coimbra Editora. Coimbra.
- Ramos, A. (2012). Tribunais e meios de comunicação social comunicação na diversidade. verbojuridico.net.
- Santos, B. (2005). Os Tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. Sociologias, Porto Alegre, 13.

9. O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE ÓRGÃO DE POLÍCIA CRIMINAL POR OFICIAIS DE JUSTIÇA A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA A INVESTIGAÇÃO COMO MEDIDA DE AGILIZAÇÃO, RACIONALIZAÇÃO, DESBUROCRATIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO

Catarina de Almeida Cavaco Elvas*

I. Introdução

O presente trabalho tem como finalidade transmitir uma reflexão de natureza prática sobre o tema abordado.

A escolha do tema em análise – inserido no Módulo 4, mais concretamente no tema da gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos – decorre da circunstância de, ao longo dos vários anos de exercício de funções como magistrada do Ministério Público na área criminal, em particular enquanto titular de processos de inquérito e igualmente em funções de coordenação, termos tido oportunidade de contactar com a realidade que se vive na investigação criminal a cargo do Ministério Público e dos respectivos serviços e, assim, com a articulação que se estabelece entre magistrados e oficiais de justiça.

Ao longo desses anos, foi sendo alvo de reflexão o concreto papel desempenhado pelos oficiais de justiça em exercício de funções nas secretarias do Ministério Público, suscitando questões várias, como a das possíveis formas de potenciar a veste de órgão de polícia criminal que tais funcionários de justiça assumem, quando intervêm no âmbito do inquérito, e as mais-valias daí que podem advir para a prática quotidiana e seus resultados.

De acordo com o Estatuto dos Funcionários de Justiça, bem como com o Estatuto do Ministério Público e o Código de Processo Penal, o pessoal oficial de justiça em exercício de funções da carreira dos serviços do Ministério Público desempenha no inquérito as funções que competem aos órgãos de polícia criminal, podendo assim assumir nesse âmbito uma função de coadjuvação de relevo, realizando não apenas actos de natureza administrativa, mas podendo igualmente, por via do mecanismo da delegação de competência, ser-lhe cometida a realização de determinadas diligências de inquérito e mesmo a realização do conjunto dos actos de investigação.

Cabe quanto a tal matéria lembrar que, dada a natural proximidade física e pessoal existente entre magistrados e oficiais de justiça, estão reunidas condições para uma adequada e proficiente articulação entre todos.

Neste quadro, a reflexão que se pretende veicular através deste trabalho dirige-se a indagar em primeiro lugar se, no exercício dessas funções de coadjuvação e no âmbito dos procedimentos próprios do Ministério Público – mais concretamente, no âmbito dos processos de inquérito e no desempenho das funções de órgão de polícia criminal – existe a possibilidade de atribuir uma maior margem de autonomia aos oficiais de justiça, que lhes permita uma intervenção processual que melhor concorra para a prossecução de objectivos de agilização

* Procuradora da República.

processual, de racionalização de métodos de trabalho, de desburocratização e de simplificação de procedimentos.

Em segundo lugar, pretende-se indagar se, no âmbito das competências próprias do magistrado do Ministério Público coordenador, existem mecanismos que permitam impulsionar e conformar o efectivo exercício de uma intervenção de tal natureza e, na afirmativa, que forma devem tomar tais mecanismos e qual o seu âmbito e destinatários.

Desde já adiantamos que a conclusão a que a nossa reflexão nos conduziu foi no sentido que existe um espaço significativo para que tal função de coadjuvação seja exercida com maior autonomia e proactividade por parte dos oficiais de justiça por comparação com aquela que na prática se verifica na generalidade dos serviços do Ministério Público.

Bem como que tal traria à organização e gestão do serviço a cargo dos magistrados do Ministério Público e a cargo das correspondentes secretarias um ganho muito positivo em termos de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos – com o consequente ganho de eficiência e de eficácia no desempenho de todos.

Adiantamos, igualmente, ser nosso entendimento que o magistrado do Ministério Público coordenador tem competência para, nesta matéria, emitir instrumentos hierárquicos – sendo, pois, matéria em que lhe é absolutamente legítimo intervir no sentido de conformar a actuação dos seus subordinados e, por consequência, a actividade dos funcionários de justiça que os coadjuvam.

Na exposição que aqui se deixa, começaremos por abordar o enquadramento orgânico e funcional dos oficiais de justiça (ponto II.), seguido de uma análise da configuração das funções de órgão de polícia criminal desempenhadas pelos oficiais de justiça (ponto III.).

Aborda-se de seguida, com um propósito meramente exemplificativo, a identificação da tipologia de processos em que pode e deve ocorrer a delegação genérica de competência para a investigação nos oficiais de justiça (Ponto IV.).

Finaliza-se a presente exposição com a matéria atinente à implementação a nível da Procuradoria da República de Comarca de um tal modelo de intervenção dos oficiais de justiça na investigação – com abordagem dos instrumentos de conformação hierárquica a ele dirigidos (ponto V.).

II. Enquadramento orgânico e funcional dos oficiais de justiça

O pessoal oficial de justiça é um dos grupos de pessoal do corpo de funcionários de justiça, integrando uma carreira de regime especial e regendo-se por estatuto próprio.

Tal estatuto encontra-se corporizado no Estatuto dos Funcionários de Justiça, aprovado pelo DL n.º 343/99, de 26 de Agosto (com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: DL n.º 73/2016, de 8 de Novembro, DL n.º 121/2008, de 11 de Julho, Lei n.º 42/2005, de 29 de

Agosto, DL n.º 169/2003, de 1 de Agosto, DL n.º 96/2002, de 12 de Abril e DL n.º 175/2000, de 9 de Agosto).

A profissão de oficial de justiça é uma das profissões judiciárias, como tal consideradas na Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, no respectivo Título II, Capítulo IV.

As funções de oficial de justiça são as que decorrem do respectivo estatuto, cabendo-lhes assegurar, nas secretarias dos tribunais e nas secretarias do Ministério Público, o expediente e a regular tramitação dos processos, em conformidade com a lei e na dependência funcional do respectivo magistrado – artigo 18.º, n.º 2, da Lei da Organização do Sistema Judiciário.

As categorias do grupo de pessoal oficial de justiça são as previstas no artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, do Estatuto dos Funcionários de Justiça.

Assim, ali estão compreendidas as categorias de secretário de tribunal superior e de secretário de justiça e as carreiras judicial e dos serviços do Ministério Público.

Na carreira judicial integram-se as categorias de escrivão de direito, escrivão-adjunto e escrivão auxiliar.

Na carreira dos serviços do Ministério Público integram-se as categorias de técnico de justiça principal, técnico de justiça-adjunto e técnico de justiça auxiliar.

De entre estas, correspondem a lugares de chefia as categorias de secretário de tribunal superior, secretário de justiça, escrivão de direito e técnico de justiça principal – n.º 4 do citado artigo 6.º.

O conteúdo funcional do pessoal oficial de justiça é o que decorre do artigo 6.º, n.º 1, do Estatuto dos Funcionários de Justiça e do mapa I anexo a tal diploma legal.

No que ao tema em análise interessa, cabe destacar qual o conteúdo funcional do pessoal oficial de justiça provido em lugares das secções de processos do Ministério Público.

Em conformidade com tal mapa I, nas respectivas alíneas i), j) e l):

“(…)

i) Compete ao técnico de justiça principal provido em secção de processos dos serviços do Ministério Público:

Orientar, coordenar, supervisionar e executar as actividades desenvolvidas na secção, em conformidade com as respectivas atribuições;

Desempenhar, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos órgãos de polícia criminal;

Desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

j) Compete ao técnico de justiça-adjunto:

9. O exercício de funções de órgão de polícia criminal por oficiais de justiça. A delegação de competência para a investigação como medida de agilização, racionalização, desburocratização e simplificação

Assegurar, sob orientação superior, o desempenho das funções atribuídas à respectiva secção;

Desempenhar, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos órgãos de polícia criminal;

Desempenhar as funções atribuídas ao técnico de justiça auxiliar, na falta deste ou quando o estado dos serviços o exigir;

Desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

l) Compete ao técnico de justiça auxiliar:

Desempenhar, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos órgãos de polícia criminal;

Efectuar o serviço externo;

Preparar a expedição de correspondência e proceder à respectiva entrega e recebimento;

Prestar a necessária assistência aos magistrados;

Desempenhar as demais funções conferidas por lei ou por determinação superior.

(...)”.

Por seu turno, dispõe o n.º 3 do citado artigo 6.º que os oficiais de justiça, no exercício das funções através das quais asseguram o expediente, autuação e regular tramitação dos processos, dependem funcionalmente do magistrado competente.

De relevo, neste âmbito, cabe mencionar o disposto no artigo 7.º do Estatuto do Ministério Público, nos termos do qual, no exercício das suas funções, o Ministério Público é coadjuvado por funcionários de justiça e órgãos de polícia criminal.

Dos citados normativos legais, decorre que o grupo do pessoal oficial de justiça se integra numa estrutura orgânica totalmente autónoma face às Magistraturas, nomeadamente em relação ao Ministério Público – inexistindo qualquer relação de hierarquia entre oficiais de justiça e magistrados.

Existe apenas uma relação de dependência funcional, delimitada pelo âmbito da coadjuvação devida ao exercício das funções próprias do Ministério Público como forma de prossecução das atribuições desta Magistratura.

Tal coadjuvação pauta-se, em primeiro plano, pelo cumprimento dos normativos legais e dos instrumentos hierárquicos que regulam a tramitação dos expedientes e espécies processuais próprios do Ministério Público e pelo cumprimento das ordens que são corporizadas pelas decisões proferidas pelos magistrados em tais expedientes e processos.

No âmbito dos processos de inquérito em particular, tal função de coadjuvação passa pelo desempenho das funções que competem aos órgãos de polícia criminal.

Neste quadro, cabe de seguida indagar se, no exercício dessas funções de coadjuvação e no âmbito dos procedimentos próprios do Ministério Público – mais concretamente, no âmbito dos processos de inquérito e no desempenho das funções de órgão de polícia criminal – existe a possibilidade de atribuir uma maior margem de autonomia aos oficiais de justiça, que lhes

permita uma intervenção processual que melhor concorra para a prossecução de objectivos de agilização processual, de racionalização de métodos de trabalho, de desburocratização e de simplificação de procedimentos.

Analisar-se-á depois se, no âmbito das competências próprias do magistrado do Ministério Público coordenador, existem mecanismos que permitam impulsionar e conformar o efectivo exercício de uma intervenção de tal natureza e, na afirmativa, que forma devem tomar tais mecanismos e qual o seu âmbito e destinatários.

III. A configuração das funções de órgão de polícia criminal desempenhadas pelos oficiais de justiça

Na definição dada pelo Código de Processo Penal, no seu artigo 1.º, al. c), para efeitos do disposto em tal diploma legal, são considerados como órgãos de polícia criminal todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código.

Por seu turno, dispõe o artigo 55.º do mesmo Código:

“1 – Compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo.

2 – Compete em especial aos órgãos de polícia criminal, mesmo por iniciativa própria, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova”.

Tal actuação processual dos órgãos de polícia criminal é levada a efeito sob a direcção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional (artigo 56.º do Código de Processo Penal).

No que à fase de inquérito especificamente respeita, decorre do artigo 263.º, n.ºs 1 e 2, daquele Código, que o Ministério Público é assistido pelos órgãos de polícia criminal, os quais actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional.

Em desenvolvimento do conteúdo de tal relação de coadjuvação ou de assistência, prevêm-se no Código de Processo Penal vários actos específicos, quer relativos à notícia do crime, às medidas cautelares e de polícia e à detenção, quer relativos ao inquérito, para os quais é atribuída competência aos órgãos de polícia criminal.

No âmbito daqueles actos preliminares são vários os exemplos de terem sido configurados legalmente por forma a que, quando praticados por órgão de polícia criminal, possam e/ou devam resultar de iniciativa deste, mesmo previamente à intervenção da autoridade judiciária, e que possam e/ou devam ser praticados com uso de uma margem de autonomia considerável.

Assim é o caso das averiguações que devem ser levadas a efeito para elaboração de auto de notícia ou de auto de denúncia (artigos 243.º, n.º 1, al. c), e 246.º, n.º 3) e as providências cautelares quanto aos meios de prova (artigo 249.º, n.ºs 1 a 3).

Já no âmbito do inquérito propriamente dito, decorre do artigo 270.º, n.º 1, que o Ministério Público pode conferir a órgãos de polícia criminal o encargo de procederem a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito – com excepção dos actos que sejam da competência exclusiva do juiz de instrução e dos enunciados no respectivo n.º 2, nomeadamente aquele que a lei expressamente determinar que sejam presididos ou praticados pelo Ministério Público.

Tal delegação pode ser efectuada por despacho de natureza genérica que indique os tipos de crime ou os limites das penas aplicáveis aos crimes em investigação (n.º 4 do mesmo artigo).

A prolação de tal despacho de natureza genérica, como resulta do regime instituído pela Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto), mormente do seu artigo 8.º, n.ºs 1, 3, 4 e 6, é da competência do Procurador-Geral da República, com faculdade de delegação de tal competência nos procuradores-gerais regionais nas circunstâncias ali especificadas – quando esteja em causa a delegação de competência nos órgãos de polícia criminal de competência genérica e de competência específica a que se reporta o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, daquela Lei.

Daqui resulta que, a acrescer à competência para a investigação que resulta de norma legal que assim a atribua, pode ser delegada nos órgãos de polícia criminal não apenas a realização de diligências pontuais, mas a investigação corporizada no inquérito, ou seja, o conjunto das diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação.

Na sequência da introdução daquele n.º 4 do artigo 270.º operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto (posteriormente alterado na sua redacção pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto), bem como da entrada em vigor da Lei da Organização da Investigação Criminal aprovada pela Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, e do estatuto da Polícia Judiciária (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro), foi emitido o despacho de 8 de Março de 2002 de Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República – veiculado pela Circular da PGR n.º 6/2002, de 11/03/2002 – que ainda hoje vigora e que, além do mais, procedeu à delegação genérica de competências para a investigação em diversos órgãos de polícia criminal, mormente na Polícia Judiciária, na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana, nos termos aí melhor definidos.

Esta configuração da intervenção dos órgãos de polícia criminal e a natureza de tal intervenção, bem como a realidade prática que quotidianamente se verifica, permitem concluir, por um lado que existe um considerável número de processos de inquérito cuja investigação decorre integralmente nas secretarias do Ministério Público, sob a direcção imediata dos respectivos magistrados titulares e com a coadjuvação dos oficiais de justiça que aí prestam serviço.

Por outro lado, permitem concluir que existe um espaço significativo para que esta função de coadjuvação seja exercida com maior autonomia e proactividade por parte dos oficiais de justiça relativamente àquela que na prática se verifica na generalidade dos serviços do Ministério Público.

O exercício de tais funções de órgão de polícia criminal, se realizado com maior autonomia e proactividade, traria à organização e gestão do serviço a cargo dos magistrados do Ministério Público e a cargo das correspondentes secretarias um ganho muito positivo em termos de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos – com o consequente ganho de eficiência e de eficácia no desempenho de todos.

O que se pode verificar na generalidade dos processos de inquérito cuja investigação é realizada na íntegra nas Procuradorias da República, nomeadamente naqueles que respeitam a tipologias criminais massificadas, é que a quase totalidade da intervenção dos oficiais de justiça é precedida de despachos exarados nos processos pelos magistrados titulares, que especificam os concretos actos de investigação, de recolha de prova a praticar.

Ou seja, as diligências de investigação não se iniciam sem que exista prévio despacho, em cada um dos processos, especificando quais as concretas diligências que devem ser realizadas.

Posteriormente, se outras se revelarem como necessárias em decorrência daquelas, são igualmente as mesmas precedidas de despacho nesse sentido – o que pode replicar-se por número indeterminado de vezes ao longo do processo.

Em contraponto, basta consultar alguns dos processos de inquérito cujas investigações estão a cargo de entidades policiais ou outras entidades externas ao Ministério Público para se constatar que as diligências de investigação ali são levadas a efeito pelos seus agentes sem que os processos estejam a ser consecutivamente apresentados a despacho dos respectivos superiores hierárquicos.

Considerando apenas o tempo que é despendido a executar os actos de apresentação do processo a despacho, o prazo para a prolação dos despachos de mero expediente (artigo 105.º, n.º 2, do Código de Processo Penal) e o prazo para o seu cumprimento (artigo 106.º, n.º 2, do Código de Processo Penal), se multiplicados pelo número de processos que são movimentados por uma secretaria ao longo de um dia, de uma semana, de um mês, as concretas medidas que se adoptem para diminuir sensivelmente o número de tais actos representarão um considerável ganho de tempo.

Consequentemente, tais medidas poderão conduzir a uma maior disponibilidade de tempo, seja para os magistrados, seja para os oficiais de justiça, para a prática de actos de maior necessidade e utilidade no âmbito das funções respectivas.

Ao magistrado do Ministério Público cabe, no âmbito do inquérito, dirigi-lo e orientar directamente o órgão de polícia criminal que o coadjuve nessa função – e, a final, proferir uma decisão de fundo, a decisão de encerramento do inquérito.

Nesse percurso processual, o magistrado deve intervir directamente nos inquéritos, nomeadamente nos termos definidos no ponto I., 1. e 2., da referida Circular n.º 6/2002.

No entanto, neste âmbito, cabe ter em consideração que um dos princípios da boa gestão do trabalho é o de delegar a realização das tarefas que podem ser delegadas – libertando da execução de tarefas de menor complexidade técnica e/ou de execução quem deva ter a seu cargo directo as de maior complexidade e a tarefa de proferir decisões.

Assim sendo, o que se pretende indagar é em que situações e por que forma, relativamente aos processos de inquérito cuja investigação corre nas secretarias do Ministério Público, pode e deve ocorrer a delegação genérica para a investigação nos oficiais de justiça que ali prestam serviço.

IV. Identificação da tipologia de processos em que pode e deve ocorrer uma delegação genérica de competência para a investigação nos oficiais de justiça – enunciação exemplificativa

A percepção imediata que pode ter qualquer pessoa que mantenha contacto quotidiano com o concreto serviço levado a efeito nas secretarias do Ministério é a de que existem inúmeros processos – a grande maioria – em que se levam a efeito actos de inquérito que se encontram absolutamente consensualizados e estabilizados quanto à sua necessidade e utilidade para os fins do inquérito.

Actos esses cuja realização, tendo havido delegação de competência para a investigação, não carece de prévia ordem específica da autoridade judiciária.

Alguns desses actos decorrem do próprio regime processual penal como obrigatórios – por exemplo, a constituição de arguido, nas situações previstas no artigo 58.º do Código de Processo Penal, e o interrogatório do arguido, nos termos do artigo 272.º, n.º 1, do Código de Processo Penal.

Outros actos decorrem de instrumentos hierárquicos como sendo de realização obrigatória, de que são exemplo os tendentes a apurar a situação socioeconómica do arguido nos inquéritos por crime a que seja aplicável o processo sumaríssimo (Directiva n.º 1/2016, de 15/02/2016, da Procuradoria-Geral da República) ou aqueles para recolha dos elementos documentais a que se reporta o despacho de 18 de Outubro de 2001, de Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República – veiculado pela Circular da PGR n.º 6/2002, de 11/03/2002 – e demais instrumentos hierárquicos que lhe deram desenvolvimento (relativos à desistência de queixa nos processos por crime de emissão de cheque sem provisão nos quais o Estado figure como ofendido).

Outros ainda – a sua grande maioria – resultam da própria natureza dos factos em investigação e dos meios de prova que, de acordo com a normalidade de tais situações, servem a indagá-los e, sendo caso disso, a comprová-los.

Assim será o caso dos inquéritos que correm contra pessoa determinada, em que é consensual deverem ser obtidos para os autos, desde o seu início, o respectivo certificado de registo criminal, o registo de suspensões provisórias do processo e a pesquisa de processos pendentes.

Igualmente se verifica ser essencial a obtenção de prova documental em processos que tenham como objecto, por exemplo, crime de condução sem habilitação legal (para prova da falta dessa habilitação), crime de emissão de cheque sem provisão (documentos a que se refere o artigo 13.º-A, n.º 1, do DL n.º 454/91, de 28 de Dezembro, na redacção do DL n.º 316/97, de 19 de Novembro) e crime de ofensa à integridade física (documentação relativa à assistência clínica prestada à vítima).

Em caso de crime em que resulte dano corporal impõe-se ainda a realização de perícia médico-legal, a realizar em lapso de tempo que acautele a conservação da prova.

A tomada de declarações a testemunhas que tenham conhecimento directo dos factos objecto do processo, ou de outros que constituam prova indirecta daqueles, igualmente não oferece qualquer dúvida quanto à necessidade e utilidade da sua realização.

Em intersecção com tal constatação, surge uma outra – a de que a generalidade de tais processos tem como objecto fenómenos criminológicos que no seu conjunto se encontram massificados e se revelam como de baixa ou média gravidade, e cuja investigação não convoca especiais conhecimentos jurídicos ou técnicos ou particulares estratégias de intervenção, nem exige a disponibilidade de recursos logísticos e operacionais que apenas estejam ao alcance de órgãos de polícia criminal externos.

Assim sendo, nesse conjunto de processos, a intervenção directa imediata e constante do magistrado titular em cada um desses inquéritos – há que referi-lo – dificilmente trará uma mais-valia significativa à completude e à qualidade da investigação ou resultará na realização de diligências investigatórias inovadoras.

Perante o que assim se expôs, podemos concluir que não será de suma dificuldade identificar qual o tipo de processos de inquérito no âmbito dos quais pode ocorrer uma delegação da realização da investigação nos oficiais de justiça em funções em cada secretaria do Ministério.

Tal identificação poderá ser feita por referência aos tipos de crime que constituem o seu objecto e/ou por referência à concreta forma processual que se pretende susceptível de vir a ser adoptada.

Não poderá, de qualquer forma, olvidar-se que tal delegação não poderá contender – sem prejuízo dos poderes de avocação – com a competência legalmente definida para outros órgãos de polícia criminal (nos respectivos estatutos ou leis orgânicas e outra legislação aplicável), nem com a que resulta da delegação genérica decorrente de instrumentos hierárquicos, de que é exemplo máximo o já citado despacho de 8 de Março de 2002 de Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República (Circular da PGR n.º 6/2002, de 11/03/2002).

Tal como não poderá contender com o dever de intervenção directa do magistrado titular definido em instrumentos hierárquicos, como é exemplo esse mesmo despacho de 8 de Março de 2002.

Do que podemos constatar do contacto directo e indirecto com a realidade do que é o serviço atribuído às unidades orgânicas do Ministério Público, atrevemo-nos a avançar com alguns exemplos concretos de tipos de processos de inquérito cuja investigação pode e deve decorrer na secretaria do Ministério Público, com delegação genérica da sua realização nos oficiais de justiça que aí desempenham funções.

Os exemplos que a seguir se avançam têm como pressuposto estarem em causa inquéritos por crimes puníveis com pena não superior a cinco anos de prisão e que corram contra pessoas determinadas – participados directamente ao Ministério Público ou, quando participados por ou a entidade policial, esta não tenha dado início às diligências de investigação.

Em regra, encontrar-se-ão em condições de neles ocorrer a propugnada delegação de competência os seguintes tipos de processo:

- 1) Processos que, tendo tido início em detenção em flagrante delito realizada por órgão de polícia criminal, pudessem seguir a forma de processo sumário, mas em que não tenha sido possível aplicar o instituto da suspensão provisória do processo ou realizar o julgamento – podendo e devendo tais processos ser sinalizados, desde o seu início, como susceptíveis de serem encaminhados para a forma de processo sumaríssimo ou para a forma de processo abreviado;
- 2) Processos que reúnam os pressupostos para serem encaminhados para a forma de processo abreviado – devendo tais processos ser sinalizados, desde o seu início, como susceptíveis de serem encaminhados para tal forma processual;
- 3) Processos por crimes de condução em estado de embriaguez ou de condução sem habilitação legal que não se tenham iniciado com a detenção em flagrante delito realizada por órgão de polícia criminal;
- 4) Processos por crimes de emissão de cheque sem provisão;
- 5) Processos por crimes de difamação e/ou injúria cometidos sem uso de meios de comunicação à distância e sem intermediação de redes sociais ou de órgãos de comunicação social;
- 6) Processos por crimes de ofensa à integridade física simples, de ameaça, de coacção, de violação de domicílio, de introdução em lugar vedado ao público, de furto simples, de abuso de confiança simples, de furto de uso de veículo, de apropriação ilegítima e de dano simples.

A identificação dos concretos processos em que poderá ocorrer tal delegação de competência para a investigação deverá caber ao magistrado do Ministério Público que em cada momento tenha a seu cargo o despacho do expediente entrado para distribuição.

É prática comum e generalizada determinar-se, nesse despacho inicial do expediente e nos casos em que tal se justifica (por nele não haver indicação de ter sido iniciada a investigação), a delegação de competência para a investigação nos órgãos de polícia criminal externos.

Da mesma forma, identificando-se que um determinado expediente deva ser distribuído como inquérito e se encontra nas condições assinaladas, esse mesmo despacho inicial pode e deve determinar-se a delegação da competência para a investigação nos oficiais de justiça – sinalizando-se se deve ser tramitado por forma a ser susceptível de vir a dar lugar a processo abreviado ou a processo sumaríssimo, bem como fixando-se o respectivo prazo de realização das diligências investigatórias.

Tal procedimento de delegação de competência deveria corresponder a uma uniformidade de actuação dos magistrados do Ministério Público não apenas no âmbito dos inquéritos de titularidade de cada um ou de unidades orgânicas isoladas, tendo virtualidades de ser implementado a um nível territorial mais amplo, mormente a nível da área de cada Comarca. Numa implementação de tal nível tem um papel crucial, por via das competências que lhe estão atribuídas, o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Procuradoria da República de Comarca.

V. A implementação de um modelo de intervenção dos oficiais de justiça na investigação a nível da Procuradoria da República da Comarca

Instrumentos hierárquicos

Nos termos do artigo 75.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, o magistrado do Ministério Público coordenador de Procuradoria da República de comarca dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções.

De acordo com o previsto na alínea j) do n.º 2 de tal artigo, para prossecução de tais atribuições, compete-lhe, além do mais, promover métodos de trabalho e adoptar medidas de agilização processual.

No âmbito da Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto), é atribuída ao magistrado do Ministério Público coordenador a direcção dos serviços do Ministério Público da comarca (artigo 99.º, n.º 1) e a direcção e coordenação da atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções (artigo 101.º, proémio).

No âmbito de tais atribuições, tem competência, além do mais, para adoptar medidas, nomeadamente, de desburocratização e de simplificação de procedimentos, implementar métodos de trabalho, e determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais – como resulta das alíneas e), n) e p) do mesmo artigo.

A atribuição de tais competências é essencial para o cabal exercício das funções de magistrado do Ministério Público coordenador, desde logo na medida em que, a nível do Ministério Público da comarca, o mesmo é o responsável máximo pela prossecução dos objectivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público na mesma compreendidos.

Ademais, resulta da atribuição de tais competências pelos diplomas legislativos citados que a agilização processual, a adopção de métodos de trabalho racionais, a desburocratização e a simplificação de procedimentos se configuram como objectivos legalmente definidos para toda a actividade do Ministério Público e dos correspondentes serviços.

A implementação do modelo de delegação de competência para a investigação aqui abordado insere-se, em nosso entendimento, no âmbito dessas medidas de agilização, racionalização, desburocratização e simplificação.

Cabe, então, indagar quais os instrumentos de que dispõe o magistrado do Ministério Público coordenador para conformação da actuação dos magistrados do Ministério Público seus subordinados e dos oficiais de justiça que exercem funções nos serviços que dirige.

Conforme decorre das normas legais constantes dos citados artigos 75.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público, e 101.º, proémio, da Lei da Organização do Sistema Judiciário, o magistrado do Ministério Público coordenador tem competência e legitimidade para emitir ordens e instruções, para efectivo exercício das preditas atribuições de direcção e de coordenação.

Na matéria atinente à delegação de competência para a investigação em órgão de polícia criminal, tal faculdade terá necessariamente que ter como limite a já referida reserva de competência decorrente do regime instituído pela Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto), no seu artigo 8.º, n.ºs 1, 3, 4 e 6, por referência ao seu artigo 3.º, n.ºs 1 e 2.

Na estrutura do Ministério Público, a emissão de directivas é instrumento hierárquico que se encontra legalmente reservado ao Procurador-Geral da República (artigos 16.º, al. c), 19.º, n.º 2, als. b) e c), e n.º 4, e 49.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público) – bem como ao Conselho Superior do Ministério Público no âmbito da sua competência em matéria de organização interna e de gestão de quadros (artigo 21.º, n.º 2, al. d), do mesmo Estatuto).

Na Directiva n.º 5/2014, de 19/11/2014 (relativa à delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público), que mantém vigência e actualidade, a directiva, enquanto instrumento de conformação hierárquica do Ministério Público, é considerado como sendo aquele que contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público – tendo como destinatários todos os subordinados ou os que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência uma lacuna (integrativas).

Nessa mesma Directiva n.º 5/2014, considera-se que revestem a forma de instrução as disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas directivas – envolvendo diretrizes de acção futura para casos que venham a produzir-se.

Ali são consideradas como ordens as imposições vinculativas aos agentes de uma acção ou abstenção concretas, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

Também ali se enunciam outros instrumentos de conformação hierárquica, como sejam – o despacho (forma que devem assumir outras determinações vinculativas de natureza distinta da que é reservada às directivas, ordens e instruções), bem como as recomendações e orientações (instrumentos de natureza não vinculativa, que permitem aos seus destinatários uma margem de discricionariedade aos seus destinatários e cuja não adesão não implica qualquer responsabilização para os mesmos).

Consideramos que, na matéria que aqui nos ocupa, o instrumento de conformação hierárquica de que poderá lançar mão, de forma mais adequada, o magistrado do Ministério Público coordenador é a recomendação.

Não podemos deixar de mencionar ser nosso entendimento que, ainda que por via da emissão de instrução, a implementação da medida de delegação de competências propugnada não contenderia com o regime legalmente vigente em matéria de intervenção dos escalões hierárquicos a nível do processo penal.

Nos termos do Estatuto do Ministério Público, os diversos escalões hierárquicos aos quais é atribuída competência para intervir hierarquicamente nos inquéritos, entre os quais se conta o magistrado do Ministério Público coordenador, bem como os magistrados a quem sejam atribuídas funções de intervenção hierárquica, estão vinculados a que tal intervenção ocorra nos estritos termos previstos no Código de Processo Penal – cf. artigos 14.º, n.ºs 1 e 2, 19.º, n.º 2, al. g), 59.º, n.º 1, al. c), 68.º, n.º 1, al. f), 72.º, n.º 1, al. b), 75.º, n.º 1, al. g), 87.º, al. b), e 97.º, n.º 4, daquele Estatuto.

Tal intervenção hierárquica no inquérito é a que surge prevista e regulada no artigo 278.º do Código de Processo Penal – sendo-lhe assimilável, para aqueles efeitos, a decisão em sede de reclamação a que se reporta o artigo 279.º, n.º 2, do mesmo Código.

Face a tais normativos, a intervenção no processo penal dos magistrados do Ministério Público com funções de hierarquia apenas pode ocorrer nos estritos termos assim previstos e está reservada ao imediato superior hierárquico do magistrado titular – bem como se configura como acto processual de cada concreto processo de inquérito em que ocorra e no mesmo terá que constar devidamente formalizada.

Pela mesma ordem de razões, seria ilegítima a emissão extraprocessual de instruções ou ordens com efeito similar em determinado processo ou conjunto de processos concretos.

A conformação da actuação dos magistrados do Ministério Público no sentido de delegarem a realização da investigação nos termos aqui propugnado em nada se confunde com uma intervenção hierárquica daquela natureza ou de cariz similar no processo penal.

Na verdade, não está em causa a determinação de reabertura de processos ou a prossecução de determinada investigação ou conjunto de investigações, nem a determinação da realização de diligências de investigação – muito menos se dirigindo a obstar à realização de tais diligências.

Assim sendo, a emissão de instrumento hierárquico com aquela finalidade afigura-se-nos absolutamente legítimo.

Dado o regime que enforma a delegação de competências para a investigação nos órgãos de polícia criminal e os poderes de revogação dessa delegação e de avocação da investigação pelo titular do inquérito – regime decorrente quer da lei, quer dos instrumentos hierárquicos nessa matéria vigentes – conclui-se não dever o procedimento de delegação aqui analisado ser imposto de forma vinculativa.

Por um lado, há que ponderar que os critérios que subjazem à decisão do magistrado titular de delegar uma determinada investigação num determinado órgão de polícia criminal são de natureza muito variada, tal como a decisão de revogar a delegação e de avocar a investigação que podem ter por fundamento múltiplos motivos, de diversificados graus de ponderação.

Por outro lado, o magistrado que toma contacto directo com os concretos processos de inquérito a instaurar ou já instaurados está em condições, na análise que faz dos mesmos quanto ao seu objecto e quanto às concretas necessidades de investigação com que se depara, de ponderar que pode e deve delegar a investigação num determinado órgão de polícia criminal.

Portanto, desde que não contenda com o regime legal vigente e com os instrumentos hierárquicos vinculativos atinentes à atribuição da competência para a investigação e à delegação de competência para tal, trata-se de matéria em que deve ser deixada ao magistrado que tem em mãos a eventual decisão de delegação uma margem de discricionariedade ampla.

Assim sendo, o instrumento de conformação hierárquica que melhor se adequa a implementar a medida em análise é a emissão de recomendação – precisamente por ter um carácter não vinculativo, deixando aos seus destinatários margem de discricionariedade.

Não obstante tal cariz não vinculativo, a recomendação permitirá determinar de modo tendencialmente preciso o âmbito em que o magistrado que deva decidir da delegação de competência pode actuar nesse sentido – dando respaldo acrescido a uma tal decisão – bem como permitirá veicular sugestões quanto a modos uniformizados de proceder em tal matéria.

10. A FRONTEIRA ENTRE A LIBERDADE CIDADÃ E O EXERCÍCIO FUNCIONAL DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. BREVE REFLEXÃO

Cristina Maria Santos*

1. Introdução
 2. As redes sociais – espaço público/privado de comunicação
 3. A Constituição – liberdade de expressão
 4. A Lei – dever de reserva
 5. Normatização em curso
 6. Magistrado do Ministério Público – *player* das redes sociais
 7. Conclusão
- Referências bibliográficas

1. Introdução

“In claris non fit interpretatio”

Pretende-se neste breve ensaio abordar a temática da relação entre a liberdade cidadã e o exercício funcional do Magistrado do Ministério Público no que à dialéctica conflituante entre a liberdade de expressão e o dever de reserva diz respeito, com enfoque na actualíssima problemática da intervenção nas redes sociais.

O Ministério Público, tal como o dita o imperativo constitucional, tem designadamente a atribuição de Defesa da Legalidade Democrática, sendo os seus agentes Magistrados responsáveis, agindo sob o primado da Lei.

No entanto, o Direito é mudança, enquanto agente e recipiente da evolução da sociedade, o que provoca constantes novos desafios de natureza interpretativa que ofuscam a clareza normativa que constitui o pináculo da construção jurídica.

Um dos desafios emergentes ao Direito e, particularmente, ao Estatuto jurídico e constitucional do Ministério Público é precisamente a emergência da actual sociedade de informação (aqui entendida num sentido lato, que abarca não apenas a informação no sentido tradicional de síntese do facto externo), com particular enfoque nas redes sociais.

A implantação das redes ou média sociais generalizou-se ao ponto de se transformar num fenómeno global. Basta referir que se a rede social Facebook fosse um país, ele seria o mais populoso do mundo com os seus 2.498 bilhões de utilizadores activos mensalmente (<https://www.statista.com>).

Assim, este desafio convoca, por ora, uma resposta que o Direito ainda titubeia em dar-lhe, o que implica o recurso não à especificidade normativa, mas ao enquadramento jurídico da questão.

* Procuradora da República.

Neste pequeno ensaio propomo-nos refletir sobre o estabelecimento de directrizes ou princípios deontológicos para a utilização e intervenção nas redes sociais pelos Magistrados do Ministério Público.

Pretendemos aflorar a questão de saber como conciliar a liberdade de expressão do Magistrado, enquanto cidadão de plenos direitos que é, e por isso com direito a ser membro e/ou utilizador das redes sociais, com os seus deveres deontológicos de imparcialidade e de reserva nessa sua intervenção.

Neste enquadramento, em suma, e perante a ausência da normatividade clara que permita enquadrar a questão em termos do direito positivado, propomo-nos reflectir sobre quais os desafios do conteúdo legal atribuído ao dever de reserva quando o Magistrado utiliza um meio de comunicação para o qual a lei não foi pensada.

2. As redes sociais – espaço público/privado de comunicação

O estudo das redes sociais teve origem no campo da Sociologia e da Antropologia Social, desde finais do séc. XIX, e foi assumindo um papel de destaque transversal a vários campos do conhecimento desde então.

No entanto, com o advento da revolução digital e o desenvolvimento da internet, o conceito de rede social ganhou especial relevância.

Com efeito, o desenvolvimento de aplicações associadas à rede global e à Internet das Coisas (IOT), com o surgimento de plataformas de comunicação de dados móveis, viu surgir um areópago tendencialmente à escala global para a afirmação pessoal e relacional, naquilo a que actualmente designamos como “*aplicações de rede social*”.

Na sua génese, uma rede social pode ser descrita como um conjunto de pessoas, organizações ou outras entidades sociais que estão ligadas por um conjunto de relações sociais, tais como amizade, trabalho ou troca de informações.

Estas estruturas relacionais que compartilham valores e objectivos comuns podem estabelecer-se, assim, dentro ou fora do mundo virtual.

Antes de mais convém aqui referir que existe uma diferença entre os termos *Social Media* e Redes Sociais, que, por norma são confundidos, confusão que aqui assumimos por simplicidade e compreensibilidade terminológicas.

O termo *Social Media* envolve todas as tecnologias utilizadas para possibilitar uma comunicação mais interactiva entre as pessoas.

Diz respeito a plataformas de conteúdo, como é o exemplo dos blogues, fóruns, e-mails e as próprias redes sociais.

O termo “*social*” reflecte a característica principal que diferencia os *social media*, dos media pré-existentes ao advento da internet, como a televisão, a imprensa escrita e a rádio.

As redes sociais virtuais são assim uma vertente dos *social media*, nas quais existem perfis aptos ao estabelecimento de ligações que criam relações entre si e habilitam a partilha de informação como expressão de factos, temperados ou não pelo agente da divulgação, e das ideias e expressões de vontade e opinião de cada um dos seus utilizadores.

As redes virtuais podem organizar-se em torno de vários nichos de interesse ou conteúdos, aqui ocorrendo, hoje em dia, muitas das conversas e partilha da informação da sociedade pós-moderna.

Nas redes sociais virtuais os processos de comunicação tendem a ser mais céleres e o efeito de rede tende a aumentar exponencialmente, dado que as redes se tornam mais rápidas e têm capacidade para transportar mais informação, ultrapassando constrangimentos de tempo e espaço.

Uma das características fundamentais para a definição das redes é a sua abertura, possibilitando relacionamentos horizontais e não hierárquicos entre os participantes.

A proliferação da internet resultou, assim, na criação de novos espaços sociais, originando novas formas de interacção e de formação de identidade.

No entanto, quando falamos em rede social, o que vem à mente em primeiro lugar são sites como Facebook, Twitter e LinkedIn ou aplicativos como Whatsapp e Instagram, típicos do mundo contemporâneo.

Muito embora um dos princípios da rede seja a sua abertura e porosidade, por ser uma ligação social, a conexão fundamental entre as pessoas dá-se através da identidade.

Daí que apesar da grande maioria dos sites partilharem as mesmas características técnicas chave, as culturas associadas a cada uma delas podem variar bastante. Existem redes sociais abertas a todo o tipo de utilizadores e outras destinadas a públicos específicos, quer a nível de interesses e temáticas, quer de características de identidade (étnicas, religiosas, políticas, de orientação sexual, etc.). Por outro lado, estas plataformas podem ter por objectivo permitir que os utilizadores conheçam pessoas com quem têm interesses em comum, ou podem estar mais orientadas para incorporar relações sociais pré-existentes.

Tipicamente, uma rede social online permite aos seus utilizadores a criação e manutenção de uma rede de contactos entre os quais se estabelece uma interacção social ou profissional. Geralmente, este tipo de redes tem por base um conjunto de perfis individuais, públicos ou semipúblicos, que são constituídos por descrições de características e interesses pessoais, imagens, conteúdos multimédia e links para conteúdos externos. O nível de privacidade destes perfis e o tipo de informação disponível para os outros utilizadores pode variar. Os pedidos de afiliação assumem diferentes nomenclaturas conforme o site em questão: amigos, fãs, seguidores, contactos, etc.

Depois de um usuário/utilizador partilhar fotos, comentários, informações na sua página, ele perde o controle sobre o conteúdo enviado. É certo que os usuários podem, teoricamente, restringir o acesso à informação do seu perfil pessoal, alterando as suas configurações de privacidade.

No entanto, tal apenas confere um errado sentimento de confiança, porque o conteúdo partilhado online através das redes sociais está completamente fora do poder de decisão dos utilizadores estando este, como é consabido, do lado de quem gere as plataformas de redes sociais (o escândalo da transferência de dados de 87 milhões de utilizadores do Facebook para a Cambridge Analytica é disso evidência bem patente).

Por outro lado, estas redes ao permitirem a redução de barreiras de comunicação que pudessem existir para a divulgação de informação entre pares ou grupos, optimizam de forma vertiginosa a rapidez com que essa mesma informação é comunicada e partilhada, perdendo o seu autor o domínio sobre a mesma.

Ora, os Magistrados do séc. XXI vivem com e no seu tempo e como tal não podem, nem devem (acrescentaria eu), estar arredados do areópago digital moderno onde tudo se passa, onde a informação flui, onde a discussão acontece, onde o conhecimento se forma e divulga.

Neste enquadramento da realidade contemporânea, assoma a perplexidade de aferir afinal que tipo de relacionamento o Magistrado mantém com os areópagos digitais modernos e, se é que algum cuidado, restrição ou mesmo dever se lhe impõe na sua utilização.

Para tanto, importa aferir, ainda que de forma breve, o enquadramento jurídico possível sobre esta questão, perante a ausência (até à presente data) de normativo específico orientador, designadamente de cariz deontológico.

3. A Constituição – liberdade de expressão

Assim, sem mais, convém interrogarmo-nos sobre a extensão da liberdade de expressão do Magistrado face ao dever de reserva, estatutariamente consagrado.

É a síntese conciliatória entre o estatuto de cidadania e o estatuto de Magistrado, que as redes sociais trouxeram para a ordem do dia face à diluição da esfera pública e da esfera privada que estes novos meios de comunicação trouxeram ao debate público.

O Magistrado como ser humano, cidadão português goza dos direitos fundamentais que a Constituição da República Portuguesa consagra e que atribui com base em dois princípios estruturantes o da universalidade (artigo 12.º da CRP “... *todos têm direitos...*”) e o da igualdade (artigo 13.º da CRP “... *todos têm os mesmos direitos...*”).

Nesta categoria se insere o direito à Liberdade de Expressão, estatuído no artigo 37.º da Lei fundamental que no seu n.º 1 declara “*Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações*”.

Tal assim é porquanto a liberdade de expressão mais não é que uma emanção da própria essência humana e encontrando igualmente a sua consagração nos mais importantes instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos.

Desde logo na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU 1948), no seu artigo 19.º ao estabelecer que todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Ainda no âmbito das Nações Unidas, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) convencionou-se, também no artigo 19.º, que:

- “1. Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões.*
- 2. Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha.*
- 3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias:*
 - a) Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem;*
 - b) À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moralidade públicas”.*

Por seu turno, a nível regional, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CE 1950), no artigo 10.º estabelece como corolário da dignidade do ser humano o direito inalienável à liberdade de expressão, compreendendo este direito a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras.

Quaisquer destas cartas fundamentais pressupõem que tal direito é susceptível de constrição, obviamente prevista na Lei.

No entanto, ao contrário da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que logo estipula no n.º 2 do acima referido artigo 10.º, os pressupostos para tal limitação, ao fixar que *“O exercício desta liberdade, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.* (sublinhado nosso), na nossa Constituição, dispõe o artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP sobre os pressupostos para a restrição dos Direitos Fundamentais.

Com efeito, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, o regime próprio dos direitos, liberdades e garantias, não proíbe de todo e em todo a possibilidade de restrição, por via de

Lei, do exercício dos direitos, liberdades e garantias, mas submete tais restrições a vários e severos requisitos cumulativos (cfr. CRP Anotada, 3.^a Ed., pág. 148), quais sejam o cumprimento dos vários parâmetros em que se decompõe o Princípio da Proporcionalidade, bem como as regras da pectividade dos efeitos, da generalidade e abstracção, não violação do núcleo essencial.

4. A Lei – dever de reserva

Ora, é balizada por este enquadramento Constitucional de excepcionalidade que a Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto – que aprovou o Estatuto do Ministério Público (doravante EMP), fixa as limitações aos direitos dos Magistrados, em nome do exercício dos seus poderes públicos.

No que respeita à liberdade de expressão que aqui nos ocupa, tal limitação encontra-se consagrada numa dupla vertente:

- Proibição da actividade política, ao dispor o artigo 108.º do Estatuto do Ministério Público que *“É vedado aos Magistrados do Ministério Público o exercício de actividades político-partidárias de carácter público”*;
- O dever de reserva, entendido no sentido de dever de abstenção dos Magistrados se pronunciarem no espaço público sobre casos em concreto.

Com efeito, estatui o artigo 102.º do EMP sob a epígrafe Deveres de Sigilo e Reserva que:

“1 – Os Magistrados do Ministério Público não podem revelar informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções e que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo.

2 – Os Magistrados do Ministério Público não podem fazer declarações ou comentários públicos sobre quaisquer processos judiciais, salvo, quando autorizados pelo Procurador-Geral da República, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo.

3 – Não são abrangidas pelo dever de reserva as informações ou declarações que, em matéria não coberta por segredo de justiça ou por sigilo profissional, visem a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o de acesso à informação, ou que se destinem à realização de trabalhos técnico-científicos académicos ou de formação.

4 – As informações ou declarações referidas no número anterior, quando visem garantir o acesso à informação, são preferencialmente prestadas pela Procuradoria-Geral da República ou pelas procuradorias-gerais regionais, nos termos do artigo 6.º”.

Fundamenta-se o dever de reserva na imperiosa necessidade de garantir a função estatutária do Magistrado, almejando-se a preservação da integridade, independência, autonomia e probidade de cada um dos Magistrados, indispensáveis ao prestígio e dignidade das Instituições, assim se contribuindo para que os cidadãos confiem na imparcialidade e isenção da sua Justiça.

Também quanto a este processo dialéctico entre o exercício do direito de expressão dos Magistrados no espaço público extra processual e o dever de reserva inerente inúmeros textos internacionais relativos ao exercício do poder judicial, produzidos por organizações internacionais de carácter geral ou relacionadas com a justiça, ao nível universal ou regional, se lhe referem, produzindo instrumentos de regulação sobre a matéria.

Assim:

- Os Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura, adoptados no 7.º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, Milão, Agosto e Setembro de 1985, e assumidos pela Assembleia-Geral das Nações Unidas nas Resoluções 40/32, de 29 de Novembro de 1985 e 40/146, de 13 de Dezembro de 1985, estabelecem, no que toca à liberdade de expressão e associação que:
“8. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, os Magistrados gozam, como os outros cidadãos, da liberdade de expressão de crença, de associação e de reunião; no entanto, no exercício destes direitos, devem conduzir-se sempre de maneira a preservar a dignidade do seu cargo e a imparcialidade e a independência da magistratura”.
- Os Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público, adoptados pelo 8.º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana de 27 de Agosto a 7 de Setembro de 1990, integram a matéria da liberdade de expressão dos Magistrados, na seguinte fórmula:
“8. Os Magistrados do Ministério Público têm, como os restantes cidadãos, liberdade de expressão, de crença, de associação e de reunião. Têm, nomeadamente, o direito de tomar parte em debates públicos sobre a lei, a administração da justiça e a promoção da protecção dos direitos do homem. Podem aderir a organizações locais, nacionais ou internacionais e participar nas suas reuniões, ou criar tais organizações, sem serem prejudicados no plano profissional pelo exercício das actividades legais que exerçam no quadro de uma organização legal, ou por pertencerem a uma tal organização. No exercício desses direitos, os Magistrados do Ministério Público devem sempre respeitar a lei, a deontologia profissional e as normas reconhecidas na sua profissão”.

Os Princípios de Bangalore sobre a Conduta Judicial, aprovados em Março de 2007, em Viena, no seio do grupo intergovernamental de peritos das Nações Unidas para o reforço da integridade Judicial, retomam a temática da liberdade de expressão nos precisos termos dos Princípios Básicos Relativos à Independência da Magistratura, consignando que *“o juiz não deverá fazer qualquer comentário relativamente a processo a seu cargo ou que possa vir a estar sob a sua direcção, que possa razoavelmente ser interpretado como antecipatório do seu juízo, nem deverá, de qualquer forma, comprometer a justiça do caso. Também deverá abster-se de fazer qualquer comentário, publicamente ou não, que possa afectar o julgamento justo de qualquer caso”.*

Em síntese, estes são os principais referentes de direito positivado que definem e determinam o conteúdo do dever de reserva do Magistrado.

Pese embora não incidindo especificamente sobre os desafios colocados pelo advento da sociedade digital, têm sido o fundamento das episódicas abordagens em sede doutrinária e regulamentar, mas igualmente se encontram na base dos referentes que têm dinamizado quer Instituições de carácter transnacional, quer organizações associadas ao sistema formal de justiça a produzirem acervos de “soft law” que pretendem densificar estes conceitos e que escarpelizaremos no capítulo seguinte.

5. Normatização em curso

O direito positivo consagra deste modo um dever de reserva, diríamos, restritivo, que não logra, em nosso entendimento, acomodar os desafios e a realidade da sociedade actual.

A Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto – que aprovou o Estatuto do Ministério Público – apesar da sua recente elaboração e entrada em vigor manteve, no essencial, o conteúdo e extensão do Dever de Reserva fixada na lei (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro versão consolidada, no que ao artigo 84.º – Dever de Reserva diz respeito, desde as alterações introduzidas pela Lei n.º 33-A/96, de 28 de Agosto).

Um Dever de Reserva pensado para um comprometimento público da palavra, oral ou escrita, tradicional, em que existia uma separação tangível entre espaço público (meios de comunicação tradicionais, assembleias comunitárias) e espaço privado (comunicação inter-individual).

Ora, esta visão da realidade não encontra mais suporte na organização social actual tendo, para tal, muito contribuído as redes sociais que introduziram uma verdadeira revolução no modo como pode ser exercido o direito fundamental constitucionalmente protegido da liberdade de expressão.

Como refere Bacelar Gouveia (in *Ética e Redes Sociais*, Caderno Especial (2015), Centro de Estudos Judiciários, pág. 93) *“até há pouco tempo, era possível fazer uma dicotomia entre a expressão privada e a expressão pública, daí a distinção precisa que se fazia entre a comunicação individual (inter-individual) e a chamada mass media, os meios de comunicação social como meios de comunicação de massa.*

E a grande novidade é o aparecimento do Facebook e das outras redes sociais. O Facebook em particular (...) introduziu uma gradação nessa dicotomia entre a comunicação privada e a comunicação pública, porquanto agora pode haver diferentes tons nessa comunicação, que pode ser uma comunicação realmente pública (se um de nós tem uma página pública a que todos acedem), mas pode ser semipública, pois Facebook tem os “amigos” e os “conhecidos”, até tem aquelas conversas em grupo, em número considerável”.

Daí que, desde cedo, os Conselho Superiores das Magistraturas, nomeadamente o Conselho Superior do Ministério Público, enquanto órgãos de gestão e disciplina dos Magistrados sentiram a necessidade de densificar de algum modo o conceito de Dever de Reserva legalmente estipulado.

Logo em 2008 (Deliberação de 11 de Março), o Plenário do Conselho Superior da Magistratura aprovou uma deliberação enumerando os princípios enformadores do Dever de Reserva ao afirmar que:

“... II – Os valores protegidos e o fundamento do dever de reserva, para além das áreas de reserva ou segredo acauteladas pela Lei, são a protecção da imparcialidade, da independência, da dignidade institucional dos tribunais, bem como da confiança dos cidadãos na justiça, e do respeito pelos direitos fundamentais, em conjugação com a liberdade de expressão;

III – Salvaguardados os segredos de justiça, profissional e de Estado bem como a reserva de vida privada, os juízes podem dar todas as informações sobre as decisões e seus fundamentos;

IV – O dever de reserva abrange, na sua essência, as declarações ou comentários (positivos ou negativos), feitos por juízes, que envolvam apreciações valorativas sobre processos que têm a seu cargo;

V – Todos os juízes, mesmo que não sejam os titulares dos processos, podem ser agentes da violação do dever de reserva;

VI – O dever de reserva tem como objecto todos os processos pendentes e aqueles que embora já decididos de forma definitiva, versem sobre factos ou situações de irrecusável actualidade;

VII – Não estão abrangidos no dever de reserva nem a apreciação de decisões decorrente do exercício de funções docentes ou de investigação de natureza jurídica, nem os comentários de natureza científica, estes depois do trânsito da decisão comentada”.

Alguns anos mais tarde, mas pronunciando-se já, de forma directa, sobre o uso pelos Magistrados do Ministério Público das redes sociais, o Conselho Superior do Ministério Público aprovou, em 15 de Outubro de 2013, uma Deliberação com o seguinte teor:

“O artigo 84.º do Estatuto do Ministério Público consagra, para os Magistrados do Ministério Público, um dever de reserva que os impede de fazerem declarações ou comentários sobre processos, salvo, quando superiormente autorizados, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo. Tal restrição à liberdade de expressão decorre da necessidade de proteger a independência dos órgãos de Justiça e a sua credibilidade perante a comunidade bem como a isenção e imagem do Magistrado. Assim, reconhecendo-se o valor primordial da liberdade de expressão, apela-se aos Senhores Magistrados que nas informações que concedam, nas opiniões que emitam ou nos comentários que teçam, salvo em apreciações de carácter meramente doutrinário, usem da maior contenção, evitando pronunciar-se sobre processos pendentes ou findos, estejam ou não em segredo de justiça. Muito em especial quando se trate de processos com que tiverem contacto em razão das suas funções e a pronúncia possa ser veiculada, por qualquer meio, para a praça pública. Particular contenção deverá ser utilizada aquando da participação, por parte dos Senhores Magistrados, em debates ou troca de opiniões em redes sociais, ou na publicação de artigos em blogs e páginas de internet, atendendo ao imediatismo, à

informalidade, à facilidade de difusão e à fácil descontextualização dos conteúdos que caracterizam tais veículos”.

Da leitura deste documento, e no que à intervenção dos Magistrados do Ministério Público diz respeito, ressalta que o Conselho Superior do Ministério Público introduziu um especial cuidado no modo como o Magistrado deve/pode participar activamente nas redes sociais e outros fóruns *on line*, contraindo deste modo, quiçá o exercício da liberdade de expressão de que o Magistrado é titular.

E se dúvidas houvesse sobre a intenção supra referida, as mesmas desvanecem com a Deliberação de 14 de Abril de 2014 emanada do mesmo órgão. Por força do conhecimento público, através de publicação em revista de difusão nacional, de comentários publicados por Magistrados do Ministério Público num grupo fechado do Facebook (comentários que não diziam respeito a processos concretos e por isso fora do âmbito literal da lei no que respeita ao conteúdo do Dever de Reserva), o Conselho Superior do Ministério Público por entender estar em causa matéria do foro ético-deontológico, deliberou para além de “instaurar inquérito para averiguação de eventual responsabilidade disciplinar de Magistrados do Ministério Público relacionada com comentários publicados no Facebook, nos termos do disposto no artigo 211.º, n.º 1, do Estatuto do Ministério Público (deliberação por maioria), *i) constituir um "núcleo de deontologia", no âmbito do Conselho Superior do Ministério público, que tenha por missão reflectir e promover acções de sensibilização e prevenção em matérias de ética e deontologia; e ii) Envolver a hierarquia do Ministério Público na difusão e dinamização das linhas orientadoras da deliberação deste Conselho, de 15 de Outubro de 2013, sobre o alcance do dever de reserva dos Magistrados.* Cumpre mencionar que estes dois últimos pontos foram aprovados por unanimidade.

Se o dever de abstenção de comentários sobre processos concretos por parte dos Magistrados se encontra, digamos, sedimentado porque releva da letra da lei, tal como já parece resultar das Deliberações do Conselho Superior do Ministério Público supra mencionadas, os novos vectores de comunicação que as redes sociais constituem impõem uma arbitragem muito delicada à justiça e ao exercício da liberdade de expressão dos seus actores: como conciliar o público e o privado, como conciliar os direitos do Magistrado como cidadão pleno e, portanto, com o direito de ser membro ou usuário/utilizador de uma rede social, com as obrigações de imparcialidade, independência e reserva inerentes à sua função?

O percurso já iniciado, particularmente nos países da *commom law*, será o da implementação de códigos deontológicos, para os Magistrados, em complementaridade com a deontologia essencialmente constituída por aspectos disciplinares estatutariamente fixados, portanto mais voltada para as proibições, deverá ser desenhado um conjunto de princípios ético-deontológicos, de índole positiva e âmbito genérico, que procurem a competência dos Magistrados, fornecendo uma formação continua na área da ética e assim buscar a independência, objectividade e imparcialidade. Não sendo os conceitos de ética, deontologia e estatuto disciplinar necessariamente coincidentes, estes códigos deontológicos, códigos de conduta, compromissos éticos ou cartas de conduta traduzir-se-ão em mecanismos de auto-regulação e auto-controle.

Com efeito, cabe aos Magistrados do Ministério Público defender a independência e imparcialidade da Justiça, não só através da regulação externa por via da lei, mas deve, também, fundar-se na atitude interior, individual, permanente, de cada um.

Cientes disso, as associações representativas dos Magistrados portugueses deram já passos decisivos em termos de auto regulação, tendo como fontes inspiradoras documentos internacionais da Organização das Nações Unidas, do Gabinete do Procurador para o Tribunal Penal Internacional, do Conselho da Europa (com as múltiplas recomendações, pareceres e relatórios emitidos pelos seus diversos órgãos), da IAP – International Association of Prosecutors – ou da MEDEL – Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades.

A Associação Sindical dos Juízes Portugueses através da aprovação do *Compromisso Ético dos Juízes Portugueses*, em 2009.

O Sindicato dos Magistrados do Ministério Público propondo, em 2015, a *Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português*.

A *Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português* reafirma princípios inerentes à condição de Magistrado, enunciando um conjunto de regras de conduta, de natureza não sancionatória, derivadas de valores internacionalmente aceites por que se regem os Magistrados, de natureza complementar dos princípios gerais e normas de conduta ínsitos no Estatuto do Ministério Público.

São eles a:

- **Independência** “os Magistrados do Ministério Público exercem as suas funções de acordo com a lei e a sua convicção, imunes a quaisquer influências ou ingerências, pressões ou interferências, directas ou indirectas, dos poderes legislativo ou executivo ou de qualquer outra fonte externa; ... agem autonomamente em relação a outros órgãos ou instituições e repudiam e rejeitam qualquer intervenção ou tentativa de intervenção de qualquer natureza que pretenda interferir ilegitimamente na sua actuação; ... se forem objecto de qualquer actuação susceptível de pôr em causa a sua independência no exercício de funções, reportam-na superiormente; ... respeitam a separação de poderes do Estado e reconhecem que a autonomia que lhes é conferida para o exercício das suas funções não é um privilégio seu, mas sim uma garantia dos cidadãos para a realização de valores constitucionais e a salvaguarda de direitos fundamentais; ... abstêm-se de qualquer actividade susceptível de afectar negativamente o seu desempenho de funções ou a confiança dos cidadãos na independência e na integridade do Ministério Público”;
- **Imparcialidade e Isenção**: “Os Magistrados do Ministério Público, no exercício das suas funções, actuam e decidem sempre com razões objectivas e jurídicas, sem discricionariedade, imunes aos seus interesses ou de quaisquer terceiros por si não representados; ... não favorecem nem discriminam ninguém, nomeadamente em razão da nacionalidade, sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade, orientação sexual ou por impressão

subjectiva; ... observam sempre as exigências profissionais mais elevadas, abstendo-se de intervir, enquanto tais, nos processos onde eles próprios, as suas famílias, amigos ou pessoas a quem se achem ligados tenham um interesse, ou uma ligação pessoal, privada ou financeira; ... assumem o dever de cuidado de modo a acautelar a ocorrência de conflitos de interesses entre os seus deveres funcionais e a sua vida social; ... quando tenham dúvidas sobre factos ou situações que possam por em causa a sua imparcialidade, suscitam o procedimento tendente à remoção desse risco; ... desempenham as suas funções sem receios, temores, preconceitos ou influências; ... adoptam uma conduta, no exercício das suas funções e fora delas, que fomenta a confiança na imparcialidade da Justiça e reduz o risco de situações que poderiam levar à sua recusa; ... não são influenciados pela opinião pública ou pela comunicação social; ... exercem as suas liberdades de expressão e de associação de modo compatível com as suas funções, sem afectar a independência ou a imparcialidade, próprias ou de outrem; ... pautam a sua participação em blocos e redes sociais pela observância de especial dever de cuidado que permita acautelar que o exercício da sua liberdade de expressão ou a revelação de dados pessoais ou de factos relativos à sua vida privada ou profissional não os condiciona ou constranja ou venha, no futuro, a condicionar ou constringer, no exercício das suas funções”;

– **Objectividade:** “os Magistrados do Ministério Público procuram sempre a descoberta da verdade, em termos processualmente válidos e no respeito pelos princípios do processo equitativo, seja esta favorável ou desfavorável a qualquer dos interessados ou envolvidos no processo, recolhendo ou promovendo a recolha e produção de toda a prova pertinente; ... tomam em consideração todos os factos relevantes para a solução do caso e a produção de uma decisão justa; ... actuam na defesa do interesse público e não na defesa de interesses individuais ou corporativos; ... fiscalizam a correcta observância da lei e dos princípios do processo equitativo e asseguram o respeito pelos direitos e garantias do cidadão”;

– **Integridade:** “os Magistrados do Ministério Público orientam-se no seu comportamento profissional, pessoal e social, por um padrão de conduta digno, probo, ponderado e correcto; ... respeitam a lei e abstêm-se de qualquer comportamento desleal ou desonesto; ... asseguram que a sua conduta e a sua participação em eventos públicos não sejam susceptíveis de deteriorar a confiança dos cidadãos em si ou na imagem da Justiça; ... não aceitam, directa ou indirectamente, prendas, vantagens, benefícios ou recompensas de qualquer natureza que possam ser razoavelmente percebidas como condicionando a sua actuação funcional independente, isenta e imparcial”;

– **Competência:** “os Magistrados do Ministério Público adoptam uma atitude empenhada, rigorosa e responsável no desempenho das suas funções, tratando cada caso de acordo com as suas particularidades e em tempo útil; ... desenvolvem as suas competências profissionais e aperfeiçoam a sua formação observando os mais elevados padrões para prestar aos cidadãos e à sociedade uma resposta de qualidade na administração da justiça, nomeadamente na promoção e protecção dos direitos humanos e dos valores constitucionais; ... colaboram activamente na sua formação e comprometem-se a contribuir com os seus conhecimentos e saberes para a promoção do Direito e da Justiça; ... adaptam-se a novas situações, nomeadamente a novas tecnologias de trabalho e em equipas multidisciplinares ou especializadas»;

– **Diligência:** “os Magistrados do Ministério Público exercem as funções com respeito pela Constituição, pelas leis, pela jurisprudência obrigatória, pelas ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos e pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos; ... zelam para que os processos que lhes são afectos sejam decididos em prazo razoável, quando não o forem celeremente, abstendo-se e recusando a prática de actos dilatatórios; ... adoptam, de modo eficaz e transparente, os métodos e as medidas gestonárias e processuais mais adequadas à optimização da qualidade do seu trabalho, corrigindo aquelas que se mostrem inadequadas; ... reportam hierarquicamente as insuficiências em recursos materiais e humanos com implicações negativas sérias no funcionamento do serviço de justiça”;

– **Cooperação:** “os Magistrados do Ministério Público reconhecem a cooperação mútua como essencial para a eficácia da acção internacional e nacional, quer no interior de um tribunal ou departamento, quer entre diferentes tribunais ou departamentos, e atendem os pedidos de auxílio, nacionais ou internacionais, com a mesma diligência que têm na sua actividade diária; ... cooperam plenamente, nos termos da lei, com as demais entidades, nacionais e estrangeiras, prestando a assistência devida para assegurar a realização da justiça e a efectividade dos processos, nomeadamente penais”;

– **Reserva e Informação:** “os Magistrados do Ministério Público guardam reserva, quer em público, quer em privado, abstendo-se de declarações ou comentários sobre processos; quando tal lhes seja excepcionalmente permitido, manifestam a sua opinião de forma comedida e ponderada, sem ter ou criar no cidadão a impressão de uma ideia preconcebida sobre o caso; ... não revelam informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo; ... para a concretização do direito à informação, prestam, nos termos da lei e de acordo com as regras internas estabelecidas, a informação objectiva adequada, respeitando a igualdade dos destinatários e a transparência dos procedimentos; ... na transmissão de informações objectivas à comunicação social, não procuram o protagonismo, respeitam valores e direitos fundamentais, entre eles, a presunção de inocência, o direito à informação e a liberdade de imprensa, o direito à vida privada, o direito a um processo equitativo e os direitos de defesa, bem como o segredo de justiça»;

– **Cortesia:** “os Magistrados do Ministério Público tratam com respeito todos os cidadãos com quem contactam no exercício das suas funções, designadamente testemunhas, partes, outros intervenientes processuais e utentes dos serviços de justiça, bem como Magistrados e demais profissionais do foro; ... na organização do trabalho, estão atentos às dificuldades e necessidades de todos os envolvidos no caso, que devem procurar satisfazer com adequação e razoabilidade; ... agendam e velam para que os actos processuais decorram nos tempos previstos e prestam atempadamente as explicações que forem devidas quando, no desrespeito por eles, possam decorrer inconvenientes imprevisíveis para os intervenientes; ... prestam, nos limites do consentido pela lei, as explicações e esclarecimentos, pertinentes e oportunos, que lhes sejam solicitados; ... têm tolerância e atenção pelas críticas relativas às suas decisões e comportamentos profissionais”.

Este conjunto de princípios e de regras mínimas, essenciais para a magistratura do Ministério Público, dão um contributo para a qualidade do exercício das suas funções, para a legitimação da função jurisdicional e para a valorização fundacional da justiça, ao servirem, também, de guião para o exercício da liberdade de expressão dos Magistrados nas redes sociais de molde a prevenir comportamentos que mal percebidos possam por em causa os princípios da objectividade e da isenção do poder judicial.

Também o Conselho Superior do Ministério Público iniciou este percurso de elaboração de Regras de Conduta ao aprovar, na generalidade e por unanimidade, na sessão do passado 20 de Outubro, o projecto de Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público.

6. Magistrado do Ministério Público – Player das Redes Sociais

Já não se discute hoje que é essencial que o Magistrado tenha uma mundividência o mais aberta possível, que viva em sociedade, que tenha contactos sociais, a cultura mais ampla possível para estar em dia com os tempos e assim poder fazer a melhor Justiça possível.

Ora, o Magistrado do séc. XXI, inserido num meio social, numa sociedade em que tem de interagir e comunicar não pode descartar o meio de comunicação e, até de conhecimento que as redes sociais e os *social media* possibilitam.

O Magistrado pode exprimir-se e utilizar as redes sociais, interagindo como cidadão de pleno direito, mas por força da sua qualidade de Magistrado, no respeito do dever de reserva, da imparcialidade e da independência que estão associadas ao exercício da sua função.

O Magistrado deve estar ciente de que, ao postar uma opinião no seu perfil, ainda que privado, ao fazer um comentário, partilhar uma notícia, uma foto ou colocar um “gosto”, aquela sua anódina comunicação pode influenciar a percepção da sociedade sobre a Justiça.

E tal sucede porquanto a comunicação é e permanecerá pública ainda que activadas configurações de privacidade, não tenhamos ilusões sobre isso. O texto, imagem ou símbolo pode ser alvo de interpretações variadas, desvirtuando o sentido pretendido, quer pelo seus receptores imediatos quer por quem os receba por via indirecta.

Acresce que o Magistrado, como qualquer outro cidadão, e independentemente da sua consciência jurídica, detém opiniões mais ou menos controversas sobre os assuntos inerentes à vida social, política, desportiva e religiosa, cabendo-lhe por isso antecipar o resultado da sua partilha na web, evitando a irreflexão de quem escreve instintivamente, sem ponderar verdadeiramente no que escreve, na forma como pode ser lido e por quem, obstando à partilha de conteúdos susceptíveis de deficientes interpretações e juízos quer por parte de eventuais intervenientes nos processos, quer mesmo, e principalmente, pela comunidade.

Comportamentos como criticar aberta e publicamente decisões de outros Juízes ou Magistrados do Ministério Público é coisa que põe em causa as mais elementares regras éticas

e deontológicas. Desautorizam-se os tribunais e confundem-se os cidadãos, em nome dos quais a Justiça é exercida e que legitimam o poder judicial.

O mesmo se diga de comentários ou intervenções na rede que possam criar a suspeição de uma posição pré-definida em matérias que o Magistrado possa ser chamado a dirimir ou que denotam perspectivas ou tomada de posições políticas contrárias aos deveres de isenção e de objectividade.

Como bem teoriza o Conselheiro Gabriel Catarino (in *Ética e Redes Sociais*, Caderno Especial (2015), Centro de Estudos Judiciários, pág. 20) *“Um magistrado deve usar a rede com prudência vigilante, com conhecimento informado dos seus interlocutores, com cautela reservada das conversas que posta e nela mantém, com observância auto-regulada e contida de pautas de profissionalismo responsável e com respeito e escrutínio permanente dos valores constitutivos e imanentes das funções (de soberania) que exerce e onde reverbera a sua conduta socialmente impressa nos actos públicos em que a mesma se precipita e repercute”*.

O desvanecimento da fronteira entre comunicação pública e privada, entre cidadão privado e Magistrado cidadão, com o advento das redes sociais a isso obriga. Pois a confiança da comunidade no sistema judicial é de fundamental importância para que este mantenha a sua independência.

O dever de Reserva é, assim, um convite permanente ao Magistrado para garantir a sua liberdade interior, mas também para se exprimir publicamente, respeitando a preocupação pela sua autonomia para exercer as funções que lhe são cometidas no dia a dia.

A confiança dos cidadãos na Justiça e a credibilidade do sistema será tanto mais forte quanto maior for a convicção com que os Magistrados cumprem as suas missões de acordo com padrões elevados de isenção, imparcialidade, exigência e responsabilidade.

7. Conclusão

Iniciámos esta breve reflexão colocando como foco a temática da relação entre a liberdade cidadã e o exercício funcional do Magistrado do Ministério Público no que à dialéctica conflituante entre a liberdade de expressão e o dever de reserva diz respeito, com enfoque na actualíssima problemática da intervenção do Magistrado nas redes sociais.

Do exposto, surgem conclusões evidentes:

- O dever de reserva é extensível à actividade do Magistrado nas redes sociais, que em si mesma é inócua, mas em que se exige ponderação e cuidado na forma e no conteúdo da expressão de ideias e opiniões;
- Tem sido com base nos referentes clássicos que a concreta acção disciplinar tem sido exercida pelos Conselhos Superiores nos casos de entendimento de violação do dever de reserva; e
- Os concretos limites à actividade do Magistrado nas redes sociais são de complexa

densificação e por ora, pelo menos até à aprovação do Código de Conduta dos Magistrados do Ministério Público, radicam essencialmente em instrumentos de *soft law*, que servem de referente ao Magistrado em concreto, mas não são fundamento para aplicação de sanções específicas.

Referências bibliográficas

- Boletim Informativo n.º 12/2020 do Conselho Superior do Ministério Público, http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/bi-p_12-2020.pdf (consultado no dia 26 de Outubro de 2020)
- CARTA DE CONDUTA dos Magistrados do Ministério Público português, in http://www.smp.pt/wp-content/uploads/carta_de_conduta.pdf
- Deliberação Conselho Superior do Ministério Público de 15 de Outubro de 2013, in <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/dever-de-reserva-e-liberdade-de-expressao-dos-Magistrados.pdf>
- Deliberação Conselho Superior do Ministério Público de 14 de Abril de 2014, in <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/comentarios-publicados-por-Magistrados-no-facebook.pdf>
- Moreira das Neves, Rui Silva Reis, *Do Dever de Reserva dos Juizes — Breves Considerações*, Revista Julgar n.º 7 (2009)
- *Estatuto do Ministério Público*, Coleção Caderno Especial (2020), Centro de Estudos Judiciários
- *Ética e Redes Sociais*, Caderno Especial (2015), Centro de Estudos Judiciários
- Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra Editora. Coimbra.
- Garton, Laura; Haythornthwaite, Caroline e Wellman, Barry (1997), *Studying Online Social Networks*. *Journal of Computer Mediated Communication*, 3 (1) em <https://academic.oup.com/jcmc/article/3/1/JCMC313/4584354> (consultado no dia 29 de Outubro de 2020)
- Rodrigues, Sara, *O impacto das Redes Sociais no Relacionamento entre Marcas e Consumidores* (2012), https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5082/1/O_Impacto_das_Red_Sociais_no_Relacionamento_Entre_Marcas_e_Consumidores.pdf (consultado no dia 29 de Outubro de 2020)
- *Wikipédia* https://pt.wikipedia.org/wiki/Rede_social (consultado no dia 29 de Outubro de 2020)

NOTA: os sublinhados, itálicos e negritos são da nossa responsabilidade.

11. COMUNICAR (N)A JUSTIÇA. OS INTERMEDIÁRIOS NA COMUNICAÇÃO

Domingos Fernando Gomes dos Santos*

- I. Introdução
- II. LES UNS ... ou a Comunicação com pessoas vulneráveis
- III. E LES AUTRES ... ou as relações com a comunicação social
- IV. Papel e meios deste “intermediário” – o porta-voz
- V. Conclusão

"Dijo Dios: Brote la Nada.
Y alzó su mano derecha
hasta ocultar su mirada.
Y quedó la Nada hecha"

Juan de Mairena (António Machado)

I. Introdução

Ortega Y Gasset considerava que um «processo de cultura é constituído por uma constelação de perguntas às quais respondemos com uma constelação de respostas. Uma vez que são possíveis muitas respostas, tal significa que muitas culturas existem e existiram».

Assim, aspectos únicos de sistemas simbólicos podem tornar-se problemáticos quando a questão é comunicar.

O processo comunicacional envolve um fluxo de informação com vista a ser comumente compreendido pelo emissor e pelo receptor. No entanto, a transmissão de uma mensagem é complexa e depara-se com barreiras, pois as palavras podem apresentar significados diferentes para pessoas diferentes e não existem duas pessoas com a mesma experiência de vida.

E. Morin refere que «A palavra *complexidade* só pode exprimir o nosso embaraço, a nossa confusão, a nossa incapacidade de definir, de maneira simples, de nomear de maneira clara, de pôr ordem nas nossas ideias».

Não existe verdade neutra, universal e impessoal. Qualquer verdade está ligada a exercícios políticos e a jogos (tecnologias de poder).

Já não há verdade; há apenas verdades.

Com efeito, um mesmo facto ontológico com cariz criminal e objecto de interesse dos media assume, afinal, quantas faces ou “verdades”: a da ofendida? Do arguido? Da testemunha? Do Ministério Público; Do tribunal? Dos meios de comunicação social?

Lipovetsky fala-nos de uma cultura reconstituída a partir de um individualismo que se pretende responsável, mas onde a acção moral mostra-se cada vez menos dependente de princípios éticos adquiridos vogando antes ao sabor e oportunidade da actividade mediática

* Procurador da República.

dos meios de comunicação social (justificam-se acções bélicas com a proclamação de um “eixo do mal”; apela-se à solidariedade nas tragédias; espicaça-se a consciência dos cidadãos relativamente a questões como a violência doméstica, a pedofilia ou a salvaguarda da vida privada.

Por isso, é essencial para qualquer instituição judiciária estar, desde logo, bem ciente da importância dos meios de comunicação enquanto veículo de informação e meio de conformação da sua própria imagem e estabelecer com eles uma cultura de comunicação, onde impere a transparência e a visibilidade, na certeza de que sendo a procura da verdade um objectivo comum da imprensa e dos tribunais «muito mais é o que nos une que aquilo que nos separa».

Independentemente da abordagem que se faça relativamente aos conceitos e à relação entre facto (mais ligado à dimensão objectiva da realidade) e acontecimento, certo é que autores como Mead, Quéré ou mesmo Arendt não prescindem de um processo de explicação, conhecimento, narrativização e enquadramento de sentidos, mesmo quando se considere, com Quéré, que «os acontecimentos são coisas concretas, coisas reais, antes de serem colocadas no discurso».

Mas é, também, esta dimensão subjectiva do acontecimento, quer na sua apreensão, quer no discurso, que nos permite compreender um sem número de verdades, de relatos, daquele que é um mesmo facto e que, no domínio da justiça, frequentemente se digladiam procurando cada um dos intervenientes sobrepor a sua verdade.

Assim, por um lado, só com uma comunicação efectiva na justiça se poderá compreender os diferentes intervenientes e recolher a melhor prova (coerente, isenta, livre) que permita uma decisão alicerçada o mais possível na “verdade dos factos”.

Por outro lado, se segundo Marco Almeida e Vera França «os media são o lugar privilegiado onde os acontecimentos se repercutem, são narrados e se desdobram, ganhando nova existência e aumentando o seu potencial de afectação» e onde as notícias são apreendidas como se correspondessem à versão histórica genuína, é preciso ter consciência de que a construção do acontecimento mediático, vulgo, notícia, não resulta de uma actividade exclusivamente jornalística mas resulta, antes, de uma elaboração progressiva do acontecimento através de um trabalho de investigação em que participam diferentes agentes entre os quais se incluem os políticos, os sindicatos, as associações ou os próprios tribunais.

É esta consciência que urge implementar-se no domínio da justiça, não só como meio de legitimação pela explicação das decisões, mas, também, de prestar contas públicas do trabalho efectuado permitindo que a comunidade esteja permanentemente consciente do serviço prestado/administrado pelos tribunais em seu nome.

Já não basta à justiça informar, o principal desafio é comunicá-la e, para tal, é necessário definir a audiência para a qual comunicamos, pois, a forma como comunicamos com o outro depende de quem é o outro. Não é suficiente comunicar a justiça como sempre foi comunicada pois as gerações mudam e as abordagens e estratégias de comunicação têm de

acompanhar tal evolução (Grubb & Hemby, 2018). A comunicação não é apenas transmissão de informação, mas também a construção social do significado.

O sistema judicial e a sociedade estão ligadas pela comunicação. A comunicação é um processo contínuo que envolve capacidade humana e compreensão mútua de uma mensagem, a qual deve ser cuidadosamente trabalhada.

Mas será que é possível contornar ou, pelo menos minimizar, tais barreiras comunicacionais por forma a que a mensagem seja devidamente decodificada?

Na verdade, uma vez que o emissor é o responsável por iniciar o processo comunicacional, também é este que possui a principal responsabilidade para que a transmissão da mensagem seja efectiva e bem-sucedida. E, uma vez que, a comunicação não verbal constitui 93% da informação que é trocada numa conversa (a atitude dos participantes na comunicação assume mais importância do que o conteúdo de uma mensagem), torna-se relevante dar destaque à máxima “não é o que se diz, mas a forma como se diz” (Grubb & Hemby, 2018).

A postura utilizada, a forma como se estabelece o contacto ocular, os gestos, a rapidez ou o tom de voz, a escolha do momento ou o uso de pausas, a utilização de objectos, a escolha do vestuário, ou mesmo as características de género do emissor são alguns dos factores que se devem ter em conta durante a comunicação com vítimas, suspeitos, testemunhas ou mesmo com os meios de comunicação social. Afinal, como referia o sofista Gorgias «a linguagem é uma droga poderosa».

Para tal, a existência de intermediários devidamente seleccionados e recrutados pode constituir uma ferramenta muito útil para facilitar a comunicação na e da justiça, nomeadamente no que concerne a pessoas vulneráveis e aos meios de comunicação social.

No primeiro caso, poderá contribuir para a melhoria da qualidade de um testemunho de quem não consiga expressar claramente as suas respostas ou que apresente dificuldades de compreensão.

No segundo, o intermediário ao lidar com responsáveis por gerar uma cultura comum nos media, poderá representar o ponto de vista dos tribunais, transmitindo informações sobre a sua actividade em geral ou sobre processos relevantes, respondendo proactivamente a notícias, artigos e eventos nos media.

II. LES UNS ... ou a Comunicação com pessoas vulneráveis

Existe um núcleo mais ou menos consensual de valores comum a todas as civilizações contemporâneas e que perdura desde há séculos ainda que assumindo significados sociais diferentes ou temperados por distintas formas de abordagem ou concretização.

William Faulkner dizia que «Tudo é presente. Hoje só termina amanhã e o amanhã começou há dez mil anos».

O quadro axiológico com que agora (hoje) nos deparamos constitui, pois, o resultado duma evolução histórica.

Também a vida em sociedade só é possível porque os seus membros desenvolveram e possuem um conjunto de significados comuns, o que lhes permite dar um sentido coerente à sua realidade. Este conjunto de significados constitui o senso comum da comunidade e está na base de toda a comunicação e actividade organizada.

Mas, como refere Carlos Fuentes «Estamos sujeitos à prova do outro. Vemos, mas também somos vistos. Vivemos o constante encontro com o que não somos, quer dizer, o diferente. Todos estamos a ser».

Por isso, utilizando a dicotomia entre olhar e ver de José Machado Pais, pressuposta na afirmação de que «Um dia sou turista na minha própria cidade», melhor se compreende o poeta Antonio Machado quando dizia: «Mis ojos en el espejo son ojos ciegos que miran los ojos con los que veo». Afinal, a mensagem é clara: não podemos ver-nos a nós próprios senão através do olhar dos outros.

E é nesta diferença de olhar e ver que também encontramos a vulnerabilidade enquanto característica fundamental da condição humana, biologicamente imperativa e permanente, mas também ligada às circunstâncias pessoais, económicas, sociais e culturais em que os indivíduos se encontram em diferentes pontos das suas vidas.

É certo que autores como Harrison e Sanders, Quesada ou Ecclestone assumem uma postura crítica das vulnerabilidades com o fundamento de que o seu reconhecimento é susceptível de reforçar (nomeadamente, através de atitudes paternalistas) em vez de combater as patologias da diferença, podendo a sua normalização «expandir mecanismos de auto-governança, em que os indivíduos regulam o seu próprio comportamento de forma a cumprir determinadas normas sobre comportamentos "correctos" ou "apropriados".

Importa, no entanto, reconhecer, segundo Kate Brown *et al*, a importância de realçar que as «vulnerabilidades situacionais de certos grupos podem estar ligadas a ideias cada vez mais visíveis sobre a "vitimização" e a preocupações relativamente às obrigações particulares que a sociedade é suposta dever a esses grupos classificados como "vítimas".

É ciente de que estão em causa construções sociais determinadas por factores políticos, económicos e culturais que variam no tempo e no espaço e que potenciam experiências desiguais, com danos potencialmente elevados, que se fala do fenómeno da “vulnerabilidade situacional”.

Aqui se inscrevem, por exemplo, as vítimas de violência doméstica ou de abuso sexual que, pela sua situação desigual ou adversa, exigem uma abordagem mais positiva, no que diz respeito à equidade, responsabilidade e transparência, nomeadamente, no âmbito da aplicação da justiça onde as suas vulnerabilidades psicológicas (entendidas por Gudjonsson como "características psicológicas ou estado mental que tornam uma testemunha propensa, em determinadas circunstâncias, a fornecer informações imprecisas, não fiáveis ou

enganosas") representam potenciais "factores de risco" mas não marcadores definitivos de falta de fiabilidade.

Assim, embora a vulnerabilidade tenha uma profunda ligação discursiva com conotações de empatia e compaixão, e possa ser utilizada na procura de um maior apoio a certos indivíduos ou grupos, há uma atenção crescente às formas como pode também servir funções reguladoras (Harrison e Sanders, 2006), quando implementada de uma forma normativa.

Certo é que tais vulnerabilidades nem sempre são detectadas e, quando o são, a abordagem seguida nem sempre é a mais adequada.

Antes de mais, importa deixar claro que a avaliação da capacidade (física e mental) das vítimas e testemunhas para depor (normalmente, da responsabilidade da autoridade judiciária e, eventualmente, com assessoria de psicólogo mediante realização de perícia para o efeito – cfr. artigo 131.º do Código de Processo Penal) não se confunde com a da fiabilidade ou credibilidade da testemunha.

Tradicionalmente esta última avaliação, segundo Loftus, Wolchover & Page, era feita pelas autoridades judiciárias concentrando-se, exclusivamente, no conteúdo dos testemunhos narrativos em tribunal, nas suas reacções sob contra-interrogatório e no comportamento que assumiam durante a prestação de depoimento.

Porém, na sequência de inúmeros estudos na área da psicologia ficou bem patente que o processamento da memória e o depoimento das testemunhas são muito mais dinâmicos e complexos do que se supunha, facto que realçou a importância da prova psicológica especializada através, nomeadamente, da entrevista cognitiva e de protocolos de entrevista cientificamente informados e orientados.

Na verdade, é preciso ter bem presente que o modo, o sentido, a linguagem e a duração das perguntas devem ser adequados à capacidade de desenvolvimento e de comunicação dos intervenientes.

Note-se, inclusive, que as próprias dificuldades relacionadas com todos os aspectos do discurso, da linguagem e das necessidades de comunicação (muitas vezes associadas a uma condição social precária, a baixa auto-estima e problemas emocionais) como fluência, formação de sons e palavras, formulação de frases, compreensão do que os outros dizem e utilização social da linguagem) segundo Bercow, constituem vulnerabilidades que podem limitar (e limitam) o acesso efectivo à justiça, incluindo o exercício do direito de defesa.

Importa, por isso, antes de mais, levar a cabo um trabalho sério de formação e introduzir na actividade de investigação e de julgamento todos estes conhecimentos científicos, nomeadamente, nas entrevistas forenses.

Fruto de tais estudos e cientes de que as testemunhas (e, em idêntica medida, os próprios arguidos) devem ser capazes de compreender as perguntas e de dar uma resposta que acreditem ser correcta existem, desde logo, medidas práticas relativas ao processo de

comunicação que têm vindo a ser compiladas num conjunto de manuais utilizados em países como UK, EUA, países nórdicos, etc, que podem facilmente ser implementadas pelos magistrados visando obter depoimentos, tanto quanto possível, precisos e fiáveis.

Indicam-se, a título de exemplo:

- Exigir-se de polícias, magistrados ou funcionários que «comuniquem com as vítimas de forma respeitosa, sensível e profissional, sem qualquer tipo de discriminação por motivos de raça, cor, etnia ou origem social» (sexo, expressão de género – enquanto forma de manifestação pública – ou identidade de género – convicção íntima), conforme Directiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2012 importa e
- Uma vez que a capacidade de uma testemunha vulnerável prestar depoimento é susceptível de se deteriorar em função do tempo de espera, deve-se programar a prestação de depoimento, geralmente, para o início do dia e começar a mesma sem delongas ou atrasos, levando em conta a sua capacidade de concentração e o efeito de uma eventual medicação.
- No caso de mulheres grávidas, jovens mães e lactantes dever-se-á programar, igualmente, a hora de início e fim do depoimento, bem como a efectivação de pausas.
- Permitir aos mais jovens o uso de vestuário informal ou mesmo um boné de basebol.
- Ponderar a possibilidade de que o menor seja inquirido a partir do centro educativo em que se encontra acolhido ou do próprio meio escolar, com a presença de um professor ou educador com quem o menor tenha uma relação securizante ou de especial afinidade.
- Ponderar a possibilidade de que uma vítima de violência doméstica seja ouvida, por videoconferência, a partir da própria casa-abrigo onde se encontra acolhida, estabelecendo-se, para o efeito, eventuais protocolos.
- Não utilização, por parte dos magistrados, advogados e funcionários, de trajes formais e intimidatórios
- Fornecimento de conselhos a uma testemunha prestes a depor, os quais devem ser adaptados às suas necessidades e compreensão, por exemplo: “Diga a verdade, não adivinhe. Diga tudo o que se lembrar. Se não souber a resposta, diga que não sabe. Se não compreender a pergunta, diga que não compreende. Vamos fazer uma pausa dentro de cerca de x minutos. Se precisar de interromper antes disso, diga-me”.
- Dar à testemunha vulnerável um cartão colorido para sinalizar a existência de um problema ou a necessidade de uma pausa.
- Permitir que as testemunhas, por exemplo, devido a angústia ou stress, ao início atrasado da diligência ou a uma inquirição desadequada, prestem depoimento em dia diferente.
- Exigir aos diferentes intervenientes que falem devagar e utilizem uma linguagem clara e simples, com perguntas igualmente simples e contendo apenas um assunto.
- Efectuar interrupções ao longo das diligências (uma vez que está demonstrado que uma criança perderá a concentração cerca de 15 minutos depois de iniciar o depoimento).
- As perguntas devem seguir uma ordem cronológica e não devem ser repetidas pois podem levar a testemunha a concluir que a primeira resposta estava errada (mesmo

- que correcta) e a alterá-la.
- Não perguntar "Compreende?", pois muitas pessoas vulneráveis não reconhecem quando se deparam com dificuldades ou têm vergonha de o admitir.
 - Não permitir afirmações de que a testemunha jovem ou vulnerável está a mentir pois estas são susceptíveis de causar sérios problemas à testemunha e não servem qualquer fim probatório adequado
 - Ao referir-se a alguém o nome da pessoa deve ser sempre usado, evitando-se a utilização de pronomes.
 - Não formular perguntas usando figuras de linguagem.
 - Evitar perguntas que convidam à repetição de respostas "sim" ou "não".
 - Evitar o questionamento que carece de relevância ou que é repetitivo, opressivo ou intimidante.
 - Eliminar quaisquer considerações de género e estereótipos na inquirição de vítimas, nomeadamente, de violência doméstica, ora mostrando-se hostis, ora paternalistas, duvidando, minimizando a gravidade dos factos e os medos, ora, ainda, valorizando negativamente questões como a traição, o vestuário, comportamentos inadequados, a ocupação profissional, a conduta sexual ou o serem consideradas "fáceis" ou prostitutas.

No entanto, a adopção daquelas que são consideradas boas práticas poderá não ser suficiente para a obtenção do desejável testemunho.

Como já tivemos oportunidade de referir na 8.ª Bienal de Jurisprudência, em 2016, os profissionais que operam na área da justiça ainda não têm formação específica, seja sobre vitimação de género, seja sobre vitimação infantil e revelam dificuldades na adequação do seu discurso às problemáticas em causa e às vulnerabilidades decorrentes do estado psicológico, da idade e das características das vítimas, nomeadamente, das crianças, na interpretação dos seus depoimentos, comprometendo o seu testemunho e a participação activa no processo.

É aqui que surge, então, o papel do intermediário (definido na legislação inglesa como semelhante a um intérprete), um especialista em comunicação a quem cabe, nomeadamente, avaliar a testemunha, aconselhar o tribunal sobre as medidas a adoptar para assegurar que aquela compreende as perguntas e as respostas que dá, tendo em vista a obtenção de um depoimento completo, coerente e preciso.

São, frequentemente, terapeutas da fala, do discurso e linguagem (SLT ou Speech and Language Therapists, na expressão inglesa), psicólogos, pedagogos, psiquiatras e técnicos de serviço social a quem se impõe uma veste de neutralidade que lhes permite, enquanto auxiliares, "fiscalizar" a comunicação em tribunal e, por exemplo, intervir durante a inquirição quando as perguntas não tiverem sido adequadamente colocadas, sempre com a finalidade de assegurar a plena participação e compreensão da testemunha vulnerável, durante todo o processo.

No âmbito do Conselho da Europa o TEDH (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem) proferiu já vários acórdãos relativos, especificamente, a depoimentos de crianças relativamente a crimes sexuais, reconhecendo que estes processos «são frequentemente vividos pela vítima

como uma provação, especialmente quando é confrontada com o arguido contra sua vontade». Consequentemente, o TEDH tem admitido que, nesses casos, podem tomar-se medidas para proteger as crianças vítimas desde que estas não comprometam o exercício adequado e efectivo dos direitos da defesa. Note-se que a Convenção de Istambul reconhece (artigo 26.º-2) o direito a aconselhamento psicossocial adequado à idade para crianças testemunhas de violência doméstica e de género e o dever de cada Estado assegurar que organizações governamentais e não governamentais, bem como conselheiros especializados em violência doméstica, possam assistir e ou apoiar as vítimas, se elas o solicitarem, durante as investigações e processos judiciais.

Também a Convenção de Lanzarote estabelece (artigo 35.º-1-c) que cada Parte deve garantir, no âmbito dos processos relativos a qualquer das formas de exploração sexual que «As audições da criança sejam efectuadas por profissionais com formação adequada a esse fim».

Por outro lado, a própria Resolução n.º 20/2005, do Conselho Económico e Social das Nações Unidas consagra a figura da «pessoa de apoio», enquanto «profissional qualificado, especialista em técnicas de comunicação com menores e assistência a crianças de diferentes idades e contextos culturais e familiares, com o objectivo de evitar o risco de coacção, vitimização repetida e vitimização secundária».

São, pois, estes profissionais que deverão assumir, considerando a idade, maturidade, o estado psicológico e os níveis de linguagem e compreensão, o papel de agente facilitador do depoimento das crianças (ou de outros intervenientes vulneráveis) e da expressão de suas emoções só assim se garantindo que estas tenham a possibilidade de exprimir livremente e à sua maneira as suas opiniões e preocupações sobre o seu envolvimento no processo judicial.

Assim, e acolhendo os princípios expostos, a própria audição deveria ser realizada num ambiente favorável e conduzida (após uma reunião entre o juiz, o magistrado do Ministério Público e os mandatários e defensores com o fim de indicarem as questões a formular), por um profissional qualificado, sempre sob supervisão de um juiz.

III. E LES AUTRES ... ou as relações com a comunicação social

Os tribunais e o Ministério Público, enquanto instituições, projectam inexoravelmente uma imagem (eventualmente mediatizada pelos meios de comunicação social) que se dirige, em primeira linha, para os beneficiários do serviço que presta e em nome de quem, afinal, a própria justiça é administrada.

É, por isso, essencial enquanto forma de justificação de um poder, repensar-se a comunicação efectuada por estas entidades em ordem a transmitir-se e reforçar-se uma imagem de imparcialidade, eficiência e eficácia pois “não basta sê-lo (quando se é) mas é preciso parecê-lo».

Neste âmbito, o recurso à Internet, através da criação de uma página Web ou às redes sociais (ainda há dias no âmbito de um seminário da European Judicial Training Network sobre liberdade de expressão, Siekste DIJSKTRA, Juiz no tribunal de Groningen, dava conta que nos

Países Baixos todos os tribunais têm uma conta no Twitter onde diariamente os magistrados fornecem informações do interesse público, nomeadamente, sobre procedimentos) permite ao sistema judicial relatar o seu trabalho e constitui, segundo Manuel Sánchez e Ángel Collado uma «forma de apresentação ao exterior da organização mediante a exposição dos seus objectivos, da forma de funcionamento interno e das actividades que realiza» visando construir uma imagem pública positiva (e transparente) da organização.

Foi, essencialmente, em finais do século XX que começaram a surgir as primeiras abordagens mais profissionais e sistemáticas do relacionamento/comunicação dos tribunais e dos magistrados com os públicos, denotando-se, nomeadamente, (como sucedeu em França) preocupações no âmbito da formação dos próprios magistrados e a elaboração de guias ou manuais de procedimentos, contendo regras de actuação no relacionamento com os media.

Já não estava, apenas, em causa comunicar o desenvolvimento dos casos criminais que iam despertando a atenção dos media, mas, também, dar a conhecer a própria organização, os seus meios e objectivos e o grau de cumprimento destes, com a consciência de que a comunicação, em qualquer dos casos, teria repercussões a vários níveis, seja na presunção de inocência, no segredo de justiça, na imparcialidade e no próprio direito a uma decisão em tempo razoável. Um exemplo claro destas repercussões traduz-se, no caso francês, em só ser autorizada a divulgação de factos e não de juízos de valor pessoais, sendo o próprio acto de comunicação considerado um acto processual que pode ser invocado pelas partes.

Quanto mais sensível for o caso (gravidade do crime, figuras públicas, fuga de informação com consequências ou impossibilidade de perseguir criminalmente um crime grave, mas já prescrito), maior é a probabilidade de atrair a atenção do público e de suscitar o interesse dos meios de comunicação, e mais se espera que o magistrado esteja familiarizado com a sua nova função de "agente de comunicação".

Num mundo onde todos comunicam – polícias, sindicatos, associações, partidos serviços de protecção civil – segundo o relatório do Conseil Supérieur de la Magistrature, 2007, «a justiça é uma das únicas instituições que está diariamente no centro dos acontecimentos actuais», mas, paradoxalmente, «o funcionamento da Justiça é complexo, pouco conhecido e mal compreendido pelos nossos concidadãos».

Por isso, melhor se compreendem as palavras de Laborinho Lúcio quando, em Dezembro de 2016, alertava que, em Portugal, a Justiça nunca se preocupara com a comunicação por considerar-se uma instituição fechada, facto que acarretou que «haja alguma disfunção na compreensão por parte do público sobre o que é a actuação da justiça».

Esta situação afigura-se tanto mais grave quando «o cidadão tem o direito de compreender todas as decisões dos tribunais para que a Justiça também possa exigir aos cidadãos o respeito que é devido à instituição" considerando, por isso, ser premente investir na «criação de gabinetes de comunicação nos tribunais».

É certo que, no nosso país, nos últimos anos, muitos têm sido os debates e conferências promovidos, os cursos e pós-graduações de Jornalismo Judiciário implementados e mesmo as propostas de criação de gabinetes de imprensa, mas como refere Henrique Araújo «não se

pode dizer que todo esse esforço tenha sido em vão, mas penso que é consensual a percepção de que os resultados práticos continuam a reflectir alguma insatisfação de parte a parte. Por um lado, a maioria dos agentes da Justiça não se revê na forma como a comunicação social trata os casos mais impactantes; por outro lado, a comunicação social reclama da Justiça mais e melhor informação».

Recorde-se que o Comité de Ministros do Conselho da Europa, na sua Recomendação Rec(2003)13 sobre a difusão de informações pelos media em relação aos processos penais consagra o princípio de que os jornalistas, com respeito pelo princípio da presunção de inocência, devem poder relatar e comentar livremente o funcionamento do sistema de justiça penal, tendo em vista garantir que o público, também, possa receber informações sobre as actividades das autoridades judiciais e das polícias através dos meios de comunicação social.

Da parte dos tribunais impõe-se, por sua vez, um dever de exactidão quanto às informações transmitidas, informações essa que devem ser «factuais ou baseadas em presunções razoáveis», não discriminando qualquer dos media e, sempre que possível, através de comunicados de imprensa ou, pelo menos nos casos mais graves e em situações de crise, conferências de imprensa efectuadas por pessoa autorizada.

Este dever de informar os meios de comunicação social recai, nos processos penais de interesse público ou que atraiam particular atenção pública, sobre os actos essenciais, visando, nomeadamente, proporcionar objectividade ao debate público, desde que tal não prejudique os interesses protegidos pelo segredo de justiça, não atrase ou dificulte o próprio desfecho do processo e não ponha em causa os direitos das vítimas e seus familiares nem o respeito devido pelo princípio da dignidade humana.

Tais princípios foram consagrados no Código de Processo Penal português, artigo 86.º-13 onde se estabelece que «O segredo de justiça não impede a prestação de esclarecimentos públicos pela autoridade judiciária, quando forem necessários ao restabelecimento da verdade e não prejudicarem a investigação:

- a) A pedido de pessoas publicamente postas em causa; ou
- b) Para garantir a segurança de pessoas e bens ou a tranquilidade pública.

Assim, a menos que tal seja impossível, as autoridades competentes deverão, de forma atempada e mediante simples pedido, disponibilizar aos jornalistas anúncios sobre audiências programadas, acusações e qualquer outra informação relevante para a crónica judicial, nomeadamente, a aplicação de medidas de coacção quando se trate de crimes graves ou pessoas notoriamente públicas.

Os tribunais, os seus órgãos e os magistrados são, pois, chamados, segundo Carole Thomas, a «prestar contas dos seus actos, a comunicar sobre um processo em curso ou a explicar, ou mesmo "defender", o interesse de certas reformas da justiça. Trata-se de expor as suas acções e justificá-las, já não internamente, mas perante um "público" através dos microfones detidos pelos jornalistas».

Essa comunicação deve pautar-se por princípios como a clareza, a verdade (que impõe que se não neguem factos quando estes já são conhecidos dos meios de comunicação social ou que, quando não se é detentor da informação solicitada, se forneça uma resposta do tipo: “não sei, vou averiguar”), objectividade (a especulação é sempre contraproducente) e oportunidade (o momento da divulgação de informação deve ser criteriosamente escolhido, evitando interferir, nomeadamente, em processos eleitorais em curso).

Segundo o “Guide sur la Communication des Tribunaux et des Autorités Judiciaires de Poursuite Pénale et les Média” da Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça, são objectivos da comunicação judicial:

- Afirmar o papel da justiça na sociedade, explicando o papel e o funcionamento das instituições judiciais em geral e reforçando a ideia de que a sua contribuição não é menos importante do que a dos outros poderes.
- Contribuir para a afirmação da independência das instituições judiciais, especialmente quando é posta em causa por outras entidades ou poderes, reafirmando-se, assim, o princípio da separação de poderes e as suas implicações práticas.
- Agir, através de uma comunicação bem pensada, para promover o respeito pelas instituições judiciais e pelos seus representantes, permitindo ao público compreender a complexidade das tarefas judiciais e o empenho colocado por estas entidades na efectivação de uma justiça de qualidade;
- Reforçar – ou restabelecer – a confiança dos cidadãos nas instituições judiciais, demonstrando que estas prosseguem, apenas, o interesse geral, no respeito pela lei e dentro de um prazo razoável;
- Quando a situação o justificar, tomar uma posição pública sobre questões relacionadas com a justiça (orçamento, condições de trabalho, estatísticas), com projectos legislativos com consequências no funcionamento dos tribunais ou mesmo sobre questões sociais, visando contribuir para a procura de soluções que sejam justas e aplicáveis na prática.
- Compreensão do direito por parte dos cidadãos, por exemplo, dando alguma publicidade a alterações na jurisprudência.

Esta nova forma de abertura ao público e à comunicação social tem sido caracterizada, em toda a Europa, pelo recrutamento de pessoas com formação jornalística ou similar ou a preparação de pessoas, incluindo magistrados (com a vantagem de estes estarem familiarizados com o funcionamento da justiça), especificamente dedicadas à comunicação, e que se vão assumir como intermediários privilegiados da comunicação entre o poder judiciário *lato sensu* e os media (cita-se, a título de exemplo, em Espanha, a criação da figura de um porta-voz em cada Procuradoria através da “Instrucción 3/2005, de 7 de Abril, de la Fiscalía General del Estado, sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación”).

Tais especialistas de comunicação poderão assumir, como porta-vozes, um papel essencial, quer nos denominados Gabinetes de Imprensa (que se saiba, figura até agora reservada para entidades judiciais de certa importância como o Gabinete de Imprensa da PGR e o Gabinete de Comunicação, Relações Institucionais, Estudos e Planeamento do CSM), quer, a nível regional (os denominados Delegados da Comunicação), cabendo-lhes, de uma forma mais ampla,

explicar reformas, novos sistemas de organização judicial ou mesmo os relatórios de actividade da instituição, estatísticas, tempo de tratamento dos processos, orçamentos, quer a nível distrital ou de comarca (os magistrados de referência).

Nestes dois últimos casos, uma simples atenuação das exigências das outras funções permitiria aos magistrados designados evidenciar uma maior disponibilidade para lidar com os assuntos relativos à comunicação.

Certo é que, nos termos do artigo 6.º do Estatuto do Ministério Público, para além de se garantir «o acesso, pelo público e pelos órgãos de comunicação social, à informação relativa à actividade do Ministério Público, nos termos da lei» (n.º 1) apenas se prevê a criação de Gabinetes de imprensa e comunicação na Procuradoria-Geral da República e nas procuradorias-gerais regionais, estes últimos «sob a orientação dos procuradores-gerais regionais e a superintendência do Procurador-Geral da República» (n.ºs 2 e 3) embora, a nosso ver, a existência de magistrados de referência, de base voluntária e assente no interesse por eles evidenciado em matéria de comunicação, em cada Procuradoria de Comarca, traria vantagens em termos de imediatez e rapidez de resposta/prestação de informação.

Seguramente que todos estes novos actores da comunicação contribuirão directamente, segundo Carole Thomas, para «melhorar a imagem da instituição judicial e promover as relações entre os meios de comunicação social e o poder judicial, através do seu conhecimento e experiência da sua profissão como magistrados, mas, sobretudo, do seu conhecimento das limitações dos jornalistas».

São, também, estes magistrados que, obtendo formação específica adequada no domínio do contacto com os media (inicial e contínua) e beneficiando da experiência que, entretanto, adquirem, dão formação (*media-training*) aos novos auditores de justiça sobre o tema relações com os media e sobre a forma de moderar o discurso.

Não esquecendo que às associações profissionais de juízes e/ou procuradores também lhes assiste o direito à comunicação com o público, visando, aqui, defender os interesses das instituições judiciais e, especificamente, dos magistrados que representam, quando apropriado, vamo-nos aqui deter na comunicação que, ao nível da comarca e concretamente do Ministério Público urge empreender.

Assim, cada Procuradoria deve mostrar-se apta para dar a conhecer a sua organização e funcionamento, aqui se incluindo a prestação de informações estatísticas sobre a sua actividade, taxa de resolução ou mesmo dificuldades enfrentadas por motivos de insuficiência, ainda que ocasional de magistrados ou funcionários.

Visando garantir a coerência da comunicação e o acesso à informação, é importante a designação de um porta-voz em cada instituição, incluindo, para prevenir a sua eventual indisponibilidade ou incapacidade, uma linha de substitutos.

IV. Papel e meios deste “intermediário” – o porta-voz

Segundo o referido Guia do CEPEJ o porta-voz (directamente subordinado ao magistrado do Ministério Público coordenador da comarca que superintende a sua actuação) deve ser organizado, rigoroso, prudente, educativo, neutro e estar inteiramente disponível para representar e assumir, de forma rápida e eficaz, as tarefas de comunicação da entidade onde se insere, fazendo-o, dentro dos limites impostos pela lei, de uma forma «proactiva e reactiva que seja regular no tempo, exacta, suficiente, consistente e adequada», cabendo-lhes, também, coordenar a sua actuação com outros serviços ou entidades (polícias, GMLegais, DGRSP, etc).

Para o efeito, e sem esquecer todo o trabalho prévio, que também se exige, da análise dos artigos/notícias dos diferentes meios de comunicação social (e que, de alguma forma, contendam com o funcionamento da instituição judicial) e a colaboração esperada dos magistrados que o devem informar sistematicamente sempre que seja expectável o interesse da imprensa num dado caso), aqueles intermediários poderão utilizar os diferentes meios à sua disposição, cuja escolha deve ser adequada à gravidade do caso e ao tipo concreto de informação que se pretende transmitir

- Comunicado de imprensa (texto preparado pela autoridade que fornece ao público elementos factuais, informações sobre uma investigação em curso, explicações legais e outras considerações que a autoridade pretende partilhar). Devem ser fornecidos dados de contacto – número de telefone e/ou endereço de correio electrónico – para obtenção de informação adicional por um período de tempo limitado.
- Conferência de imprensa – convite formulado aos meios de comunicação social para comparecerem num local e hora especificados para receberem informações do órgão judicial na qual, após uma apresentação do assunto de interesse (eventualmente, com apresentação de objectos ou fotografias), se seguirá uma sessão com as respostas (mesmo que isso signifique dizer que não se sabe ou não se pode responder, indicando os motivos) às perguntas que os jornalistas presentes possam fazer. Este meio, como se disse supra, será o mais adequado nos casos mais graves e em situações de crise.
- Entrevista – bastante apreciada pelos jornalistas como meio de obtenção de informações exclusivas, constitui um risco quando com transmissão diferida não integral pois os excertos podem ser descontextualizados.
- Respostas escritas a perguntas escritas – contacto normalmente por correio electrónico onde um jornalista, antes de publicar um artigo, pretende obter uma reacção oficial da pessoa ou instituição em causa (por exemplo, atrasos nos processos por falta ou incapacidade dos magistrados).

Um outro meio susceptível de ser utilizado/administrado pelo porta-voz é o próprio site da comarca, constituindo um veículo essencial para que a instituição apresente ao público a sua organização e actividades, nomeadamente, para dar conta, incluindo aos meios de comunicação social, da data de realização das audiências, de conferências ou simplesmente para informar alterações nos meios humanos ou materiais.

Importa, neste aspecto, que o site esteja devidamente concebido e actualizado, seja de fácil acesso e utilização intuitiva para que seja transmitida uma imagem de operacionalidade e transparência da instituição.

Quanto às redes sociais, uma nota para referir que estas implicam uma interacção constante pelo que exigem uma grande disponibilidade (que, naturalmente, não existe por parte do magistrado) razão pela qual, aliada à, por vezes, controversa utilização dada pelo público – Facebook e Twitter – deve existir uma grande contenção no recurso a estas redes.

Outra responsabilidade do delegado da comunicação consiste na organização de conferências e debates sobre temas da actualidade da justiça (violência doméstica, criminalidade informática) cujos oradores seriam magistrados eventualmente com a participação de professores, psicólogos ou polícias e dirigidos ao público em geral ou a públicos específicos (escolas, centros de saúde, hospitais, instituições de solidariedade social), dando, igualmente, a conhecer o sistema judicial e os procedimentos normais.

Independentemente dos meios utilizados, o Ministério Público terá de, em cada situação concreta, decidir que tipo de comunicação utiliza: reactiva (ou seja, informar na sequência de contactos para o efeito dos meios de comunicação social) ou proactiva (caso em que a divulgação da informação surge por sua própria iniciativa). Este último caso será adequado, nomeadamente, quando os factos já são do conhecimento público e importa evitar especulações ou o surgimento de notícias falsas.

Sendo os factos desconhecidos do grande público então importa averiguar cabalmente as consequências da sua divulgação tendo presente o interesse público – obtenção da cooperação da comunidade na resolução de casos ou na localização de suspeitos ou desaparecidos; alertar (por exemplo, para o esquema fraudulento com utilização do MBWAY) ou tranquilizar (dando conta da detenção de um predador sexual ou homicida perigoso) e o público; corrigir ou impedir a divulgação de factos falsos ou meramente especulativos – e os limites que, nomeadamente, o segredo de justiça visa acautelar.

É de referir, ainda, que mesmo em fases posteriores, não lhe está vedado dar conta aos meios de comunicação social dos factos em apreciação, os seus aspectos legais e as consequências de incidentes deduzidos, incluindo, a final, a sua intenção de recorrer de uma sentença que lhe foi desfavorável.

Em qualquer caso, incumbirá a este interlocutor realçar sempre as suas obrigações e restrições decorrentes das regras da investigação e dar conta de que a informação transmitida é sempre objectiva, factual e legalmente admitida.

Uma última nota para lembrar que todo este esforço constante de comunicação só será vantajoso se se reflectir efectivamente na imagem que os cidadãos têm das instituições judiciais e, no caso, do Ministério Público, pelo que importará, também, com alguma regularidade levar a cabo inquéritos, visando apurar o grau de satisfação dos serviços prestados e, eventualmente, adaptar/corrigir o funcionamento (e também a comunicação) dos mesmos.

V. Conclusão

Quando se trata de comunicar, a justiça e os seus operadores parecem mover-se rectilíneamente num tabuleiro de xadrez ao sabor de torres.

Por um lado, encerrados na sua torre de marfim (cada vez menos segura e incompreendida), falam uma linguagem hermética, obscura e quase secreta com conceitos e juízos muitas vezes incompreensíveis para quem precisa de compreender decisões performativas que irremediavelmente os afecta e, muitas vezes, lhes muda inexoravelmente o estado e o destino. Pessoas, não papéis.

Por outro, quando confrontados com a dispersão de línguas e dialectos, com diferentes níveis de percepção e de linguagem, com vulnerabilidades e dificuldades de entendimento, tendo na base razões psicológicas, desenvolvimentais, ambientais e culturais esbarram numa torre de Babel efémera que, quando detectada, os força, constantemente, a uma adaptação para a qual nem sempre estão preparados. Pessoas, sempre pessoas.

Por último, cada vez mais enredados na atenção da imprensa e do público em geral pelos assuntos da justiça, nem sempre sabem lidar com as gigantescas torres de comunicação que são os mass media embora possam e devam ponderar o peso das suas palavras na organização da sociedade e na construção da sua imagem institucional. Pessoas com pessoas.

Sem descurar o papel de cada um dos apontados intervenientes, o recurso a intermediários (também eles, mediadores na comunicação) mostra-se, cada vez, mais essencial.

Assim, no âmbito processual, os intermediários – psicólogos, terapeutas da fala e da linguagem, psiquiatras – utilizam as suas competências clínicas e linguísticas para detectar, avaliar e enfrentar as barreiras de comunicação associadas a problemas de saúde mental, de desenvolvimento, traumas e ansiedade.

Beneficiando de formação especializada, têm por função facilitar a comunicação bidireccional entre uma vítima, testemunha ou arguido com dificuldades de comunicação e qualquer outro participante no sistema de justiça, com o objectivo de que a comunicação seja o mais completa, precisa e coerente, atenuando, na medida do possível, as vulnerabilidades comunicacionais desses diferentes intervenientes.

Por essa via será potenciando um exercício mais eficaz do direito de defesa, do direito de participação efectiva e do direito de acesso à justiça ao permitir-lhes, quer expressar-se de forma adequada e relevante (contribuindo, nessa medida, para uma decisão mais justa), quer apurar o seu sentido crítico e de compreensão deste estranho mundo que são os tribunais (abrindo a porta para aceitar uma decisão mesmo quando esta lhe seja desfavorável).

Também no âmbito da projecção da imagem institucional, há (quase) todo um caminho a percorrer. Falta-nos toda uma cultura de informação. O resguardo excessivo, o silêncio ou mesmo uma comunicação unidireccional feita de palavras pesadas, contadas e medidas

alimentam inevitavelmente a desconfiança dos cidadãos relativamente a uma instituição que, tradicionalmente, já é vista como opaca.

A comunidade e os órgãos de comunicação social têm direito a ser informados sobre a actividade dos tribunais a fim de poderem exercer cabalmente a sua função de crítica, controle e supervisão pública, cabendo às instituições judiciais, de uma forma moderna e transparente e salvaguardando o equilíbrio dos interesses em jogo, proporcionar-lhes o acesso a essa informação.

Porém, esta função essencial exige a adopção de modelos de actuação (diríamos) profissionais só ao alcance de magistrados ou agentes com formação específica em comunicação, verdadeiros mediadores ou intermediários entre o mundo da justiça e da comunicação social.

Seja qual for a dimensão da estrutura de comunicação implementada e a veste por eles assumida – assessores de imprensa, porta-vozes, magistrados de imprensa, delegados da comunicação ou magistrados de referência – caber-lhes-á assumir a face humana da justiça e encontrar aquele equilíbrio de interesses, comunicando de forma pedagógica, explicando, interagindo, incentivando ou tranquilizando.

A justiça olha-se, mas (ainda) não vê a sua necessidade de mudar, de abrir-se de maneira franca à comunidade.

George Steiner perguntava se o verbo sonhar teria um tempo presente. E eu respondo: Talvez não, mas acredito que terá um futuro próximo!

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, M. & França, V. (2007). As potencialidades do acontecimento. *Trajectos. Revista de Comunicação, Cultura e Educação*. N.º 10/ Primavera 2007.
- Araújo, H (2017, 21 de Setembro). Justiça e comunicação social. *Diário de Notícias*, 2017. [online] Available at: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/justica-e-comunicacao-social-7207193.html> [Accessed 19 October 2020].
- Bercow, J. (2008). *The Bercow Report. A Review of Services for Children and Young People (0–19) with Speech, Language and Communication Needs*. Nottingham, England: DCSF Publications.
- Brown K, Ecclestone, K. & Emmel, N. (2017). The Many Faces of Vulnerability. *Social Policy & Society* (2017) 16:3, 497–510 C Cambridge University Press 2017. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/journals/social-policy-and-society/article/many-faces-of-vulnerability/2E9B5C9E2B5A6F8253D6CD48E0FD0B08>
- Burton, M., Evans, R., & Sanders, A. (2006). Are special measures for vulnerable and intimidated witnesses working? Evidence from the Criminal Justice Agencies. *On-line Report 01/06*. Home Office: London. Retrieved from <http://library.college.police.uk/docs/hors/hors283.pdf>

- Collado, A. & Sánchez, J (2012). Entre la Transformación y la Continuidad. Los usos de Internet en el movimiento de justicia global en España. ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura. Vol.188-756, Julio-agosto. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/272720215_Entre_la_transformacion_y_la_continuidad_Los_usos_de_Internet_en_el_movimiento_de_justicia_global_en_Espana
- Conseil de l’Europe. Comité des Ministres (2003). Recommandation Rec (2003)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la diffusion d’informations par les médias en relation avec les procédures pénales. Retrieved from https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2003-13-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-provision-of-information-through-the-media-in-relation-to-criminal-pr?inheritRedirect=false
- Conseil supérieur de la magistrature. Communication judiciaire et relations presse. Guide pratique pour les magistrats. Rapport 2007. Direction des services judiciaires, Cabinet de la directrice, Pôle communication Consultative Council of European Judges (2005). Opinion No. 7 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on “Justice and Society”. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747698>
- Consultative Council of European Judges (2009). Opinion No. 12 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on the relations between Judges and Prosecutors in a democratic society. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747391> Consultative Council of European Prosecutors (2013). Opinion No. 8 of the Consultative Council of European Prosecutors on “Relations between prosecutors and the media”. Retrieved from <https://rm.coe.int/1680747848>
- Cooper, P. & Grace, J. (2016). Vulnerable patients going to court: a psychiatrist's guide to special measures. BJPsych Bull. 2016 Aug; 40(4): 220–222. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4967784/>
- Dencik, L., Hintz, A. Redden, J. & Treré, E. (2019). Exploring Data Justice: Conceptions, Applications and Directions. Information, Communication & Society ISSN: 1369-118X (Print) 1468-4462 (Online). Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2019.1606268>
- Dias, F. (1974). Direito Processual Penal, 1.ª ED. Coimbra Editora.
- Domingues, J. (2010). O paradigma mediológico. Debray depois de McLuhan. Labom Books. Covilhã.
- Drabarz, A., Kałużny, T. & Terrett, S. (2017). Language as an instrument for dispute resolution in modern justice. Studies in Logic, Grammar and Rhetoric. 52 (65). Retrieved from <https://sciendo.com/article/10.1515/slgr-2017-0041>
- Ecclestone, K. (2016). Behaviour change policy agendas for “vulnerable” subjectivities: the dangers of therapeutic governance and its new entrepreneurs. Journal of Education Policy. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02680939.2016.1219768>
- Echeverria, P. (2010). Los orígenes del debate sobre la justicia global.
- ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política N.º 43, julio-diciembre, 2010, 363-386.
- European Commission for the Efficiency of Justice (2017). Guidelines on how to drive change towards Cyberjustice. Stock-taking of tools deployed and summary of good

- practices. Document prepared by the CEPEJ-GT-QUAL on the basis of the preparatory work of Mr Harold EPINEUSE, scientific expert (France). Retrieved from <https://edoc.coe.int/en/efficiency-of-justice/7501-guidelines-on-how-to-drive-change-towards-cyberjustice-stock-taking-of-tools-deployed-and-summary-of-good-practices.html>
- Fuentes, C. (2002). Aquilo em que acredito. Publicações Dom Quixote, Lda.
 - Gangadharan, S. & Niklas, J. (2019). Decentering technology in discourse on discrimination. *Information, Communication & Society*. Volume 22, 2019 – Issue 7. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369118X.2019.1593484>
 - Gasperin, R. (2005). *Comunicación y relaciones humanas*. Universidad Veracruzana. Xalapa, México.
 - Grubb, Robert & Hemby, K. Virginia (2018). *Effective Communication in Criminal Justice*. Middle Tennessee State University, USA. SAGE Publications, Inc.
 - Gudjonsson, G.H (2010). Psychological vulnerabilities during police interviews. Why are they important? *Legal and Criminological Psychology*. Volume - 15, Issue 2. Retrieved from <https://bpspsychub.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1348/135532510X500064>
 - Harrison, M. and Sanders, T. (2006) Vulnerable people and the development of “regulatory therapy”, in Dearling, A., Newburn, T. and Somerville, P. (eds.), *Supporting Safer Communities: Housing, Crime and Neighborhoods*, Coventry.
 - Herbert, S. (2015). Improving access to justice through information and communication technologies. The GSDRC Research Helpdesk. Helpdesk Research Report. Retrieved from <https://gsdrc.org/publications/improving-access-to-justice-through-information-and-communication-technologies/>
 - Jeuland, E. & Sotiropolou, A (2012). The role of communication in the French Judicial System. *International Journal for Court Administration*. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/92ab/269c48bb0de4431f6eb736aaba72e64d5a55.pdf? ga=2.128291532.11962745.1603212599-907453254.1603212599>
 - Lipovetsky, G. (1983). *A Era do Vazio*. Edição 1989. Relógio d’Água.
 - Loftus, E. F., Wolchover, D., & Page, D. (2006). General review of the psychology of witness testimony. In A. Heaton-Armstrong, E. Shepherd, G. Gudjonsson, & D. Wolchover (Eds.), *Witness testimony. Psychological, investigative and evidential perspectives* (pp. 7–22). Oxford: Oxford University Press.
 - Lourenço, A. (2008). *Justiça e comunicação social. Entre a tensão e a tentação recíprocas; do conflito à harmonização*. Coimbra Editora. Retrieved from https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/919/1/JUSTICA_E_MCS.pdf
 - Matheson, K. (2017). Rebuilding identities and renewing relationships: The necessary consolidation of deficit and strength-based discourses. *Media Tropes Ejournal*, Vol VII, no 1 (2017 (75-96). Retrieved from <https://mediatropes.com/index.php/Mediatropes/article/view/29159/21710>
 - Morgado, M.(2018). Sessão de abertura da Conferência “Justiça e Comunicação Social – Intervenção do Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente do CSM. Retrieved from <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2018/09/SESS%C3%83O-DE-ABERTURA-DA-CONFER%C3%84NCIA-JUSTI%C3%87A-E-COMUNICA%C3%87%C3%83O-SOCIAL.pdf>

- Prieto, R. (2011). Justicia, Internet y La Construcción de lo Común. Una aproximación desde la economía política de la comunicación. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Retrieved from <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/768/484>
- Quéré, L (2011). Entrevista com Louis Quéré. Revista do programa de pós-graduação da escola de comunicação da UFMG. Dossier: Comunicação e catástrofe. Volume 14, número 2. Retrieved from <https://revistas.ufri.br/>
- Quesada, J., Hart, L. K. and Borbois, P. (2011). Structural vulnerability and health: Latino migrant labourers in the United States. Medical Anthropology, 30, 4, 339–62.
- Nunes, A. & Silveira, C. (2000). Justiça, Comunicação Social e Poder. Livros Horizonte.
- Simak, G. (2018). Why Does Communication in Youth Justice Matter? The impact of young people’s communication difficulties on referral orders in England and Wales. Bangor University. Retrieved from <https://research.bangor.ac.uk/portal/files/20704362/2018SimakGPhD.pdf>
- Sobral, F. (2012). Televisão em Contexto Português: uma abordagem histórica e prospetiva. Millenium, 42 (janeiro/junho). Pp. 143-159. Retrieved from <https://revistas.rcaap.pt/millenium/article/view/8199>
- Thomas, C. (2009). Repenser la communication dans les organisations publiques. La communication par le bas au ministère de la Justice. Communication e organisation. 170-181. Retrieved from <https://journals.openedition.org/communicationorganisation/810>
- Timcke, S (2016). Communication Studies, Normative Justice, and Amalgamating Traditions of Inquiry. Simon Fraser University, Canada. KOME – An International Journal of Pure Communication Inquiry. Volume 4 Issue 1, p. 20-35. Retrieved from http://komejournal.com/files/KOME_STimcke.pdf
- United Kingdom. Judicial College. (2015). Equal Treatment Bench Book. Children and vulnerable adults. London. Retrieved from <https://www.sentencingcouncil.org.uk/wp-content/uploads/equal-treatment-bench-book-2013-with-2015-amendment.pdf>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

12. GESTÃO DE EQUIPAS: O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA E A LIDERANÇA – CONTRIBUTO DA INTELIGÊNCIA EMOCIONAL PARA UMA LIDERANÇA LEGITIMADA, EFICIENTE E HUMANIZADA¹

Dulce Fátima Pinto Alves Caria*

I. Introdução

II. Inteligência emocional: definição conceptual - breve alusão à evolução histórica do conceito.

III. A importância da inteligência emocional na gestão de recursos humanos nas organizações e em particular nos Tribunais.

3.1. Conceito de organização – modelos de organização. Evolução histórica. As teorias clássicas e a teoria das relações humanas. A importância das emoções na vida das organizações.

3.2. O Estado: As organizações públicas: Adaptação dos modelos de organização das entidades privadas ao sector da administração do Estado.

3.3. Os Tribunais: O sistema judicial – adaptação ao novo modelo organizacional.

3.4. Trabalho em equipa: gestão de equipas: liderança – processo motivacional nos Tribunais e em particular no Ministério Público.

3.5. Liderança organizacional: breve caracterização. Tipos de liderança e relevância da inteligência emocional.

IV. Gestão de equipas: competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca ao nível das relações inter-pessoais. Exercício de liderança e a inteligência emocional como instrumento de uma liderança legitimada, eficaz, eficiente e humanizada.

V. Conclusões

VI. Bibliografia

I. Introdução

O que é a inteligência emocional? E que utilidade tem nas organizações?

Porquê fazer apelo a este conceito numa organização como os tribunais?

Que diferenças poderá implicar no desempenho profissional dos operadores do sistema judiciário, funcionários e magistrados?

E que importância tem na magistratura do Ministério Público?

O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca deve ser um líder?

As questões elencadas implicam uma reflexão sobre o modelo de organização judiciária actual e em particular sobre as competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca nomeadamente ao nível da liderança.

Muitos estudiosos têm-se debruçado sobre a temática da inteligência emocional no funcionamento de organizações, nomeadamente na área empresarial, e o impacto da mesma no desempenho profissional dos seus agentes e no sucesso das organizações no cumprimento dos objectivos que se propõem.

Tal temática deve, pela sua importância, ser igualmente ponderada na organização dos tribunais, que são actualmente organizações muito complexas, o que resulta desde logo da leitura da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto – Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) e do D.L. n.º 49/2014, de 27 de Março (Regulamento da Lei da Organização do Sistema Judiciário (RLOSJ)), que a regulamentou. Lei que introduziu um novo modelo de gestão de Comarca,

¹ Texto escrito ao abrigo do antigo acordo ortográfico

* Procuradora da República.

assente num princípio de maior autonomia e práticas de gestão por objectivos ao que acresce a avaliação e a prestação de contas como factor decisivo da responsabilização da instituição como um todo e a co-responsabilização dos diversos operadores do sistema.

Com efeito, o poder judicial *latu sensu* também deve ser organizado de modo a reflectir as mudanças sócio-económicas e culturais e satisfazer as necessidades socio-económicas que conjuntamente se fazem sentir na sociedade, de onde resulta a importância da reflexão sobre a racionalidade económica da actividade dos tribunais e a optimização da sua organização também ao nível dos recursos humanos.

O sistema judiciário e o modo como assegura a justiça num Estado de Direito democrático deve pautar a sua actividade para a eficácia e eficiência, racionalizando meios técnicos e humanos com o fim último de assegurar uma melhor justiça do ponto de vista qualitativo e quantitativo.

Este novo paradigma de organização judiciária e em particular as competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca implicam uma reflexão sobre o modelo de gestão funcional preconizado que se pretende que seja eficaz e eficiente para a justiça e para o cidadão em particular, mas que se traduza também num modelo de gestão humanizada, que assegure a satisfação, a realização profissional dos operadores do sistema, das pessoas que trabalham no mesmo, para que estas se sintam parte integrante de uma organização que os reconheça individualmente, estimule profissionalmente e onde se sintam felizes.

E é precisamente aqui que intervém a inteligência emocional.

II. Inteligência emocional: definição conceptual – breve alusão à evolução histórica do conceito

*“As ligações entre a amígdala (e as estruturas límbicas relacionadas) e o neocórtex são o centro das batalhas ou dos tratados de cooperação entre a cabeça e o coração, o pensamento e o sentimento. Esses circuitos explicam por que a emoção é tão crucial para o pensamento efectivo, tanto no que diz respeito a tomar decisões sensatas quanto simplesmente a permitir que pensemos com clareza”.*²

Nesta citação de Daniel Goleman está implícita a importância da emoção no processo de decisão.

Definindo-se a inteligência precisamente como o conjunto de competências utilizadas no processo de decisão que visa a execução de uma tarefa.

A evolução nos estudos da inteligência no século XX ocorreu a partir do conceito de inteligência social com a incorporação das emoções neste domínio.

² Daniel Goleman, *Inteligência Emocional*, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 17.ª edição: Setembro de 2012, página 40.

Os precursores do conceito de inteligência emocional foram Peter Salovey³ e John Mayer⁴, o qual se popularizou com Daniel Goleman⁵ com a sua obra *Emotional Intelligence*, de 1995.

Porquê falar de inteligência emocional? O que é a inteligência emocional? Que utilidade tem nas organizações?

A inteligência emocional é um conceito da área da Psicologia que tem vindo a ser acolhido noutras áreas científicas para explicar a importância das emoções nos processos de decisão e para explicar a importância das relações inter-pessoais nas organizações, entendidas estas como conjunto de pessoas inseridas numa determinada estrutura, seja esta social, desde a família, seja de natureza empresarial privada, nomeadamente em estruturas laborais, ou de natureza pública, como sejam os serviços públicos prestados pelo Estado.

A inteligência emocional é um conceito que contém as palavras inteligência e emoção, que, por si, também consubstanciam conceitos difíceis de definir e eles próprios objecto de teorizações diversas pelos estudiosos. O conceito de inteligência emocional traduz uma nova perspectiva sobre a definição tradicional de inteligência, englobando no universo da inteligência as emoções e os sentimentos.

A palavra **inteligência** deriva do latim *intellectus* e significa intelecção, entender, compreender.⁶ Porém, o conceito vai para além da definição e numa perspectiva cognitiva defende-se como sendo um conceito mais abrangente do que centrado apenas em indicadores biológicos de inteligência.

Durante mais de um século o estudo da inteligência foi abordado primordialmente a partir da realização de testes que quantificavam a inteligência. Era uma perspectiva muito simplista e redutora que se cingia a medir o quociente de inteligência (QI).

Contudo, o conceito de inteligência não se resume ao definido pelos testes de QI, podendo ser entendido de diferentes ópticas, verificando-se que para além dos factores hereditários, também os factores culturais e ambientais moldam o comportamento, e com isso, também a inteligência humana é moldada devido à complexa interacção entre os referidos factores.

Esta nova abordagem põe em causa a valorização atribuída ao QI (cognitiva) como produtor do desempenho profissional, já que este é inato e imutável, por comparação ao quociente emocional (QE), que pode ser desenvolvido e aumentado.

No que respeita ao conceito de **emoção**, palavra que deriva do latim *emotio*, significando "movimento, comoção, acto de mover"⁷ e não obstante os diversos significados que lhe são

³ Psicólogo na Universidade de New Hampshire.

⁴ Psicólogo na Universidade de Yale.

⁵ Psicólogo, Co-Director do Consórcio para a Investigação da Inteligência Emocional nas Organizações da Rutgers University.

⁶ Vide definição em Wikipedia, acedido em <https://pt.wikipedia.org>

⁷ Vide definição em Wikipedia, acedido em <https://pt.wikipedia.org>

atribuídos poderá ser definido como “(...) um sentimento e aos raciocínios daí derivados, estados psicológicos e biológicos e o leque de propensões para a acção.”⁸

Existem diversas teorias sobre o conceito de emoção, desde a Grécia antiga – de Platão a Aristóteles –, a Descartes e a David Hume. Salientando-se actualmente a teoria de Joseph Le Doux, neurocientista do Centro de Ciência Neuronal da Universidade de Nova Iorque, que explica a importância da amígdala – conjunto de estruturas interligadas em forma de amêndoa por cima do tronco cerebral – no cérebro emocional. Explicando como o funcionamento da amígdala e as suas interações com o neocórtex estão no cerne da inteligência emocional.⁹

Sendo que nos últimos anos, alguns teóricos retornaram às ideias defendidas por Charles Darwin, em 1872. Darwin acreditava que as emoções se desenvolviam por causa do seu valor adaptativo, o medo por exemplo, ajudaria um determinado organismo a evitar o perigo, o que iria permitir a sua sobrevivência. Para Darwin as emoções humanas eram um produto de evolução. Esta premissa serve de base para algumas teorias modernas, consideradas teorias evolucionistas da emoção.

A par do desenvolvimento de diversas teorias em torno dos conceitos de inteligência e emoção, desenvolveram-se igualmente diversas teorias sobre a definição de inteligência emocional.

*“Para Mayer, Salovey et al. (...) a inteligência emocional é a capacidade para perceber as emoções, para aceder e gerar emoções que possam auxiliar o pensamento, para compreender as emoções e o conhecimento emocional, e para reflexivamente regular as emoções de tal modo que possam promover o crescimento intelectual e emocional”.*¹⁰

Estes autores apresentaram a primeira formulação de um conceito que denominaram de “inteligência emocional”, numa época em que a proeminência do quociente de inteligência era inquestionável, discutia-se se ele estava inscrito nos nossos genes ou se derivava da experiência.

Por sua vez Goleman define a inteligência emocional como “... a capacidade de a pessoa se motivar a si mesma e persistir a despeito das frustrações; de controlar os impulsos e adiar a recompensa; de regular o seu próprio estado de espírito e impedir que o desânimo subjuga a faculdade de pensar; de sentir empatia e de ter esperança”.¹¹

Goleman, na sua concepção procurou sintetizar diversas descobertas científicas, unindo ramos diferentes de pesquisa e os avanços na área da neurociência afectiva, que explora como as emoções são reguladas pelo cérebro.

⁸ Daniel Goldeman, ob. cit..

⁹ Daniel Goldeman, ob. cit., páginas 28 e 29.

¹⁰ Susana Paula Veigas Alves Nunes, O Papel da Liderança sobre a Inteligência Emocional – Tese de Mestrado, Instituto Superior de Gestão, Lisboa, 2016, página 19, acedido em:

<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/15224/1/Tese%20Mest.%20em%20Gest%C3%A3o%20>

[20Susana%20Nunes%20-%20ISG%20-%202016.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/15224/1/Tese%20Mest.%20em%20Gest%C3%A3o%20)

¹¹ Daniel Goleman, ob. cit., página 46.

A Evolução histórica do conceito de inteligência emocional – breve apontamento

A importância atribuída ao desenvolvimento da inteligência emocional na actualidade iniciou-se na década de 30, com o psicometrista Robert L. Thorndike, da Universidade de Columbia, que utilizou o termo inteligência emocional para se denominar a capacidade de compreender e incentivar os outros, defendendo que seria também um aspecto do QI.

Vinte anos depois o psicólogo David Wechsler defendeu a importância de factores não pertencentes ao campo do intelecto sobre o desempenho da inteligência, afirmando que os padrões da inteligência só seriam plenos quando esses elementos fossem considerados na análise desse conceito.

Em 1983 o psicólogo Howard Gardner desenvolveu a sua tese das Inteligências Múltiplas, introduzindo as concepções de inteligência intra-pessoal e de inteligência inter-pessoal. Segundo este autor a inteligência intra-pessoal é uma capacidade correlativa, voltada para dentro. É a capacidade de criarmos um modelo correcto e verídico de nós mesmos e de este modelo funcionar eficazmente na vida. A inteligência inter-pessoal é a capacidade de compreender os outros, o que é que os motiva e como trabalhar cooperativamente com elas.

Na década de 90, John Mayer, juntamente com seus colaboradores David Caruso e Peter Salovey, torna-se uma referência para a pesquisa científica sobre inteligência emocional. Para estes autores a inteligência emocional é um sub-domínio da inteligência social que envolve a capacidade para monitorizar as emoções do próprio e dos outros, discriminá-las e usar essa informação para orientar o seu pensamento e as suas acções.

Em 1995 Daniel Goleman apresentou uma nova conceptualização da inteligência emocional, defendendo que esta comporta quatro domínios, proporcionando cada um deles um conjunto de aptidões fundamentais ao exercício da liderança.

Consistindo estes domínios no seguinte:

- **Autoconsciência:** capacidade de conhecer e compreender as próprias emoções.
- **Autodomínio:** capacidade de controlar os próprios impulsos e sentimentos em qualquer situação; administrar as emoções.
- **Consciência social (empatia):** aptidão para ouvir e compreender a posição dos outros; para considerar os sentimentos alheios.
- **Gestão das relações:** capacidade de relacionamento e dom para desenvolver afinidades.

Estes domínios estão interligados, existindo uma relação dinâmica entre eles, sendo fundamentais para uma liderança eficaz.

Assim, a autoconsciência e o autodomínio determinam a forma como nos entendemos e dirigimos a nós próprios e as nossas emoções; a consciência social e a gestão das relações ditam o modo como identificamos e administramos a emoção dos outros, construímos relacionamentos e agimos em sistemas sociais complexos (v.g. as organizações).

“(...) Em suma, a autoconsciência facilita a empatia e o autodomínio; e estes dois domínios, em conjunto, permitem uma gestão eficaz das relações. Assim a liderança emocionalmente inteligente tem como base a autoconsciência”.¹²

Como refere Goleman a maior surpresa na evolução e importância da inteligência emocional foi o impacto da mesma no mundo dos negócios, principalmente nas áreas de liderança e desenvolvimento de funcionários.

As competências emocionais para a liderança surgem, assim, como um tema fulcral considerando-se como um conjunto de competências nucleares que cada líder, deverá ter, imprescindivelmente, nas organizações.

A Harvard Business Review, publicação da Harvard Business Publishing, referiu-se à inteligência emocional como uma das ideias empresariais mais influentes da década. Destacando-se o trabalho desenvolvido nesta área pelo Consórcio para a Pesquisa sobre Inteligência Emocional em Organizações (CREIO, na sigla em inglês), na Universidade de Rutgers, que promove a realização de pesquisas para maior eficácia da inteligência emocional nas organizações.

Este é, pois, um tema actual nas organizações e um desafio ao modo como estas se adaptarão a um novo paradigma de gestão das relações inter-pessoais.

III. A importância da inteligência emocional na gestão de recursos humanos nas organizações e em particular nos Tribunais.

3.1. Conceito de organização – modelos de organização. Evolução histórica. As teorias clássicas e a teoria das relações humanas. A importância das emoções na vida das organizações.

“A organização é um sistema planejado de esforço cooperativo no qual cada participante tem um papel definido a desempenhar e deveres e tarefas a executar”.¹³

Como se define uma organização?

De modo simplista, a organização é a união de pessoas, ideologias e recursos para atingir objectivos. Consistindo a estrutura organizacional o modo como a organização será racionalizada, os seus métodos e a sua estruturação para agir.

As organizações estão presentes em toda a sociedade desde a primeira existência do homem que vive em sociedade. E estão presentes quer na sociedade quer na vida particular.

¹² Daniel Goleman; Richard Boyatzis e Annie McKee, ob. cit., página 25.

¹³ Antonio Cury, Organização e métodos: uma visão holística, editora Atlas, S.A. – São Paulo, 7.ª edição: 2000, revista e ampliada.

Portanto, as organizações existem porque um grupo de pessoas se reuniu para atingir um objetivo, para concretizar um projecto comum. E as pessoas são os principais recursos que as organizações utilizam para realizar seus objetivos.

As organizações são simultaneamente sociais, porquanto são constituídas por pessoas e técnicas por implicarem estruturas físicas, equipamentos e processos de gestão.

Existem diversas teorias sobre a definição conceptual de organização que divergem essencialmente sobre o ponto de vista seguido pelos seus autores, acentuando uns os aspectos materiais ou técnicos, como sejam as estruturas, os equipamentos, os meios financeiros e outros os aspectos sociais, como sejam o conjunto de pessoas organizadas e dotadas de objectivos.

Sendo a estrutura organizacional o conjunto ordenador de responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das unidades organizacionais de uma organização, é a forma pela qual as actividades são divididas, organizadas e coordenadas, provocando impactos na cultura organizacional. A estrutura de uma organização está directamente ligada à sua estratégia e envolve aspectos físicos, humanos, financeiros, jurídicos, administrativos e económicos.

Para Gibson (1981, p.38)¹⁴ as organizações são *“sistemas que perseguem metas e objectivos que podem ser alcançados de modo eficaz e eficiente pela acção conjunta de indivíduos”*.

Organizações formais – assentes nas relações laborais – são burocracias, por se basearem em regulamentos, com direitos e obrigações.

Mas dentro de toda a organização formal existe a informal, que apresenta as características dos grupos primários (família, amigos, vizinhos), e estão envolvidos directamente com a cultura e o ambiente organizacional.

Pelo que a vertente humana das organizações – porque composta por pessoas com sentimentos e motivos racionais diferentes – reflecte a dinâmica do ambiente organizacional que influencia a motivação, os relacionamentos e a liderança.

3.1.1 Modelos de organização: Teorias. Evolução histórica. Teorias clássicas de organização: O modelo burocrático de Max Weber

As abordagens clássicas do conceito de organização protagonizadas por Frederick Taylor, Henry Fayol e Max Weber têm como pressuposto comum o estudo da racionalidade do comportamento humano nas organizações, partindo os referidos autores da análise da realidade socio-económica resultante da revolução industrial iniciada em Inglaterra em meados do século XVIII, associada ao desenvolvimento económico do capitalismo.

¹⁴ Citado por Célia Maria Pontes, O novo papel da liderança nas organizações, monografia apresentada à Universidade Estadual Vale do Acaraú, Fortaleza, 2008, página 10. Acedido em <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2014/12/C%C3%A9lia-Maria-Pontes.pdf>

Com efeito, com a revolução industrial e a urbanização das sociedades, nos finais do século XIX e princípios do século XX, os processos de socialização e de controlo e integração social dos indivíduos nos aglomerados urbanos passaram a ser objecto de representatividade formal. A estruturação de relações sociais de tipo formal generalizou-se ao conjunto de instituições e organizações que constituíam o tecido social urbano.

As organizações que emergiram do processo de industrialização e de urbanização reflectiam um método de organização do trabalho assente na divisão do trabalho e na autoridade formal.

Pelo que os autores acima citados pretenderam construir as bases analíticas científicas do funcionamento das organizações, procurando compreender, explicar e interpretar as organizações em bases racionais e científicas. E ainda que o fizessem de forma diferente e a partir de abordagens diferentes, todos defendiam que as organizações deveriam ser estandarizadas e hierarquizadas e assentes numa racionalidade comportamental por regras e uma autoridade formal.

Assim, Frederick Taylor fez a sua análise a partir das tarefas do sector de produção “trabalho”, Henry Fayol concentrou a sua teoria nas estruturas da empresa e Max Weber centrou-se no tipo ideal da racionalidade burocrática nas organizações.

Para Max Weber a cada tipo de sociedade corresponde um tipo de autoridade e de dominação, sendo que a uma sociedade de tipo racional como a sociedade capitalista desenvolvida, o Estado e as empresas modernas, corresponde um tipo de autoridade racional ou burocrática e uma dominação – obediência – de tipo formal e burocrática. As virtualidades da administração burocrática decorriam da sua eficiência, defendendo que este modelo burocrático deveria ser institucionalizado como modelo de funcionamento das organizações modernas – empresas, instituições e organizações da sociedade e do Estado – para as tornar mais racionais e eficientes.

A problemática da legitimidade – por oposição ao poder discricionário, coercivo e infundado – no exercício de poder organizacional conduz Weber à criação de uma tipologia tripartida de autoridade – autoridade racional, autoridade tradicional e autoridade carismática, em que a autoridade legal-racional representa, por excelência, a modernidade burocrática.

A importância conferida à legalidade faz com que a normatividade da lei ou da regra seja a fonte de legitimidade no interior das organizações e o seu principal factor de mobilização ou desmobilização organizacional.

A formalização dos procedimentos (cultura formalista) constitui a referência para a validade da acção organizacional, pelo que a burocracia se converte no único dispositivo de codificação e descodificação da linguagem organizacional, como no único meio de exercer e obedecer à autoridade e à hierarquia da organização.¹⁵

¹⁵ Boaventura de Sousa Santos, A Gestão Nos Tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas Piloto. CES-Universidade de Coimbra. Março de 2010, acedido em:

http://opj.ces.uc.pt/pdf/RelatorioA_gestao_dos_tribunais_01_04_2010.pdf

Neste contexto, uma organização é um conjunto de cargos funcionais e hierárquicos, cujas prescrições e normas de comportamento devem ser observadas por todos os membros. Pelo que a característica mais importante da organização formal é o racionalismo.

Este modelo de autoridade organizacional burocrática difundiu-se nas administrações públicas ocidentais.

A racionalidade jurídica foi introduzida nas organizações através de regras formais e regulamentos, sendo os serviços definidos, com o máximo de rigor técnico e procedimental, de modo a evitar margens de liberdade que introduzissem incerteza, imprevisibilidade e arbitrariedade no contexto organizacional.

O sistema burocrático estruturava-se igualmente segundo o princípio de organização hierárquica e vertical da autoridade, de forma a assegurar a ordem interna e a garantir que a subordinação não suscitasse ambiguidade prática e regulamentar.

Defendia-se a prevalência das relações de tipo formal, procurando extinguir ou limitar a informalidade e despersonalizar as práticas e as dinâmicas organizacionais.

Para Weber o profissionalismo e a impessoalidade cumpriam uma função essencial à modernização e racionalização das organizações. Sendo a equidade e a tecnicidade elementos estruturantes das organizações burocráticas, eliminando qualquer margem para a espontaneidade do comportamento social (daí o controlo, a formalização e a imparcialidade relacional).

3.1.2. Teoria das relações humanas: A importância da motivação.

As críticas às teorias clássicas das organizações estiveram na origem da Escola das Relações Humanas e foram protagonizadas, entre outros, por teóricos como Elton Mayo, Kurt Lewin e John Dewey.

Este movimento, inspirado na filosofia pragmática e em ideais humanistas, centrou as suas preocupações na crítica à racionalidade organizacional assente no mecanicismo e no formalismo propostos pelas teorias clássicas, defendendo que os níveis de integração social e organizacional são tão ou mais importantes para o desempenho global das organizações quanto a lógica científica e burocrática de divisão e organização do trabalho.

Os defensores desta teoria consideravam que para dotar as organizações de maior eficiência e eficácia era necessário valorizar a capacidade social dos trabalhadores, as dinâmicas de grupo, as interações e sociabilidades informais e o grau de motivação e satisfação dos trabalhadores.

Ou seja, se as teorias clássicas pensavam as organizações como máquinas, enfatizando as tarefas e a tecnologia de modo a eliminar as formas empíricas e espontâneas da acção individual e colectiva dos trabalhadores, a teoria das relações humanas pensa nas

organizações como um sistema social, centrando-se no ambiente organizacional, nas suas estruturas de grupo e na dimensão humana subjacente às relações de trabalho.

A importância atribuída às equipas de trabalho legitimava um sistema de delegação de autoridade que beneficiava da autonomia confiada aos trabalhadores. Pelo que o respeito pelas regras e regulamentos cedia lugar à ênfase nas relações humanas e na dinâmica grupal e inter-pessoal.

Esta teoria deu preponderância à motivação, à liderança e à comunicação organizacionais, enquanto factores decisivos a uma gestão flexível e eficiente do trabalho, gerando novas abordagens teóricas e conceptuais com impacto na organização das entidades privadas em particular no sector empresarial privado.

Estava aqui a génese da importância atribuída à inteligência emocional nas organizações e ao exercício da liderança.

3.2. O Estado: As organizações públicas: Adaptação dos modelos de organização das entidades privadas ao sector da administração do Estado.

No sector da administração pública, a partir de meados do século XX, intensificaram-se as críticas ao modelo burocrático, entrando-se no que se designa de era pós-burocrática.

Esta nova era, adjectivada como managerial, caracteriza-se por um conjunto de orientações comuns no domínio organizacional que representa uma gradual substituição de um Estado Administrativo, ideologicamente conotado com o modelo burocrático, como resposta à ineficácia deste.

Essas novas orientações procuram transpor para a administração pública os paradigmas das organizações privadas, nomeadamente, a profissionalização da gestão; a redução dos níveis hierárquicos; a descentralização e fragmentação em unidades administrativas; a competição intra e inter-organizacional; a focalização nos resultados; e a prestação de contas (*accountability*).

Assim, começou a desenvolver-se a ideia de que, à semelhança das organizações privadas, que se considera funcionarem de forma mais eficiente por serem orientadas para a obtenção do lucro e pela relação entre oferta e procura de bens e serviços, o Estado também dever organizar-se com base numa filosofia similar.

Porém, apesar de os referenciais da gestão empresarial poderem ser úteis à reforma da gestão pública, não devem ser transpostos “*qua tale*” para as organizações públicas sem que se tenha em conta a missão primordial destas, os seus objectivos e os seus principais fundamentos políticos. Desde logo, o conceito de cidadania deverá prevalecer face ao estatuto de consumidor.

O desempenho, a qualidade e a eficácia das organizações públicas aferem-se pela satisfação dos cidadãos utentes dos serviços, aumentando a confiança social nas organizações e, em consequência, conferindo-lhes maior legitimidade.

Neste contexto, a prestação de contas das organizações públicas exerce uma função equivalente à concorrência nas organizações privadas e lucrativas.

Defende-se igualmente que o envolvimento dos cidadãos na vida das organizações – que poderá reportar-se tanto à definição dos padrões de atendimento e acessibilidade, como a outros procedimentos organizacionais socialmente relevantes e escrutináveis –, para além de constituir um factor facilitador da gestão da complexidade, obriga à transparência dos resultados como complemento do controlo político normal e da legitimidade democrática.¹⁶

As novas abordagens organizacionais salientam igualmente a importância da liderança. Preparar, qualificar e operacionalizar as organizações públicas para as mudanças, requeridas (de ordem cívica, jurídica e social), significa, além do mais, valorizar o papel das lideranças na condução e no acompanhamento desse processo, partindo da relação entre cultura, estratégia e liderança.¹⁷

3.3. Os Tribunais: O sistema judicial – adaptação ao novo modelo organizacional.

Nos finais da década de 90 do século XX, à semelhança de outros sectores do Estado, o sistema judicial começou a ser objecto de análise e recomendações que pretendiam explorar uma nova abordagem organizacional, considerando-se que o défice de organização, gestão e planeamento das organizações do sistema judiciário em geral, eram responsáveis pela ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional.

Os tribunais são, consabidamente, uma das organizações mais burocráticas do Estado, apontando-se a burocracia da sua organização e funcionamento um entrave à eficácia, eficiência e qualidade do seu desempenho, pelo que se defende a introdução de medidas que visem a alteração de métodos de trabalho, uma melhor e mais eficaz gestão de recursos (humanos, materiais e dos processos) e uma melhor articulação dos tribunais com os serviços complementares da justiça.

As reformas na justiça com vista ao reforço da capacidade de organização e gestão do sistema de justiça passaram a protagonizar os programas de diversos governos europeus.

Contudo, só no final da década de 90 do século XX é que surgem as preocupações relacionadas com a qualidade da justiça, iniciando-se o debate sobre desenvolvimento e consolidação da administração da justiça orientada para a eficiência e qualidade, isto é, para garantir, partindo de valores comuns, que determinados padrões e níveis de qualidade possam ser desenvolvidos, implementados e garantidos pelas organizações do sistema judiciário e pelos seus membros.

¹⁶ Boaventura de Sousa Santos, ob. cit., página 41.

¹⁷ Boaventura de Sousa Santos, ob. cit., página 44.

Para alguns autores, como P. Langbroek (2005)¹⁸, o funcionamento adequado de uma gestão orientada para a qualidade em organizações com as características dos tribunais, depende da forma como se alcança um acordo na definição de padrões de qualidade, considerando os princípios comumente aceites nas organizações judiciais europeias, como a independência e imparcialidade judicial. Sendo igualmente importantes nesse consenso outros princípios ou linhas orientadoras, como a duração adequada dos processos, a eficiência, a certeza e segurança jurídica, o acesso à justiça, a eficácia de desempenho e a prestação de contas.

A adopção de um modelo de gestão orientado para a eficiência e qualidade, impõe que se tenha em consideração aspectos relacionados com a organização e funcionamento interno dos tribunais, incluindo os métodos de trabalho.

Para H. Fix-Fierro (2003)¹⁹, intervir na organização e funcionamento interno, adoptando objectivos e orientações comuns e claras é, numa perspectiva gestonária, essencial. Aquelas orientações devem, por um lado, constituir um pressuposto de avaliação do desempenho funcional e, por outro lado, criar um ambiente de envolvimento para que todos os intervenientes sintam que trabalham para um fim comum.

Neste contexto, o desenvolvimento de medidas que assegurem uma adequada divisão do trabalho e de funções dentro da organização *tribunal* permite garantir, quer um nível mais elevado de eficiência, quer a criação de condições de trabalho mais favoráveis, reduzindo custos de coordenação e aumentando a capacidade de motivação ou de reacção a situações de crise.

3.4. Trabalho em equipa: gestão de equipas: liderança – processo motivacional nos Tribunais e em particular no Ministério Público.

Dentro da organização, os grupos são o ambiente mais imediato para a introdução de mudanças, e ao mesmo tempo, permitem a reflexão sobre a realidade mais vasta das organizações.

As investigações das últimas décadas, permitem provar que o processo de decisão em grupo é melhor que as decisões individuais. *“Estudos realizados na Universidade de Cambridge, Inglaterra, mostram que os grupos, mesmo que sejam constituídos por pessoas brilhantes, tomam más decisões quando o espírito de colaboração é destruído por discussões agressivas, rivalidades pessoais ou jogos de poder. Em resumo, os grupos só são mais inteligentes do que os indivíduos se tiverem aptidões de inteligência emocional. Todas as pessoas de um grupo contribuem para o nível geral da inteligência emocional, mas o líder tem papel de relevo neste domínio. As emoções são contagiantes e é natural que as pessoas prestem mais atenção aos sentimentos e ao comportamento do líder”*.²⁰

¹⁸ Citado por Boaventura de Sousa Santos, ob. cit., página 60.

¹⁹ Citado por Boaventura de Sousa Santos, ob. cit., página 62.

²⁰ Daniel Goleman; Richard Boyatzis e Annie McKee, Os Novos Líderes. A Inteligência Emocional nas Organizações – Gradiva, 5ª edição: Março de 2019, páginas 197 e 198.

Pelo que o ideal para as organizações é a formação de grupos, melhor dizendo, de equipas, na medida em que a equipa vai para além de um grupo – entendido este como conjunto de pessoas – porquanto trabalha para um objectivo comum e todos os seus membros partilham o sentimento de pertença a um projecto e confiam nos outros elementos da equipa para a realização do propósito final.

As equipas maximizam a sua utilidade para a organização e a satisfação dos elementos que fazem parte das respectivas equipas de trabalho.

No entanto, existem variáveis que podem influenciar a eficácia das equipas de trabalho. Concluindo-se que os níveis de produtividade e desempenho nas organizações estão directamente relacionadas com o tipo de liderança e comportamentos praticados. Pelo que as organizações serão mais eficazes e eficientes se os seus líderes forem emocionalmente inteligentes.

O desenvolvimento do processo motivacional na organização é o elemento-chave de uma gestão estratégica e de resultados. A sua maior valia traduz-se no equilíbrio entre capacidade produtiva e a motivação dos trabalhadores. Este, porém, não ocorre sem um conjunto claro e expressivo de valores.

Os valores são entendidos como uma crença no que é valioso ou relevante, princípios ou padrões considerados importantes por determinada pessoa ou grupo. Cada organização define os seus valores no que considera merecer mais atenção.

Volpato (1998, p. 82)²¹ afirma que para conhecer quais são os valores numa organização é necessário entender o que baliza as prioridades e caminhos que se desejam seguir na busca de seus objectivos, ou qual a visão de futuro da organização com relação aos seus colaboradores e consigo mesma.

O processo motivacional deve estar em concordância com os valores internos e externos da organização, pois para que haja um consenso na busca de produtividade e conseqüentemente sejam alcançados os objectivos propostos, a organização precisa de procurar constantemente a satisfação de nível operacional e pessoal.

As emoções importam numa organização?

Durante muito tempo nas organizações a noção de equilíbrio nos relacionamentos entre equipas de trabalho e liderança era baseada na ideia de ausência de emoções.

O novo paradigma organizacional assente nas teorias humanistas e as próprias mudanças na estrutura das organizações actuais, com o aumento das actividades partilhadas e da autonomia dos grupos de trabalho, trouxe para as organizações a temática das emoções.

A noção de um ambiente “livre de emoções” passou a ser substituída pela ideia de que as emoções estarão presentes e terão um impacto no desempenho das pessoas. Torna-se então

²¹ Citado por Célia Maria Pontes, ob. cit., página 51.

necessário perceber e administrar emoções, em si mesmo e nos outros, o que traz a inteligência emocional para o centro da equação.²²

Pessoas mais inteligentes emocionalmente são capazes de usar as suas competências emocionais para identificar as situações que merecem a sua atenção e obter maior controle sobre elas, assim como usar as suas competências sociais para obter um melhor do relacionamento com os seus pares, colegas, lideranças e seguidores. Nos últimos anos, diversas organizações globais introduziram nos seus programas de desenvolvimento de lideranças o tema da inteligência emocional, pela compreensão do impacto que a inteligência emocional tem na liderança e na organização como um todo.²³

A nível organizacional, contextualiza-se dois tipos de modelos organizacionais, o racional e o emocional.

A razão subjacente à primazia atribuída à racionalidade na gestão organizacional deve-se ao facto de as organizações serem concebidas como lugares de racionalidade – e não de afectividade. *“Os estados emocionais foram frequentemente considerados fenómenos individuais não acessíveis nem geríveis do ponto de vista da organização(...).”* Porém tal argumento é falacioso *“(...) porque não só os indivíduos conseguem pelo menos parcialmente, gerir as suas emoções, como as próprias organizações o podem fazer, influenciando activamente os estados emocionais dos trabalhadores e/ou fomentando em sentido desejado a expressão das emoções”* (Cunha, Miguel et al., 2007:124).²⁴

Acresce referir o contributo dos trabalhos científicos na área da neurociência que salientaram a importância das emoções no processo decisório. Recentemente, trabalhos como o de Damásio, neurocientista português *“afluíram a um novo impulso relativamente à ideia de que cognição e emoção não podem ser consideradas como processos independentes, mas sim fortemente relacionados entre si. Para que se consiga tomar as decisões acertadas tem que haver intervenção das emoções. Segundo Cunha, Miguel et al. (2007) o exercício das actividades de gestão de uma organização, para ser eficaz, exige o recurso à razão e à emoção”*.²⁵

Pelo que existem vantagens em aliar duas concepções modelares das organizações: a racionalista e a emocionalista.

- ❖ A concepção racionalista – que se baseia na cognição – ou seja no *“conjunto de processos internos envolvidos na aquisição, armazenamento, transformação e recuperação da informação”* e na *racionalidade – ou seja no procedimento para decidir qual o comportamento correcto através do relacionamento sistemático entre os objectivos e as suas consequências”*.²⁶

²² Alessandra Rodrigues Gonzaga e Marcelo do Carmo Rodrigues, *Inteligência Emocional nas Organizações*, Unilasalle Editora, Canoas 2018, página 18, acedido em:

<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/books/article/download/4709/2127>

²³ Alessandra Rodrigues Gonzaga e Marcelo do Carmo Rodrigues, ob. cit..

²⁴ Susana Paula Veigas Alves Nunes, ob. cit..

²⁵ Susana Paula Veigas Alves Nunes, ob. cit., página 23.

²⁶ Susana Paula Veigas Alves Nunes, ob. cit., página 24.

- ❖ A concepção emocionalista – que manifesta a relevância das emoções, dos relacionamentos informais, dos sentimentos de comunidade, da visão apelativa do futuro da organização, da empatia, da energia criadora, da espontaneidade, da intuição.

Estas duas concepções têm de ser relacionadas entre si dentro de uma organização.

O grupo/equipa pode desenvolver e maximizar a sua inteligência emocional?

A inteligência emocional de um grupo/equipa, exige as mesmas competências que são expressas por uma pessoa emocionalmente inteligente: autoconsciência, autogestão, consciência social e gestão das relações. Os grupos têm estados de espírito e necessidades, actuam de forma colectiva. Também nos grupos as competências de inteligência emocional estão interligadas.²⁷

Assim:

- ✓ A autoconsciência das equipas, expressa-se pela atenção que é dedicada aos sentimentos compartilhados e às emoções dos elementos que constituem a equipa, vindo então à tona as necessidades do grupo, o que gera o relacionamento entre os elementos com empatia;
- ✓ A equipa autogerida, ou seja, uma equipa dirigida por um líder dotado de inteligência emocional pode aprender a gerir-se a si própria. Nos casos da autogestão do grupo, as regras de autogestão, que são da responsabilidade de todos, são explícitas e utilizadas continuamente, aumentando a eficiência da equipa;
- ✓ A equipa com consciência social e com boa gestão das relações, ou seja, a equipa empática, é um tipo de grupo que tem atenção e cuidado com as relações entre os seus membros, e com as relações com outras equipas, com isto revela-se um ambiente saudável entre os membros da própria equipa, e cultiva-se uma relação mutuamente benéfica entre equipas.²⁸

O que se expôs é aplicável aos Tribunais e ao Ministério público?

Aos Tribunais e ao Ministério público em particular, no modelo de organização actual, são aplicáveis, com as devidas adaptações, as considerações acima expostas relativamente ao modo de funcionamento das organizações, ao trabalho em equipa e à importância da liderança e da inteligência emocional para a prossecução dos objectivos estratégicos dos tribunais.

Com efeito, a Gestão dos Tribunais de Primeira Instância é enquadrada pela definição de objectivos estratégicos, traçados pelo Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com um membro do Governo responsável pela área da Justiça.

²⁷ Daniel Goleman; Richard Boyatzis e Annie McKee, ob. cit., página 201.

²⁸ Susana Paula Veigas Alves Nunes, ob. cit., página 29.

Em cada Comarca existem três órgãos de Gestão, o Juiz Presidente, o Magistrado do Ministério Público Coordenador e o Administrador Judiciário.

Ao Juiz Presidente e ao Magistrado do Ministério Público Coordenador cabe formular, em articulação, objectivos concretos de natureza processual, administrativos e gestionários para a comarca, nos termos do disposto no artigo 91.º da mencionada lei, tendo em conta os objectivos estratégicos previamente traçados pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Procurador-Geral da República, ponderando para tanto os resultados obtidos no ano anterior e os recursos existentes e disponíveis da Comarca.

Este equilíbrio no exercício de competências entre os diversos órgãos de gestão e os diversos departamentos, secretarias, secções, que lhes incumbe administrar em ordem ao cumprimento dos objectivos propostos implica inexoravelmente a “gestão” de pessoas. E é o modo como esta gestão é feita, a liderança que é exercida que vai influenciar a concretização dos objectivos propostos.

Como refere Nuno Coelho *“O caminho da credibilização e da legitimação da justiça, dos tribunais e dos seus actores, tem de passar – e muito – pela procura de soluções organizativas que, potenciando a eficácia, confirmam maior independência à administração judiciária. (...) É essencial dar a devida importância ao factor humano e à liderança, numa percepção das características organizacionais em causa, num ambiente aberto às melhorias, à circularidade da informação e à aprendizagem”*.²⁹

3.5. Liderança organizacional: breve caracterização. Tipos de liderança e relevância da inteligência emocional.

A liderança pode ser definida como a habilidade de motivar, influenciar, inspirar e comandar um grupo de pessoas a fim de atingir objetivos³⁰.

Segundo Hunter (2004)³¹ *“Liderança é a habilidade de influenciar pessoas para trabalharem entusiasticamente visando atingir os objetivos identificados como sendo para o bem comum”*.

A liderança a nível organizacional é um tema abordado por diversos autores, sendo apresentadas diferentes conceptualizações consoante a perspectiva abordada por cada autor.

O tipo de liderança adequado a cada organização depende do tipo de cultura e contexto organizacional em que o líder está envolvido. Pelo que o estilo de liderança a adoptar irá depender do contexto cultural da organização em que está inserido.

Daniel Goleman defende a liderança através da inteligência emocional e considera que um líder, para ser eficaz, tem de ser dotado de inteligência emocional, para a poder aplicar à sua

²⁹ Coelho, Nuno. Gestão dos Tribunais e Gestão Processual. Março de 2015, E-book do CEJ – Coleção Direcção de Comarcas, página 122, <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>.

³⁰ www.wikipedia.org

³¹ Citado por Viviane Melo de Assis, Liderando com inteligência: A importância da inteligência emocional no exercício da liderança, página 6.

equipa de forma ressonante, e levar a inteligência emocional às organizações, para que a organização apresente resultados de maior positividade, na sua produtividade e competitividade.³²

Para Goleman, Boyatzis, e Mckee o papel emocional do líder é primal, significa que este vem em primeiro lugar, sendo então o primeiro acto da liderança, e simultaneamente o mais importante. Para estes autores, os líderes funcionam como “guias” emocionais dos grupos. Nas organizações modernas, esta tarefa primal, continua a ser uma das principais funções dos líderes, de forma a encaminhar positivamente as emoções colectivas, eliminando as emoções tóxicas existentes no grupo. Os líderes têm o poder supremo de conduzir as emoções de todos os elementos da sua equipa e dos indivíduos envolvidos no seu contexto organizacional.³³

A inteligência emocional permite ao líder gerar entusiasmo, optimismo e paixão pelo trabalho, cultivando um ambiente de confiança e cooperação.

Seguindo de perto a teoria de Goleman importa ter presente os estilos de liderança organizacional relacionados com a inteligência emocional.³⁴

Goleman caracteriza-os como estilos ressonantes e estilos dissonantes de liderança.

Liderar com ressonância significa liderar em sintonia com os sentimentos das pessoas. *“Quando um grupo de seguidores vibra com a animação e a energia entusiástica do líder, é sinal de que há liderança com ressonância”*.³⁵

Se o líder não tiver ressonância as pessoas seguem as suas rotinas de trabalho, mas fazem apenas o essencial ou o habitual, sem nunca darem o seu melhor.

A liderança dissonante – sem harmonia – gera grupos onde predomina a discordância emocional, onde as pessoas se sentem dessintonizadas. O líder dissonante tem falta de empatia e actua de formas que causam reacções negativas. Faltam-lhe as competências de inteligência emocional para liderar com ressonância.

Para Goleman a ressonância provém de conjuntos de actividades coordenadas que definem estilos de liderança. Sendo que os *“(...) melhores líderes, os mais eficientes, agem de acordo com um ou mais de seis estilos de liderança e mudam de um para outro conforme as circunstâncias”*,³⁶ referindo que o seu modelo de estilos de liderança – sendo estes o visionário, o conselheiro, o relacional, o democrático, o pressionador e o dirigista – introduz a compreensão das competências de inteligência emocional que estão associadas a cada estilo de liderança e os efeitos do mesmo no ambiente de trabalho e no desempenho.

³² Alessandra Rodrigues Gonzaga e Marcelo do Carmo Rodrigues, ob. cit..

³³ Daniel Goleman; Richard Boyatzis e Annie Mckee, ob. cit., página 49.

³⁴ Daniel Goleman; Richard Boyatzis e Annie Mckee, ob. cit., páginas 76 a 111.

³⁵ Daniel Goleman, Richard Boyatzis e Annie Mckee, ob. cit., página 40.

³⁶ Daniel Goleman; Richard Boyatzis e Annie Mckee, ob. cit., página 75.

Os estilos visionário, conselheiro, relacional e o democrático geram o tipo de ressonância que conduz a melhorias de desempenho. Ao passo que os estilos pressionador e dirigista, apesar de poderem ser úteis em situações específicas, devem ser utilizados com cuidado.

Estilos de liderança – modo como geram ressonância:

- O visionário – canaliza as pessoas para visões e sonhos partilhados;
- O conselheiro – relaciona os desejos das pessoas com os objectivos da organização;
- O relacional – cria harmonia, melhorando o relacionamento entre as pessoas;
- O democrático – valoriza o contributo de cada um e obtém o empenho das pessoas através da participação;
- O pressionador – atinge objectivos difíceis e estimulantes;
- O dirigista – acalma os receios, dando instruções claras em situação de emergência.

*“A ressonância é um dom natural dos líderes emocionalmente inteligentes. A emoção e a energia entusiástica desses líderes ecoa no grupo. Mesmo assim, quando seja apropriado, eles podem adoptar uma postura mais circunspecta, utilizando a empatia para se sintonizarem com o registo emocional dos subordinados. (...) O líder emocionalmente inteligente capta essas emoções e expressa-as para o grupo. Este tipo de ressonância reforça tanto a sincronia como o entusiasmo, porque faz com que as pessoas se sintam compreendidas e apreciadas”.*³⁷

E no exercício eficaz da liderança intervém como elemento fundamental a comunicação.

É importante a comunicação inter-pessoal para a construção de relações entre os membros da equipa.

Com efeito, a comunicação entendida como troca de informações, ideias, sentimentos é essencial para a motivação dos membros de uma equipa.

Para Volpato (1998, p. 83)³⁸, *“Apesar dos enormes avanços na área comportamental das organizações, os trabalhadores ainda se ressentem da falta efectiva de comunicação entre sectores, da troca de “feedback” entre chefias e trabalhadores, do planeamento propriamente dito e do excessivo controle nas decisões e ações individuais ou grupais”.*

Segundo Goleman as competências técnicas e as cognitivas são importantes para a eficácia dos líderes, mas a condição *sine qua non* é a inteligência emocional: *“Sem ela, uma pessoa pode ter a melhor instrução do mundo, um pensamento incisivo e analítico, e um interminável alfobre de brilhantes ideias, mas não será um grande líder”.*

A forma como o líder gere os sentimentos e os conduz de modo a que o grupo atinja os seus objectivos depende da inteligência emocional.

É importante que um líder tenha competências emocionais diversificadas. Assim, poderá conjugá-las para poder usar os diferentes estilos consoante as situações.

³⁷ Daniel Goleman, Richard Boyatzis e Annie McKee, ob. cit., página 40.

³⁸ Citado por Célia Maria Pontes, ob. cit., página 51.

Apesar de existir uma componente genética na inteligência emocional, ela também pode ser adquirida através da experiência e formação. Cabendo ao líder desenvolver as competências emocionais que lhe permitam exercer eficazmente a liderança.

Um líder é importante na gestão e motivação da sua equipa de trabalho, se o líder não for emocionalmente inteligente, gerindo as suas próprias emoções, e conseguindo ter autoconsciência das emoções do seu grupo e geri-las eficazmente, terá repercussões no desempenho da equipa e conseqüentemente na organização, pondo em causa o funcionamento da mesma.

A cultura organizacional é um factor a ter em atenção pelos grupos que dela fazem parte, esses grupos têm de ter conhecimento dessa cultura e das normas implícitas à organização, de forma a poderem desenvolver uma visão ideal para o grupo, ou seja, o grupo tem de ter consciência da realidade organizacional em que está inserido.

A percepção da realidade e a visão ideal do que se espera para o futuro, permite ao líder estabelecer objectivos a curto, médio e longo prazo, para que as mudanças sejam mais duradouras e eficazes. A sintonia entre o real e o ideal permite às equipas saírem da dissonância e caminharem para grupos emocionalmente inteligentes, ressonantes e eficazes.³⁹

Uma equipa, se for verdadeiramente uma equipa, é coesa, os seus elementos agem como um só, cultiva a confiança, a identidade do grupo e a eficiência do grupo, maximizando assim a cooperação, a colaboração e a eficácia dos seus elementos.

Qual é a importância do líder?

O líder do grupo é a chave da criação da realidade emocional do grupo, os líderes com competências de colaboração, conseguem manter a ressonância e fazer com que as decisões valham o esforço da união e existência do grupo, conseguem equilibrar as questões concretas com as relações entre os elementos do grupo, criando um ambiente cordial e cooperativo, que estimula os pensamentos positivos em relação ao futuro. Inversamente, os líderes com poucas competências de inteligência emocional não mobilizam a equipa para o projecto comum, pondo em causa a concretização do mesmo e o funcionamento da própria organização.

IV. Gestão de equipas: Competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca ao nível das relações inter-pessoais. Exercício de liderança e a inteligência emocional como instrumento de uma liderança legitimada, eficaz, eficiente e humanizada.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca deve ser um líder? E que competências deve ter para ser líder?

Para melhor enquadramento há que ter presente que os tribunais, a par das demais organizações, regem-se por objectivos.

³⁹ Daniel Goleman, Richard Boyatzis e Annie McKee, ob. cit..

Os artigos 90.º e 91.º da LOSJ estatuem a gestão por objectivos para o desempenho dos tribunais judiciais.

Em conformidade com o disposto no artigo 91.º da LOSJ o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca formula as propostas de objectivos de natureza processual, de gestão ou administrativa das Procuradorias e departamentos do Ministério Público sediados em cada Comarca, tendo em consideração os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos formulados para o ano subsequente.

Ainda em conformidade com o disposto no artigo 91.º, n.º 3, da LOSJ os objectivos processuais da Comarca devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros factores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afectos ao funcionamento da Comarca e tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos.

O cumprimento dos objectivos estratégicos é monitorizado anualmente, realizando-se, para o efeito, reuniões entre os órgãos de gestão, com periodicidade trimestral, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objectivos assumidos.

Cabendo, pois ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca assegurar o cumprimento dos objectivos propostos.

Nos termos do disposto nos artigos 99.º e 100.º (LOSJ), o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca dirige os serviços do Ministério Público, competindo-lhe dirigir e coordenar a actividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções.

Salientando-se entre outras funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca pela importância que assumem ao nível das relações inter-pessoais, as seguintes:

- ✓ Acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- ✓ Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- ✓ Proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República, sem prejuízo do disposto na lei;
- ✓ Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafectação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- ✓ Afectar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- ✓ Implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;

- ✓ Acompanhar e avaliar a actividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos.

Das funções acima descritas resulta a caracterização do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca como “gestor de pessoas” e nesse sentido como líder de um grupo de trabalho, de uma equipa, nos termos acima expostos quanto ao conceito e significado de liderança.

Pelo que se exige ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca que seja um líder – com ressonância – e não apenas um Procurador com funções hierárquicas e de gestão organizacionais e que lidere a equipa de trabalho, dinamizando-a, motivando-a. O que implica um contacto próximo com os magistrados que integram a equipa para um conhecimento mais aprofundado das competências e valências de cada um deles e a adaptação ao trabalho que individualmente e colectivamente desenvolvem, procurando assegurar a satisfação individual com repercussões no desempenho colectivo.

A dinamização e motivação de uma equipa exige uma dialéctica constante entre o coordenador e os magistrados, sendo que motivar implica valorizar a importância do trabalho de cada um na comunidade e inculcar sentido de co-responsabilização na concretização dos objectivos definidos.

É este o desafio que se impõe ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca no sistema de organização judiciária actual que seja um líder e que lidere com ressonância, ou seja:

- ✓ Que se muna das competências emocionais de que fala Goleman para mobilizar os magistrados para a concretização dos objectivos propostos.
- ✓ Que gira confiança, devendo, para o efeito, comunicar com empatia, assertividade e clareza e sobretudo que aja com equidade.

Segundo Goleman, Boyatzis e McKee (2019), um líder não pode “criar confiança”, mas pode criar as “condições para o surgimento da confiança”. A liderança deve promover a abertura e o diálogo – comunicação. Para os referidos autores, apenas uma liderança inspiradora é capaz de promover autonomia, autoestima e relacionamentos saudáveis numa organização.

“A chave para a compreensão da relação estrutura-processo em sistemas humanos reside para os referidos autores no conceito de propósito. O propósito dá direcção ao sistema: dado um propósito específico, tudo o mais se ajusta a esse propósito. Daí a importância de uma liderança inspiradora para manter o foco e a esperança no futuro, nas estratégias de longo prazo, aprendendo com os erros e dificuldades do passado”.⁴⁰

Este novo paradigma da organização do sistema judiciário orientado para a eficácia, eficiência, transparência e melhor administração da justiça, entendida esta como um serviço prestado à sociedade como um todo e ao cidadão, exige ao Magistrado do Ministério Público

⁴⁰ Alessandra Rodrigues Gonzaga e Marcelo do Carmo Rodrigues, ob. cit., página 26.

Coordenador de Comarca que se assuma como um líder, como um impulsionador das mudanças necessárias à prossecução dos objectivos propostos., mobilizando a adesão dos magistrados a um projecto de mudança, impulsionando as suas capacidades, competências e co-responsabilidade num projecto comum.

Do equilíbrio entre o racional e o emocional no exercício da liderança resultará uma liderança legitimada – traduzida no reconhecimento pela equipa – eficaz – traduzida na racionalização e optimização de métodos de trabalho e recursos humanos – eficiente – traduzida na concretização dos objectivos propostos para a Comarca e na satisfação dos magistrados enquanto grupo de trabalho pelos resultados alcançados – e humanizada – porquanto feita com as pessoas e para as pessoas, tendo em conta as características de cada uma delas e os respectivos contributos individuais.

V. Conclusões

Um dos maiores desafios que se impõe ao Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca no sistema de organização judiciária actual, de entre as diversas funções que lhe estão atribuídas, é que seja um líder e que lidere com ressonância, incutindo na equipa o desafio de superação, sendo o impulsionador da mudança necessária a uma melhor prestação do serviço público exigido ao Ministério Público.

O Procurador Coordenador deve adequar o exercício de liderança às pessoas que integram a sua equipa de trabalho e, para tal, tem de as conhecer, de as ouvir, o que passa pelo estabelecimento de contactos informais, numa dialéctica de comunicação, motivando-as, muitas vezes em contextos adversos e desalentadores. Só assim conseguirá ser reconhecido como líder e não como um superior hierárquico, no termo burocrático de Max Weber.

Pelo que o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca de Comarca deve munir-se de competências emocionais que lhe permitam exercer as funções de liderança com eficiência entendida esta no duplo sentido de cumprimento dos objectivos propostos e de satisfação dos membros da equipa no trabalho individualmente realizado e colectivamente concretizado.

VI. Bibliografia

- Assis, Viviane Melo de. Liderando com inteligência: A importância da inteligência emocional no exercício da liderança, acedido em:
https://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_068M_0.pdf
- Coelho, Nuno. Gestão dos Tribunais e Gestão Processual. Março de 2015. E-book do CEJ – Colecção Direcção de Comarcas, acedido em:
<https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>
- Cury, António. Organização e métodos: uma visão holística, editora Atlas, S.A., São Paulo, 7.ª edição: 2000, revista e ampliada.
- Ferreira, Carvalho J.M.; Neves, José; Caetano, António. Manual de Psicossociologia das

- Organizações, editora MacGraw – Hill de Portugal, Lda., 2001.
- Goleman, Daniel. Inteligência Emocional, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 1.ª edição: 1997, 17.ª edição: Setembro de 2012.
 - Goleman, Daniel; Boyatzis, Richard; e Mckee, Annie. Os Novos Líderes. A Inteligência Emocional nas Organizações – Gradiva, 5.ª edição: Março de 2019.
 - Nunes, Susana Paula Veigas Alves. O Papel da Liderança sobre a Inteligência Emocional – Tese de Mestrado, Instituto Superior de Gestão, Lisboa, 2016, acedido em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/15224/1/Tese%20Mest.%20em%20Gest%C3%A3o%20-%20Susana%20Nunes%20-%20ISG%20-%202016.pdf>
 - Pontes, Célia Maria. O novo papel da liderança nas organizações, monografia apresentada à Universidade Estadual Vale do Acaraú, Fortaleza, 2008, acedido em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2014/12/C%C3%A9lia-Maria-Pontes.pdf>
 - Ricou, Miguel. A ética e a Deontologia no Exercício da Psicologia, Ordem dos Psicólogos, 1.ª edição: Julho de 2014.
 - Rodrigues Gonzaga, Alessandra; e Rodrigues, Marcelo do Carmo. Inteligência Emocional nas Organizações, Unilasalle Editora, Canoas 2018, acedido em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/books/article/download/4709/2127>
 - Santos, Boaventura de Sousa. A Gestão nos Tribunais. Um olhar sobre a experiência das comarcas Piloto. CES – Universidade de Coimbra. Março de 2010, acedido em <https://www.yumpu.com/pt/document/read/13051699/a-gestao-dos-tribunais-um-olhar-sobre-a-experiencia-das-comarcas->
 - Liderança e Gestão de Equipas – Documentação de Apoio – Serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia UP, acedido em: https://paginas.fe.up.pt/~contqf/producao/_SERAC/Old/UOI/documents/Docs_Works_hops_Formacao/Manual%20de%20Lideranca%20e%20Gestao%20de%20Equipas.pdf
 - Textos e vídeos disponibilizados pelo CEJ no módulo Gestão de recursos humanos e liderança. Qualidade, inovação e modernização, acedido em: <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

13. GESTÃO DO TRIBUNAL DE COMARCA. O EXERCÍCIO DOS PODERES DE GESTÃO PELO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE COMARCA À LUZ DA LOSJ E DO NOVO EMP¹

Helena Maria Duarte Rodrigues*

1. Introdução
2. Gestão do tribunal de comarca
3. O exercício dos poderes de gestão pelo magistrado do Ministério Público coordenador de procuradoria da República de comarca, à luz da LOSJ e do novo EMP
4. Limitações decorrentes da estrutura hierárquica da magistratura do MP
5. Limitações decorrentes da autonomia (interna) da magistratura do MP
6. Do poder de intervenção hierárquica processual
7. Do poder de direção, incluindo o de emitir de Ordens e Instruções
8. Dos instrumentos de mobilidade e gestão processual ao dispor do magistrado do MP coordenador
9. Da impugnação dos atos administrativos do magistrado do Ministério Público coordenador
10. Conclusão
11. Abreviaturas
12. Bibliografia e fontes

1. Introdução

Vivemos numa sociedade dominada por organizações ou estruturada em organizações, nas quais as pessoas trabalham em conjunto com vista à prossecução de objetivos que seriam impossíveis de atingir se trabalhassem isoladamente.

De entre as organizações, o Tribunal é, sem dúvida, uma das mais importantes.

«A Justiça é um dos pilares do funcionamento de uma sociedade democrática e uma das funções de soberania fundamentais do Estado, que tem como desígnio primeiro os cidadãos»².

Ora, “cada vez mais se reconhece que o fator mais significativo na determinação do desempenho e do sucesso de qualquer organização é a qualidade da sua gestão”³ e, o Tribunal, como organização, não foge à regra. Acresce que, a Justiça, como todos os outros setores de atividade que prestam serviço público, tem de prestar contas aos cidadãos do modo como utiliza os recursos que são postos à sua disposição, tornando inevitável a sua gestão.

A reforma judiciária introduzida pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e regulamentada pelo DL n.º 49/2014, de 27 de março, assentou nessa constatação, estabelecendo um modelo de gestão dos tribunais, tendo em vista «melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade»⁴. É sobre esse modelo de gestão, incidindo com maior especificidade sobre as funções atribuídas ao magistrado do MP coordenador de procuradoria da República de comarca que nos iremos debruçar.

2. Gestão do tribunal de comarca

¹ Trabalho apresentado no âmbito do III curso de formação específica para o exercício das funções de Presidente do Tribunal, magistrado do Ministério Público coordenador e de administrador Judiciário.

* Procuradora da República.

² Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária, 15 de junho de 2012, DGAJ.

³ Sebastião Teixeira, Gestão das Organizações, Ed.ª 1998, McGRAW-HILL, pág. 3.

⁴ Preâmbulo ROFTJ.

Basicamente, a tarefa da gestão consiste em interpretar os objetivos propostos e transformá-los em ação através de planeamento, organização, direção e controlo. A gestão de uma organização abarca, assim, estas quatro funções fundamentais: o planeamento, a organização, a direção e o controlo. A primeira consiste em definir de forma bem explícita e concreta os objetivos. Os objetivos são o resultado desejado numa qualquer atividade, vulgarmente também chamados de “metas” e “alvos”.

Na definição de objetivos devem ter-se em conta, essencialmente, três aspetos:

- a) hierarquização, porque os objetivos não têm todos a mesma prioridade;
- b) mensurabilidade, isto é, determinar o tempo razoável para a sua consecução e a verificação a posteriori, verificar até que ponto foram ou não atingidos, comparando-se o que se planeou e o que se conseguiu;
- c) calendarização, reportar os objetivos ao tempo – um período de tempo bem definido.

Os objetivos devem ser definidos de forma realista; embora constituam um desafio permanente para os intervenientes, deve existir a possibilidade de poderem vir a ser alcançados, pois a definição de objetivos e as consequentes ações para os levar à prática devem ter por finalidade procurar que se torne realidade aquilo que se planeou e que provavelmente não acontecia se aquelas ações não fossem tomadas.

Subjacente à definição de objetivos está o planeamento. O planeamento consiste em determinar antecipadamente o que deve ser feito para que se consigam os objetivos pretendidos e como fazê-lo.

É elemento comum a praticamente todas as organizações, a existência de um coordenador, ou de um líder, que coordena a atividade coletiva para melhor se poderem atingir os objetivos definidos. A função do gestor avalia-se, geralmente, por padrões de eficiência e eficácia, mas, para ser eficiente, para além da aptidão técnica é muito importante a aptidão em relações humanas – a motivação e liderança.

A reforma do sistema judiciário introduzida pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e regulamentada pelo DL n.º 49/2014, de 27 de março, assentou em três pilares essenciais: uma nova matriz judiciária, um novo modelo de gestão das comarcas e uma nova organização de competências, acentuando a especialização, assumida como indutora da qualidade.

Isso mesmo é acentuado no preâmbulo do ROFTJ onde se refere: «Com a publicação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que aprova a Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), fixaram-se as disposições enquadradoras da reforma do sistema Judiciário.

A reorganização aprovada pela referida Lei dá corpo aos objetivos estratégicos fixados, nesta matéria, assente em três pilares fundamentais:

- (i) O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,
- (ii) A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e

(iii) A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas».

«Pretende-se com esta reorganização não só alterar a circunscrição territorial de cada comarca, mas aprofundar a especialização e introduzir uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma facilitação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que lhes permita, designadamente, a adoção de práticas gestionárias por objetivos».⁵

Tudo com o fim último de «potenciar a Justiça como um valor, feita com mais qualidade e feita com mais rapidez»⁶.

São palavras-chave da reforma judiciária: gestão, concentração, especialização, proximidade, articulação, simplificação, agilização.

Esse processo reformista mantém-se, se bem que já com algumas entorses, decorrentes de sucessivas alterações introduzidas quer na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, quer no DL n.º 49/2014, como, de resto, é habitual no panorama da legislação nacional.

De acordo com tal ímpeto reformista foram criadas vinte e três comarcas, tendo como base territorial os distritos administrativos e as regiões autónomas que, com exceção de Lisboa e Porto, coincidem com tal divisão administrativa.

Os tribunais de comarca desdobram-se em juízos, que podem ser de competência especializada (Central cível; Local cível; Central criminal; Local criminal; Local de pequena criminalidade; Instrução criminal; Família e menores; Trabalho, Comércio, Execução), de competência genérica e de proximidade⁷.

No que concerne ao novo modelo de gestão, assenta na definição de objetivos, estratégicos e processuais, fixados a vários níveis e visando alcançar a máxima eficiência possível para o sistema de justiça, tendo como vetor fundamental a gestão processual de proximidade. O Tribunal é gerido como «unidade produtiva de justiça»⁸, assente numa estrutura de gestão tripartida que se pretende funcione em coordenação e articulação.

Neste novo modelo de gestão seguiram-se as quatro regras fundamentais de uma boa gestão supra enunciadas: o planeamento, a organização, a direção e o controlo.

No que concerne ao planeamento, concretamente no que se refere à fixação dos objetivos observou-se a necessidade da sua hierarquização, mensurabilidade e calendarização como decorre dos artigos 90.º e 91.º da LOSJ.

Não se trata aqui, naturalmente, da utilização de uma gestão de lógica económica ou empresarial – cujo objetivo é o de produzir produtos ou serviços a baixo custo e, em última análise, a obtenção de lucro. Do que se trata na gestão da Justiça é, essencialmente, de

⁵ 6 Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária, 15 de junho de 2012, pág. 6.

⁶ Idem, ibidem.

⁷ Cfr. artigos 81.º e 130.º da LOSJ.

⁸ Vídeos Gestão e administração do Tribunal, 25/05/2017, José Mouraz Lopes, Desafios, riscos, «sarilhos» ... e como lidar com eles! ... Lisboa, CEJ, 25/05/2017.

organização judiciária, de organização de entidades, serviços, pessoas e procedimentos com vista a assegurar a realização do fim que se pretende que é o de uma Justiça com qualidade e, por isso, na medida do possível, célere. Justiça tardia, não é justiça.

É evidente que o resultado só será alcançado se houver uma interligação entre todos os atores judiciários (magistrados judiciais e do MP, funcionários, OPC...), se forem seguidas «lógicas paroquiais e/ou concorrenciais»⁹ por cada um destes intervenientes o sistema não funcionará adequadamente.

Tendo em vista a obtenção de tal finalidade, a gestão da comarca é assegurada por um Presidente – um juiz nomeado em comissão de serviço, por escolha do Conselho Superior da Magistratura –, um magistrado do Ministério Público coordenador – nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público, que dirige os serviços do MP –, e um administrador judiciário também nomeado em comissão de serviço pelo presidente do tribunal, por escolha de entre proposta apresentada pela Direção-Geral da Administração da Justiça.¹⁰

Podem, ainda, ser nomeados magistrados judiciais coordenadores – a exercer competências delegadas do juiz presidente no âmbito das respetivas secções, nomeados pelo CSM sob proposta do juiz presidente – e procuradores da República coordenadores setoriais – nomeados pelo CSMP sob proposta do magistrado do Ministério Público coordenador, através do Procurador-Geral Regional.¹¹

Não obstante a prevalência funcional do juiz presidente, como decorre claramente do artigo 94.º da LOSJ e da circunstância de o administrador judiciário ser nomeado e exercer as suas funções em completa dependência daquele, salvo, obviamente, no que concerne aos assuntos que respeitam exclusivamente ao funcionamento do MP, em que atua sob orientação genérica do magistrado do Ministério Público coordenador¹², trata-se de uma estrutura de gestão tripartida (constituída pelo juiz presidente, magistrado do MP coordenador e administrador judiciário) a demandar articulação e cooperação entre todos, como decorre, aliás, da criação das figuras do Conselho de gestão¹³ e do Conselho consultivo¹⁴.

«Articulação é uma palavra-chave na gestão da comarca».¹⁵

Na verdade, essa necessidade de articulação e coordenação dos órgãos de gestão está expressa no artigo 108.º da LOSJ e no artigo 24.º do ROFTJ¹⁶.

⁹ Revista julgar online n.º 20, 2013, João Paulo Vasconcelos Raposo, Luís Carvalho, Luísa Coelho, Susana Fernandes Gestão processual: experiência de serviço num “mega-juízo”, maio 2013.

¹⁰ Cfr. artigos 92.º, 99.º, 104.º e 108.º, n.º 1, da LOSJ.

¹¹ Cfr. artigos 95.º e 99.º, n.º 3, da LOSJ e artigo 84.º do Estatuto do Ministério Público.

¹² Cfr. artigo 104.º LOSJ.

¹³ Cfr. artigo 108.º LOSJ.

¹⁴ Cfr. artigo 109.º LOSJ.

¹⁵ Vídeo "Gestão e Administração do tribunal" | João Rato, Procurador-Geral Adjunto.

¹⁶ Artigo 24.º do ROFTJ

Princípio da cooperação

O exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de

Assim, impõe o artigo 108.º, n.º 2, da LOSJ que sejam objeto de deliberação conjunta pelo Conselho de gestão da comarca – constituído, como vimos, pelo juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário –, matérias tão determinantes como: a aprovação dos relatórios sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta, a elaborar pelo juiz presidente¹⁷ e pelo magistrado do MP coordenador¹⁸ (por referência aos objetivos fixados, respetivamente, para os serviços judiciais do tribunal e para as procuradorias, cfr. artigos 90.º e 91.º da LOSJ); o planeamento e a avaliação da atividade do Tribunal e do Ministério Público, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos (artigo 94.º, n.º 4, al. b) e artigo 101, n.º 1, al. o), ambos da LOSJ); a aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos e ainda a aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a promoção de alterações orçamentais, e a aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal; tudo a atestar que a nova reforma judiciária apostou na articulação dos órgãos de gestão como forma de garantir os objetivos que com a mesma se pretendiam implementar:

«Melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade¹⁹».

Aliás, essa articulação começa logo nos níveis superiores, prescrevendo o artigo 90.º da LOSJ, sob a epígrafe: Objetivos e monitorização, que:

«1 – O Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente.

2 – O cumprimento dos objetivos estratégicos é monitorizado anualmente pelas entidades referidas no número anterior realizando-se, para o efeito, reuniões entre representantes do Conselho Superior da Magistratura, da Procuradoria-Geral da República e do competente serviço do Ministério da Justiça, com periodicidade trimestral, para acompanhamento da

coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação.

¹⁷ Cfr. Artigo 94.º LOSJ, onde se estabelece, sob a epígrafe: Competências (...)

2 - O presidente do tribunal possui as seguintes competências de representação e direção:

b) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para os serviços judiciais do tribunal; (...)

g) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade da resposta. (...)

4- O presidente do tribunal possui as seguintes competências de gestão processual, que exerce com observância do disposto nos artigos 90.º e 91.º: (...)

b) Acompanhar e avaliar a atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando designadamente por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação; (...).

¹⁸ Cfr. artigo 101.º, onde se estabelece, sob a epígrafe: Competências do magistrado do Ministério Público coordenador

1 - O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe: (...)

b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta; (...)

o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação; (...)

¹⁹ Cfr. se faz notar no Preâmbulo do ROFTJ e já se assinalava em Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária, 15 de junho de 2012, como supracitado.

evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual.

3 – O Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça articulam até 15 de julho os objetivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância e para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ponderando os meios afetos à adequação entre os valores da referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual (...).».

E o artigo 91.º do mesmo diploma prescreve para as bases, ou seja, para a comarca, sob a epígrafe «Definição de objetivos processuais» que:

«1 – Tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, articulam, para o ano subsequente, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.

2 – As propostas a que se refere o número anterior são apresentadas, até 15 de outubro de cada ano, respetivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de dezembro (...).».

É também apostando na articulação, cooperação intersubjetiva e proximidade que o artigo 108.º, n.º 6, da LOSJ prevê que possam ser convidados a reunir com o Conselho de gestão os membros do Conselho consultivo discriminados no n.º 2 do artigo 109.º²⁰, bem como determina que o Conselho consultivo dê parecer sobre várias matérias que são determinantes na gestão da comarca²¹.

²⁰ Artigo 109.º

Composição e funcionamento

1- Em cada comarca existe um conselho com funções consultivas.

2- O conselho consultivo tem a seguinte composição: a) O presidente do tribunal, que preside; b) O magistrado do Ministério Público coordenador; c) O administrador judiciário; d) um representante dos juizes da comarca, eleito pelos seus pares; e) um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca, eleito pelos seus pares; f) um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca, eleito pelos seus pares; g) um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca; h) um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na comarca; i) dois representantes dos municípios integrados na comarca; j) representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três.

3- O conselho consultivo reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo presidente do tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros.

4- Podem participar ainda nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, por convocação do respetivo presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.

5- O exercício dos cargos do conselho consultivo não é remunerado, havendo lugar ao pagamento de ajudas de custo, quando solicitado, aos representantes referidos nas alíneas d) a h) do n.º 2, desde que as reuniões do conselho consultivo impliquem deslocações entre municípios.

²¹ Artigo 110.º

Competências

Contudo, regendo-se pelos princípios de articulação e cooperação que a LOSJ impõe no exercício dos poderes atribuídos aos vários detentores dos poderes de gestão, cada um deles tem, naturalmente, competências próprias nas matérias para as quais se encontra vocacionado, as quais se encontram discriminadas nos artigos 94.º (competências do juiz presidente), 101.º (competências do magistrado do Ministério Público coordenador) e 106.º (competências do administrador judiciário). É sobre as competências do magistrado do MP coordenador que nos pronunciaremos mais especificadamente de seguida.

3. O exercício dos poderes de gestão pelo magistrado do Ministério Público coordenador de procuradoria da República de comarca, à luz da LOSJ e do novo EMP

As procuradorias da República de comarca são um órgão do MP (artigo 12.º, alínea c), do novo EMP).

Conforme estabelecido pelo artigo 73.º do citado Estatuto:

«1 – Em cada comarca existe uma procuradoria da República, com sede no concelho onde está sediado o tribunal de comarca.

2 – A procuradoria da República de comarca integra o DIAP de comarca e as procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízos de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada aí sediados.

3 – A procuradoria da República de comarca é dirigida por um procurador-geral-adjunto ou procurador da República designado magistrado do Ministério Público coordenador, nela exercendo funções procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República.

4 – A procuradoria da República de comarca dispõe de secretarias integradas por oficiais de justiça, em número que, nos termos da lei, garanta a autonomia do Ministério Público.

5 – As procuradorias da República de comarca regem-se por regulamento e dispõem de apoio administrativo próprio».

Os regulamentos das procuradorias da República de comarca são elaborados pelo magistrado coordenador, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário e submetidos a

1- Compete ao conselho consultivo dar parecer sobre: a) os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades; b) os regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram; c) questões administrativas e de organização e funcionamento da comarca da competência do juiz presidente; d) as necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, as necessárias alterações, dele dando conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Ministério da Justiça e à Ordem dos Advogados.

2- Compete ainda ao conselho consultivo pronunciar-se sobre as seguintes matérias:

a) Evolução da resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade; b) Existência e manutenção de condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal; c) Utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços;

d) Resolução de problemas de serviço suscitados pelos representantes das profissões judiciárias ou apresentados por qualquer um dos seus membros, estudando-os e apresentando propostas ao presidente do tribunal; e) Reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de comarca ou de algum dos seus serviços, bem como sobre o funcionamento do regime de acesso ao direito, estudando-as e apresentando ao presidente do tribunal, ao magistrado coordenador do Ministério Público, ao diretor-geral da Administração da Justiça e ao representante da Ordem dos Advogados sugestões ou propostas destinadas a superar deficiências e a fomentar o seu aperfeiçoamento; f) Outras questões que lhe sejam submetidas pelo presidente do tribunal.

aprovação da Procuradoria-Geral da República, após apreciação pelo Procurador-Geral Regional e por seu intermédio (artigos 68.º, n.º 1, al. o) e 75.º, n.º 1, al. f), do novo EMP e 101.º, n.º 1.º, al. r), da LOSJ).

Compete especialmente às procuradorias da República de comarca dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da comarca e nos departamentos e procuradorias que a integram (Artigo 74.º novo EMP).

Dispõe o artigo 14.º, n.º 1, al. f), do novo EMP, sob a epígrafe «Direção e hierarquia» que o magistrado do Ministério Público coordenador de procuradoria da República de comarca detém: «poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual».

Tais poderes estão discriminados nos artigos 101.º da LOSJ e 75.º do novo EMP²² que, pela sua extensão, aqui nos escusamos de transcrever, clarificando o novo EMP que, no exercício dos seus poderes, o magistrado do MP coordenador atua numa relação hierárquica de subordinação ao Procurador-Geral Regional, sendo sempre por seu intermédio que faz chegar ao Procurador-Geral da República e ao Conselho Superior do MP as propostas sobre as várias matérias/tarefas de que está incumbido.

A autonomia e a hierarquia são dois pilares fundamentais do estatuto da magistratura do Ministério Público, com assento na Lei Fundamental (artigo 219.º, n.ºs 2 e 4, respetivamente) e reflexos no direito ordinário (artigo 3.º, n.ºs 2 e 3 e 9.º, n.º 2, da LOSJ e artigos 3.º e 97.º do novo EMP), a condicionar o exercício dos poderes do magistrado do MP coordenador de procuradoria da República de comarca, assim como os de todos os magistrados do MP com poderes de direção e hierarquia.

4. Limitações decorrentes da estrutura hierárquica da magistratura do MP

A estrutura hierárquica do Ministério Público está clarificada no artigo 14.º do novo EMP, constando do resto do diploma a determinação do âmbito dessa hierarquia (v.g. artigos 12.º, 15.º, 65.º, 66.º, 73.º e 74.º do novo EMP).

Assim, porque está inserido numa magistratura hierarquizada (uma hierarquia funcional e não de categorias²³) o magistrado do MP coordenador de procuradorias da República de comarca tem de articular os objetivos fixados para a procuradoria que coordena com os objetivos definidos pela Procuradoria-Geral Regional onde se encontra territorialmente inserido (artigo 68.º, alínea d), do novo EMP) e com os objetivos estratégicos fixados pela Procuradora-Geral

²² Fora desta panóplia outras competências relevantes se mostram conferidas ao magistrado do Ministério Público coordenador às quais já se aludiu supra: propor ao Conselho Superior do MP, através do Procurador-Geral-Regional, a nomeação de coordenadores setoriais (artigo 84.º do novo EMP) e integrar o conselho de gestão e o conselho consultivo (artigos 108.º, n.º 1 e 109.º, n.º 2, al. b), ambos da LOSJ).

²³ Cfr. artigo 97.º, n.º 3, do novo EMP. Significando que existe subordinação do magistrado ao de grau superior, mas, ao contrário do que ocorria antes da reforma judiciária, esse grau superior pode não ter correspondência direta à categoria (basta pensar na hipótese possível do magistrado coordenador ter a categoria de procurador da República e o diretor de DIAP (seu subordinado hierárquico) ter a categoria de procurador-geral adjunto – cfr. é permitido pelos artigos 73.º, n.º 3 e 86.º, n.º 2, do novo EMP). Cfr. sobre esta matéria o Vídeo "Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público [28.JUN.2017]", Joana Marques Vidal.

da República (artigo 19.º, n.º 2, al. s), do novo EMP), aos quais a Procuradoria-Geral Regional também está vinculada.

Os objetivos devem ser estabelecidos por todos os «escalões», em cascata e respeitarem os objetivos estratégicos definidos pelas cúpulas²⁴, sem esquecer também o que prescrevem os artigos 90.º e 91.º da LOSJ, já supratranscritos, e a necessidade de articulação entre todos os detentores de poder para a sua fixação.

Os objetivos estratégicos para o triénio 2019-2021 articulados entre a Procuradora-Geral da República, o Conselho Superior da Magistratura e o membro do Governo responsável pela área da justiça ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 90.º da LOSJ, estão publicados no SIMP em anexo ao despacho n.º 2/19, de 06-03-2019 (que, complementarmente, estabelece os objetivos prioritários do MP) no módulo “Documentos Hierárquicos”, subespécie “Despachos” e também no Portal do Ministério Público, disponíveis em:

<http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/despacho-2019-2021.pdf>.

Também a Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, entrada em vigor em 1/9/2020, define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da Lei-Quadro da Política Criminal aprovada da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

O magistrado do MP coordenador deve apresentar ao Procurador-Geral da República, para homologação (artigo 19.º, n.º 2, al. s), do novo EMP), através do Procurador-Geral Regional, anualmente, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca (artigo 75.º, n.º 1, alínea d), do novo EMP), fixadas em consonância com os objetivos estratégicos trianuais e anuais fixados pela Procuradora-Geral da República em articulação com o Conselho Superior da Magistratura e o membro do Governo responsável pela área da justiça (assim como com os objetivos da Procuradoria-Geral Regional também eles estabelecidos em consonância com os primeiros), sem esquecer a articulação a que alude o artigo 91.º, n.º 1, da LOSJ.

5. Limitações decorrentes da autonomia (interna) da magistratura do MP

Como já referimos, sob outra vertente, também a autonomia do MP condiciona a possibilidade de atuação do magistrado do MP coordenador de procuradoria da República de comarca (assim como de todos os magistrados do MP com poderes de direção), impondo-se a articulação entre a autonomia da magistratura do MP e a sua estrutura hierárquica.

«A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na presente lei», como prescreve o artigo 3.º, n.º 2, do novo EMP – à semelhança do que prescrevia o anterior e do que também prescreve o artigo 3.º, n.º 3, da LOSJ.

²⁴ Vídeo Gestão e administração do Tribunal, 25/05/2017, Francisco Álvaro de Mendonça Narciso, Gestão por objetivos num serviço judiciário, algumas ideias, Lisboa, CEJ, 25/05/2017.

Na mesma senda e na linha do artigo 9.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário, o artigo 97.º do EMP estabelece que:

«1 – Com respeito pelo princípio da autonomia do Ministério Público, os seus magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados, nos termos da Constituição e do presente Estatuto.

2 – A responsabilidade consiste em responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das diretivas, ordens e instruções que receberem.

3 – A hierarquia é de natureza funcional e consiste na subordinação dos magistrados aos seus superiores hierárquicos, nos termos definidos no presente Estatuto, e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 100.º e 101.º.

4 – A intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal.

5 – Salvaguardado o disposto no número anterior, as decisões finais proferidas pelos magistrados do Ministério Público em procedimentos de natureza não criminal podem ser objeto de reapreciação pelo imediato superior hierárquico.

6 – A impugnação judicial dos atos administrativos praticados pelos magistrados do Ministério Público é precedida de impugnação administrativa necessária, nos termos do presente Estatuto».

Assim, estando a atuação dos magistrados do MP subordinada, em primeira linha, à obediência a critérios de legalidade e de objetividade (artigo 219.º, n.º 1, da CRP e artigo 2.º do novo EMP), poderão e deverão os mesmos recusar o cumprimento de diretivas, ordens e instruções ilegais, assim como têm a possibilidade de objetarem a sua consciência jurídica (artigo 41.º, n.º 6, da CRP e artigo 100.º, n.º 3, do novo EMP), tendo como garantia do exercício livre de tais direitos/deveres a impossibilidade de serem transferidos, suspensos, aposentados, reformados, demitidos ou, por qualquer forma, mudados de situação a não ser nos casos previstos na lei (cfr. artigo 219.º, n.º 4, da CRP e artigo 99.º do novo EMP).

O respeito pela autonomia interna dos magistrados do MP está, aliás, expressamente previsto para a fixação dos objetivos da comarca, no artigo 91.º, n.º 4, LOSJ, que prescreve: «Os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada».

Dentro de tais limites, porém, é também certo que a concretização da missão do MP depende da sua hierarquização, com vista a garantir a sua atuação coordenada, «pois só dessa forma se acautela a variação e fragmentação de procedimentos e se garante que os cidadãos sejam colocados, face ao Ministério Público, numa posição de verdadeira igualdade», conforme se escreve no Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 33/2019, aprovado na sessão de 30 de janeiro de 2020, em consonância com a vasta doutrina e jurisprudência aí citada.

Como se refere no citado Parecer²⁵ dentro da relação de subordinação hierárquica há que distinguir os poderes de direção dos poderes hierárquicos e de intervenção processual.

²⁵ cuja doutrina a diretiva 1/2020, de 4 de fevereiro da PGR determinou fosse, no contexto das relações hierárquicas, seguida e sustentada pelo Ministério Público – a qual foi, porém, quase de imediato suspensa por

«A lei distingue, claramente, entre o poder de dirigir, isto é, o poder de emitir diretivas e dar ordens e instruções gerais (suscetíveis de serem aplicadas na generalidade dos casos) ou concretas (suscetíveis de serem aplicadas num determinado caso concreto) e os poderes de intervenção hierárquica, nos termos do Código de Processo Penal (...). No entender do legislador, uma coisa é o poder de direção; outra coisa a intervenção hierárquica no processo penal» (sic. pág. 58)²⁶.

Vejamos, então, dentro deste quadro legal, quais são os poderes do magistrado do Ministério Público coordenador de procuradoria de República de comarca.

Nos termos do novo EMP compete-lhe, para além do mais, «dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público na comarca (...) emitindo ordens e instruções» (artigo 75.º, n.º 1) e «intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal» e «intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público» [artigo 75.º, n.º 1, als. g) e h)]. Presente, pois, a dicotomia: poder de direção/intervenção hierárquica processual.

6. Do poder de intervenção hierárquica processual

No que concerne à intervenção hierárquica no processo penal não restam dúvidas de que o magistrado coordenador só poderá determinar o destino do inquérito depois do seu encerramento com despacho de arquivamento, só aí podendo intervir – oficiosamente ou no âmbito de reclamação hierárquica –, nos termos previstos no artigo 278.º do CPP, determinando que seja dado despacho de acusação, ou que a investigação prossiga, com indicação das diligências a efetuar e do prazo para o seu cumprimento, ou nos termos previstos no artigo 279.º do CPP, determinando a reabertura do inquérito quando o seu titular considerou não ser de reabrir, ou vice-versa. Com efeito, na fase processual anterior, isto é, no decurso do inquérito, o CPP apenas prevê a intervenção hierárquica no tocante às situações previstas no artigo 54.º, n.º 2 (decisão relativamente a declarações de impedimento e seus requerimentos, bem como quanto a requerimentos de recusa e de pedidos de escusa); nos artigos 92.º, n.º 8 e 162.º, n.º 3 (decisão sobre reclamações relativas à remuneração de intérpretes e peritos); no artigo 266.º n.º 3 (decisão relativa a conflitos sobre a competência de magistrados que superintende); no artigo 276.º, n.ºs 6 e 7 (poder de avocar inquérito cujo prazo tenha sido ultrapassado – naturalmente desde que não haja justificação para o atraso²⁷), e dever de dar conhecimento, via hierárquica, da violação do prazo do inquérito e do período necessário para o concluir ao Procurador-Geral da República – que pode determinar a aceleração processual nos termos do n.º 8 do mesmo artigo 109.º – e ainda ao arguido e ao assistente).

despacho da Procuradora-Geral da República, de 11 de fevereiro de 2020 a fim de serem clarificadas e aprofundadas algumas questões relacionadas com a conclusão 10.ª do Parecer, que ultrapassam a matéria em análise e a que abaixo faremos referência.

²⁶ Em sentido contrário, Rui Cardoso «Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do MP- primeiras notas para a revisão da questão», revista MP n.º 159, págs. 29-30.

²⁷ Cfr. Vídeo "Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público | José Manuel Pinho Coelho.

Todas estas competências de intervenção processual serão, porém, exercidas, sem prejuízo do seu exercício pelo diretor do DIAP a quem também estão atribuídas – cfr. artigo 87.º, al. b), do novo Estatuto MP²⁸ –, sendo certo que, de acordo com os normativos do CPP vindos de invocar, tais poderes estão sempre atribuídos ao «imediato superior hierárquico» do titular do inquérito que, na generalidade dos casos, será o diretor do DIAP, ressalvados os casos em que o processo seja da sua titularidade, ou em que não exista DIAP instalado – o que, contra o que foram os pareceres da Procuradoria-Geral da República e do CSMP –, continua a permitir-se no novo EMP (cfr. artigo 85.º, n.º 1), sendo, pois, essas, as únicas situações em que tais poderes deverão ser exercidos pelo magistrado do MP coordenador.

Como se escreve no Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 33/2019 aprovado na sessão de 30 de janeiro de 2020, em consonância com a doutrina e jurisprudência aí citadas: «Há aqui um sistema de *numerus clausus* da «intervenção hierárquica no processo penal», através de um conjunto de normas que definem a competência do superior para intervir no processo penal. Elas são um pressuposto da sua intervenção, permitindo-lhe a modificação ou revogação de decisões anteriores (...). Fica assim, por exemplo, claro que não há um segundo grau de reclamação das decisões proferidas pelo magistrado do Ministério Público coordenador²⁹ [artigo 75.º, n.º 1, al. g)] para o Procurador-Geral Regional [artigo 68.º, n.º 1, al. f)]», como decorre também do artigo 97.º, n.º 4, do novo EMP.

Os poderes hierárquicos de intervenção processual do magistrado do MP coordenador de procuradoria da República de comarca estendem-se também aos processos das demais jurisdições e dossiês do MP como está claro na alínea h) do artigo 75.º e artigo 97.º, n.º 5, ambos do novo EMP. Podemos encontrar exemplos da previsão dessa concreta intervenção:

– No artigo 63.º do Regime Geral do Processo Tutelar Cível aprovado pela Lei n.º 141/2015, de 08 de setembro, na redação introduzida pela Lei n.º 24/2017, que prevê a possibilidade de reclamação hierárquica da decisão de inviabilidade proferida nos processos de averiguação oficiosa da maternidade ou da paternidade³⁰.

– No artigo 8.º, n.º 9, do CPT (aprovado pelo DL n.º 480/99, de 09 de novembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DL n.º 323/2001, de 17 de dezembro, DL n.º 38/2003, de 08 de março, DL n.º 295/2009, de 13 e outubro, Rect. n.º 86/2009, de 23 de novembro, Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, Lei n.º 55/2017, de 17 de julho, Lei n.º 73/2017, de 16 de agosto e, por fim, pela Lei n.º 107/2019, de 09 de setembro), onde se prevê a possibilidade de reclamação hierárquica da decisão do MP que recusou o patrocínio às pessoas e entidades discriminadas no artigo 7.º³¹.

²⁸ E já não aos coordenadores setoriais a quem o novo EMP não atribuiu poderes hierárquicos conforme resulta claro do seu artigo 84.º.

²⁹ Em sentido contrário, Rui Cardoso «Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do MP - primeiras notas para a revisão da questão», revista MP n.º 159, nota 22, pág. 41.

³⁰ Aí se prescrevendo que: «Da decisão de inviabilidade é admissível reapreciação hierárquica, a qual deve ser requerida no prazo de 10 dias junto do imediato superior hierárquico».

³¹ Artigo 8.º CPT

Recusa do patrocínio

1- O Ministério Público deve recusar o patrocínio a pretensões que repute infundadas ou manifestamente injustas e pode recusá-lo quando verifique a possibilidade de o autor recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente.

– No artigo 88.º da Lei Tutelar Educativa aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de setembro com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro, onde se prevê a possibilidade de intervenção do superior hierárquico quando é proferido despacho de arquivamento do inquérito tutelar educativo³².

7. Do poder de direção, incluindo o de emitir ordens e instruções

Como referimos, para além da «intervenção hierárquica nos termos da lei processual» a hierarquia dispõe do poder de direção (que não está sujeito à existência de uma norma processual) onde se inclui o poder de emitir diretivas, ordens e instruções, gerais ou mesmo concretas³³; instrumentos de conformação hierárquica do Ministério Público, de grande importância para a consecução dos objetivos fixados.

Quanto ao magistrado do MP coordenador tal poder está restrito à emissão de ordens e instruções (artigo 75.º, n.º 1, 97.º, n.º 2 e 100.º, n.º 2, do novo EMP). A diretiva 5/2014, da PGR, de 19/11/2014³⁴, especifica a delimitação e âmbito de tais instrumentos³⁵, devendo agora ser compatibilizada com o novo EMP.

Como se escreve na citada Diretiva: «consideram-se como instrumentos de conformação hierárquica do Ministério Público:

- a) Diretiva: contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público.
- b) São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência de uma lacuna (integrativas).
- c) Instrução: contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.
- d) Ordem: contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços (...).

2- Quando o Ministério Público recusar o patrocínio nos termos do número anterior, deve notificar imediatamente o interessado de que pode reclamar, dentro de 15 dias, para o imediato superior hierárquico.

³² Artigo 88.º LTE

Intervenção hierárquica

No prazo de 30 dias, contado da data da notificação do despacho de arquivamento, o imediato superior hierárquico do Ministério Público pode determinar o prosseguimento dos autos, indicando as diligências ou a sequência a observar.

³³ Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 33/2019 já supracitado e vasta doutrina e jurisprudência aí citada. Em sentido contrário, Rui Cardoso cfr. supra nota de rodapé 26.

³⁴ Disponível no SIMP em documentos hierárquicos e ao público na internet em:

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_5-2014

³⁵ Sobre a mesma temática cfr. vídeo Instrumentos hierárquicos do MP, CEJ 2017-06-28, Miguel Ângelo, consultado em outubro 2020.

Para o despacho, enquanto determinação vinculativa, relega-se a imposição de outras decisões, de natureza distinta da que é reservada aos supra indicados».

O novo EMP confere legitimidade e competência para a emissão destes instrumentos hierárquicos (únicos com natureza vinculativa) nos seguintes termos:

- a) Procurador-Geral da República: no âmbito dos seus poderes de direção, coordenação e fiscalização da atividade do Ministério Público, tem a faculdade de emitir Diretivas, Ordens e Instruções a que deve obedecer a atuação dos respetivos magistrados, em especial, as diretivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir as leis de orientação da política criminal, no exercício da ação penal e das ações de prevenção atribuídas ao Ministério Público [artigo 19.º, n.º 2, alíneas b) e c) e artigo 11.º, n.º 3], sendo que as diretivas que determinem e impliquem a interpretação de disposições legais, as que se destinam a fazer cumprir as leis de orientação da política criminal, no exercício da ação penal e das ações de prevenção, são publicadas na 2.ª série do Diário da República – cfr. n.º 3 do citado artigo 19.º. Sendo ainda de publicação oficial obrigatória, segundo o estipulado na diretiva 5/2014, «as Diretivas que sejam emanadas pelo Procurador-Geral da República quando determine que a doutrina constante dos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República seja seguida e sustentada pelos magistrados do Ministério Público».
- b) Conselho Superior do Ministério Público: faculdade de emitir Diretivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros, no âmbito da sua competência. E detém, numa perspetiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República a emissão de Diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados do Ministério Público [artigo 21.º, alíneas d) e e)];
- c) Procuradores-Gerais Regionais: faculdade de, no âmbito da sua circunscrição, emitirem Ordens e Instruções. E detém, numa perspetiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor a emissão de ordens e instruções ao Procurador-Geral que visem a uniformização de procedimentos do Ministério Público [artigo 68.º, n.º 1, alíneas a) e c)];
- d) Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de procuradoria da República de comarca: faculdade de emitirem Ordens e Instruções. E detém, numa perspetiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral Regional a emissão de ordens e instruções, naturalmente para os casos em que possam contender com uma área superior à que coordenam ou visem matérias relativamente às quais não têm poder de decisão [artigo 75.º, n.º 1 e alínea j)].

Para além desses, outros magistrados existem (para além de departamentos e gabinetes, como acontece com os gabinetes de coordenação nacional [artigo 55.º, n.º 2, alínea a]) que, não tendo poder de emissão, têm, no entanto, numa perspetiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República, diretamente ou por intermédio do Procurador-Geral Regional, a emissão de Diretivas, instruções e ordens de serviço, como acontece com o Procurador-Geral adjunto, Diretor do DCIAP [artigo 59.º, n.º 2, alínea c)] e com o Procurador-Geral Adjunto Coordenador das procuradorias da República Administrativas e Fiscais [artigo 88.º, n.º 4, alínea c)].

Relativamente às Ordens e Instruções, a respetiva divulgação para conhecimento é efetuada, conforme os casos, por toda a estrutura do Ministério Público ou apenas pelos destinatários diretos dos seus comandos.

Em conformidade com a autonomia interna do MP a que já aludimos «os magistrados do Ministério Público devem recusar o cumprimento de diretivas, ordens e instruções ilegais e podem recusá-lo com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica» (n.º 3 do artigo 100.º do novo EMP), contudo já não podem recusar o cumprimento das «decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei de processo» como resulta expresso do n.º 6, al. a), do mesmo artigo.

Quando os magistrados hierarquicamente subordinados recusem, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 100.º do novo EMP, o cumprimento de ordens e instruções emitidas pelo magistrado do MP coordenador, sempre este poderá «avocar o processo, ou distribuí-lo a outro magistrado» (n.º 5 do mesmo artigo), mantendo assim, a possibilidade de impor a solução que perfilha³⁶.

De notar que, de acordo com o previsto no artigo 215.º do novo EMP:

«1 – Constituem infrações graves os atos praticados com dolo ou negligência grosseira que revelem grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais, nomeadamente:

- a) O não acatamento das diretivas, ordens e instruções emitidas pelo Procurador-Geral da República (...)
- f) O incumprimento injustificado de pedidos, legítimos e com a forma legal, de informações, instruções, deliberações ou provimentos funcionais emitidos por superior hierárquico, proferidos no âmbito das suas atribuições; (...)
- i) A omissão reiterada das obrigações de direção, de orientação e de avocação, nos casos previstos na lei;
- j) A interferência ilegítima na atividade funcional de outro magistrado (...)
- m) O exercício injustificado da faculdade de recusa (...)

2 – Constitui, ainda, infração grave, a formulação, por superiores hierárquicos, de pedidos de informação, instruções, deliberações ou provimentos fora do âmbito das suas atribuições, ainda que com a forma legal».

³⁶ É pacífico que as ordens e instruções que se destinem a produzir efeito em processo determinado devem ser reduzidas a escrito, tal como, aliás, a recusa do seu cumprimento, como está expressamente consignado no artigo 100.º, n.ºs 1 e 4, do novo EMP (ressalvados aqui os entendimentos de quem defende que, em circunstância alguma, pode uma ordem ou instrução produzir efeitos num processo concreto). O que constitui acesa discussão é saber se tais ordens e recusas escritas devem ficar, ou não, juntas ao processo. No sentido negativo decidiu o Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 33/2019, a que nos vimos referindo, cuja doutrina a diretiva 1/2020, de 4/2/2020 da PGR determinou fosse, no contexto das relações hierárquicas, seguida e sustentada pelo Ministério Público, diretiva essa que, no entanto, logo foi suspensa por despacho da Procuradora-Geral da República, de 11 de fevereiro de 2020, exatamente a fim de serem clarificadas e aprofundadas algumas questões relacionadas com a sobredita conclusão. Quanto a nós, as exigências de transparência que devem estar presentes em todos os atos de poder num Estado de direito democrático, impedem de forma clara que a ordem ou a recusa de cumprimento permaneçam confidenciais em expediente externo ao processo, impondo-se que constem do próprio processo, garantindo-se também dessa forma, pelo escrutínio público a que ficam sujeitos, a responsabilização de quem ordena e de quem recusa.

Constituem Infrações leves «as infrações praticadas com culpa leve que traduzam uma deficiente compreensão dos deveres funcionais, nomeadamente: (...) c) Qualquer das condutas elencadas no artigo anterior que não reúna todos os pressupostos enunciados no respetivo prómio e que, por esse motivo, não seja considerada infração grave (artigo 216.º, alínea c), do novo EMP.

Para além das Ordens e Instruções pode, e deve, o magistrado coordenador do MP recorrer a instrumentos hierárquicos não vinculativos, nomeadamente recomendações e orientações (a que os magistrados só aderem, querendo), os quais, precedidos do debate necessário, poderão ser um meio precioso para a uniformização de procedimentos e da aplicação do direito, quando não existem diretivas que tal garantam, como seria desejável, de modo a conseguir que todos os cidadãos sejam tratados de modo igual perante a lei.

8. Dos instrumentos de mobilidade e gestão processual ao dispor do magistrado do MP coordenador

O novo EMP prevê os seguintes instrumentos de mobilidade e gestão processual, destinados a melhorar o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, em situações pontuais:

- a) A reafetação de magistrado (artigo 77.º);
- b) A afetação de processos (artigo 78.º);
- c) A acumulação (artigo 79.º);
- d) A agregação (artigo 80.º);
- e) A substituição (artigo 81.º). Tais instrumentos encontram-se definidos de modo claro.

Ficou expresso que o magistrado coordenador não tem competência para afetar processos concretos a outro magistrado que não o seu titular (competência essa que é exclusiva do PGR e das Procuradorias Regionais conforme artigo 92.º, n.ºs 1 e 2, do novo EMP), sendo-lhe unicamente conferido o poder de iniciativa de propor ao Procurador-Geral Regional que determine tal atribuição concreta de processos, mediante despacho fundamentado (artigo 75.º, al. m) – permitindo-se, assim, a atribuição concreta de processos sem o controlo do CSMP. Já o poder de afetar grupos de processos ou de inquéritos a outro magistrado que não o seu titular, que se reconhece ao magistrado coordenador no artigo 75.º, al. l), terá de ser exercido «em termos a regulamentar pelo CSMP» conforme artigo 78.º.

De igual modo a reafetação de magistrados e a acumulação são da competência do CSMP, apenas sendo conferido ao magistrado coordenador o poder de iniciativa de as propor ao CSM, por intermédio do Procurador-Geral Regional (artigo 75.º, alíneas k) e n).

De notar que em todos os casos (de reafetação de magistrados, afetação de processos – grupos de processos ou processos concretos – e acumulação) se impõe a audição prévia dos magistrados visados (cfr. n.º 2 do artigo 75.º e artigos 77.º, n.º 2 e 79.º, n.º 2), mas não se exige a sua concordância, que apenas é exigida para a renovação da reafetação antes de decorridos 3 anos sobre a sua cessação, sem prejuízo de sempre deverem ser tidas em conta

«as implicações de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado». Deixando de parte as reservas sobre a duvidosa constitucionalidade da possibilidade de reafetação de processos e acumulação de funções sem a concordância do magistrado visado, considerado o princípio da inamovibilidade do magistrados do MP (artigo 219.º, n.º 4, da CRP), não se vislumbra que possa correr bem e surtir efeito a atribuição «forçada» de processos ou a reafetação ou acumulação de funções «forçadas», antes sendo de toda a conveniência que o magistrado visado adira aos desígnios propostos, sob pena de poderem, logo à partida, ficar postas em causa as finalidades que presidem à imposição de tais medidas excepcionais – de potenciação da qualidade e eficiência dos serviços.

No que concerne à agregação – esta que ocorre no âmbito do próprio movimento anual de magistrados, sendo publicitada no anúncio do movimento (artigo 80.º) –, não obstante tal não se encontre expressamente consignado no artigo 75.º, nada impede que o magistrado coordenador, no uso dos seus poderes gerais de iniciativa, dê conta da sua (in)conveniência, via hierárquica, para que, oportunamente seja ponderada pelo CSMP.

As substituições por falta, incluindo a própria, podem ocorrer por mera determinação do magistrado coordenador (artigo 81.º e artigo 5.º, n.º 3).

Nos processos criminais, sendo o magistrado coordenador o superior hierárquico comum, pode determinar que intervenha nas fases subseqüentes do processo (instrução/julgamento) o magistrado que dirigiu o inquérito ou que o coadjuvou, sempre que razões ponderosas de complexidade processual o justifiquem, surgindo aqui como decisor e não como promotor, podendo fazê-lo nomeadamente sob promoção do diretor do DIAP – cfr. artigo 87.º, al. h), do novo EMP, ao abrigo do disposto artigo 92.º, n.º 3, do citado diploma.

Também o artigo 90.º do novo EMP prevê a possibilidade de coadjuvação do magistrado a quem o processo seja distribuído «por outros magistrados do Ministério Público, da mesma ou de diferentes unidades orgânicas, quando a complexidade processual ou razões processuais o justifiquem, por decisão do superior hierárquico comum» (n.º 1). Prevendo-se que «Quando a mesma matéria, ou matéria conexa, for objeto de processos em jurisdições distintas e se verificar a necessidade de uma ação integrada e articulada do Ministério Público, podem ser constituídas equipas de magistrados, por decisão do superior hierárquico comum» (n.º 2), sendo de toda a conveniência, embora não expressamente consignado na lei que, nesse caso, o despacho que constitui a equipa, para além de identificar os seus elementos, indique, de entre eles, o responsável.

Tem, pois, aqui, o magistrado coordenador, a possibilidade de ele próprio – caso se trate de magistrados sob a sua direção – determinar no sentido referido, ou – não estando todos os magistrados sob a sua direção – propor, por via hierárquica, que assim seja determinado (artigo 92.º, n.ºs 1 e 2, do novo EMP).

Também por essa via (através do Procurador-Geral Regional) pode suscitar ao Procurador-Geral da República, no âmbito de ações cíveis ou administrativas em que o Estado seja parte, a nomeação de magistrado do MP para substituir ou coadjuvar o magistrado a quem incumba a representação do Estado. (artigo 91.º).

Mais uma vez, em todos estes casos se imporá, para que os objetivos sejam alcançados que, não obstante tal não seja exigível, se obtenha a adesão dos destinatários das medidas para que elas funcionem.

Compete ainda ao magistrado coordenador, com faculdade de delegação, nos termos do artigo 93.º, n.ºs 1 e 2, do novo EMP, relativamente a situações ocorridas na área da procuradoria de República que coordena:

«1 – Em caso de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar», solicitar à Ordem dos Advogados a indicação de um advogado para representar uma das partes.

2 – Quando uma das entidades referidas no número anterior seja o Estado, a solicitação deve ser dirigida ao diretor do Centro de Competências Jurídicas do Estado – JURISAPP (...)».

9. Da impugnação dos atos administrativos do magistrado do Ministério Público coordenador

De sublinhar que, fora deste campo, ficam os atos do magistrado do MP coordenador praticados no âmbito da sua intervenção processual no exercício de competências legalmente definidas a que já nos referimos supra.

Aliás, de acordo com o estabelecido no artigo 4.º, n.º 3, als. b) e c), do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, encontra-se excluída do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objeto a impugnação de decisões jurisdicionais proferidas por tribunais não integrados na jurisdição administrativa e fiscal e de atos relativos ao inquérito e instrução criminais, ao exercício da ação penal, e à execução das respetivas decisões.

Com efeito, a esse nível, como já referimos antes e aqui reafirmamos, o controlo das decisões do magistrado coordenador (como de resto as dos outros magistrados) é efetuado unicamente nos termos e parâmetros expressamente definidos na lei processual, v.g. no Código de Processo Penal, que estabelece os meios de controlo judicial e controlo hierárquico, este limitado a um grau na estrutura hierárquica. A lei apenas refere o imediato superior hierárquico; a decisão deste não é suscetível de reapreciação por outro magistrado colocado em grau superior da hierarquia³⁷.

Isto posto, vejamos, então, o modo de impugnação dos atos administrativos do magistrado do Ministério Público coordenador.

Estabelece o artigo 103.º da LOSJ que: «Cabe recurso necessário, sem efeito suspensivo, para o Conselho Superior do Ministério Público, a interpor no prazo de 20 dias úteis, dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo magistrado do Ministério Público coordenador».

³⁷ Sobre esta matéria, pela sua clareza e abundante fundamentação jurídica cfr. ainda a Peça n.º 687 - Contestação Acção Administrativa Especial. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 03-04-2008 e Revista MP n.º 49, ed.ª Sindicato dos magistrados MP, 1992, pág. 71 e seguintes.

Esta redação, introduzida pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, causa-nos alguma perplexidade, por contrariar manifestamente o disposto no artigo 3.º do DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro que aprovou o novo Código de Procedimento Administrativo³⁸, assim como o artigo 189³⁹ do citado CPA, já em vigor à data da referida alteração.

Com efeito, ao contrário do que ocorria na vigência do anterior CPA (aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de novembro) que admitia a possibilidade de fixação de efeito não suspensivo ao recurso hierárquico necessário dentro do condicionalismo previsto no seu artigo 170.º, n.º 1, atualmente e a partir da entrada em vigor do novo CPA (já em vigor à data da citada alteração) as impugnações administrativas necessárias de atos administrativos (onde se incluem os recursos administrativos necessários) suspendem sempre os respetivos efeitos.

Tal questão, porém, a nosso ver, não tem atualmente relevância, uma vez que, em nosso entendimento, o artigo 103.º da LOSJ deve considerar-se revogado, a partir da entrada em vigor do novo EMP, de acordo com o previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Código Civil^{40 41}.

Com efeito, o novo EMP contém a regulamentação específica quanto ao modo de impugnação dos atos administrativos praticados por magistrados do MP, onde se inclui o magistrado do MP coordenador, clarificando nos seus artigos 19.º e 21.º os atos de que se recorre para o PGR e para o CSMP, na senda do que já vinha sendo defendido por vários ilustres Juristas. Assim, ficou expressamente consignado que existe recurso para o CSMP, relativamente a matérias que sejam do âmbito da sua competência (cfr. alínea g) do citado artigo 21.º) e existe recurso hierárquico para o Procurador-Geral da República quanto às matérias da competência da hierarquia (artigo 19.º, n.º 2, alínea w).

A existência na PGR do CSMP e do PGR, com atribuições e competências diferentes teria, na verdade, de se refletir na competência para conhecer dos recursos, sob pena de interferência direta de um nas competências do outro, como antes foi amplamente debatido⁴² e agora ficou, quanto a nós, expressamente consagrado.

³⁸ Artigo 3.º Impugnações administrativas necessárias

1- As impugnações administrativas existentes à data da entrada em vigor do presente decreto-lei só são necessárias quando previstas em lei que utilize uma das seguintes expressões:

- a) A impugnação administrativa em causa é «necessária»;
- b) Do ato em causa «existe sempre» reclamação ou recurso;
- c) A utilização de impugnação administrativa «suspende» ou «tem efeito suspensivo» dos efeitos do ato impugnado.

(...)

3- As impugnações administrativas necessárias previstas na legislação existente à data da entrada em vigor do presente decreto-lei têm sempre efeitos suspensivos da eficácia do ato impugnado.

4- São revogadas as disposições incompatíveis com o disposto nos n.ºs 2 e 3.

³⁹ Artigo 189.º CPA

Efeitos das impugnações de atos administrativos

1- As impugnações administrativas necessárias de atos administrativos suspendem os respetivos efeitos.

2- As impugnações facultativas não têm efeito suspensivo (...).

⁴⁰ Artigo 7.º CC

(Cessação da vigência da lei)

1. Quando se não destine a ter vigência temporária, a lei só deixa de vigorar se for revogada por outra lei. 2. A revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior. (...).

⁴¹ Pugando pela revogação expressa deste normativo cfr. «Proposta de Lei 147/XIII Parecer-Contributos da Procuradora-Geral da República».

⁴² Vídeo "Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público [28.JUN.2017]", Joana Marques Vidal.

Assim, de acordo com a lei agora expressa, existe recurso para o CSMP quanto a atos respeitantes a matérias da sua competência (v.g. atos praticados pelo magistrado coordenador da procuradoria da República de comarca que se refiram à distribuição de serviço entre os magistrados (artigo 75.º, n.º 1, al. f), reafetação de magistrados (artigo 75.º, n.º 1, al. k) e 77.º do novo estatuto MP), afetação de grupos de processos ou de inquéritos a outro magistrado que não o seu titular (artigo 75.º, n.º 1, al. l) e 78.º do citado diploma), acumulação de funções (artigo 75.º, n.º 1, al. n) e 79.º do citado diploma), frequência de ações de formação (artigo 75.º, n.º 1, al. u), do citado diploma); quanto aos demais (incluindo a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, ao abrigo do disposto na al. m) do artigo 75.º do novo EMP), o recurso é por via hierárquica conforme artigos 19.º, n.º 2, alínea w), do novo estatuto do MP.

Mais se especificou no artigo 34.º, n.º 8 que «- Das deliberações das secções cabe recurso necessário para o plenário do Conselho Superior do Ministério Público» e no artigo 38.º que: «As deliberações do plenário do Conselho Superior do Ministério Público são impugnáveis perante o Supremo Tribunal Administrativo». Também no artigo 19.º, n.º 8 se prescreve que: «os atos administrativos praticados pelo Procurador-Geral da República» são impugnáveis perante o Supremo Tribunal Administrativo.

Por seu turno, o artigo 97.º, n.º 6, do novo EMP, estabelece que: «A impugnação judicial dos atos administrativos praticados pelos magistrados do Ministério Público é precedida de impugnação administrativa necessária, nos termos do presente Estatuto», donde decorre, em conformidade com o prescrito no artigo 189.º do CPA já citado, a suspensão dos efeitos do ato administrativo impugnado.

Em suma, o novo EMP contém a regulamentação completa da forma de impugnação dos atos administrativos praticados pelos magistrados do MP (onde se inclui o magistrado do MP coordenador), pelo que, em nosso entendimento, tratando-se, ademais, de norma especial, revoga a norma do artigo 103.º da LOSJ, de acordo com o previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Código Civil já supracitado.

10. Conclusão

Ao magistrado do MP coordenador de procuradoria da República de comarca cumpre liderar entre pares, estabelecer pontes, articular, coordenar, motivar, o que só conseguirá concretizar com um conhecimento profundo da «organização» que dirige, dos magistrados e funcionários que nela trabalham, tendo sempre presente que todos agem em nome da sociedade e para a sociedade, e que os poderes que lhe são conferidos têm um único objetivo: alcançar uma prestação de justiça de qualidade, ou seja, realizada em tempo oportuno e com observância escrupulosa dos princípios da legalidade e da igualdade dos cidadãos perante a lei.

11. Abreviaturas

MP – Ministério Público.

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público.

Novo EMP – novo Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

LOSJ – Lei de Organização do Sistema Judiciário aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto com a Retificação n.º 42/2013, de 24 de outubro e as alterações introduzidas pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, Lei n.º 23/2018, de 05 de junho, DL n.º 110/2018, de 10 de dezembro, Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, Lei n.º 27/2019, de 28 de março, Lei n.º 55/2019, de 05 de agosto e Lei n.º 107/2019, de 09 de setembro.

ROFTJ – Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais aprovado pelo DL n.º 49/2014 com as alterações introduzidas pelo DL n.º 86/2016, de 27 de dezembro, Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, DL n.º 38/2019, de 18 de março, com a Retificação n.º 22/2019, de 17 de maio.

CPA – Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 07 de janeiro.

12. Bibliografia e fontes

- Vídeos (3) Gestão e administração do Tribunal, 25/05/2017, José Mouraz Lopes, Desafios, riscos, «sarilhos» e como lidar com eles!»; Álvaro de Mendonça Narciso, Gestão por objetivos num serviço judiciário, algumas ideias; Daniel Costa, Gestão Processual, Simplificação - agilização de procedimentos; Lisboa, CEJ, 25/05/2017, consultados em outubro 2020, todos disponíveis em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/n4pck3906/desktop.mp4?locale=pt>
- Vídeo "Funções e Poderes dos Órgãos Coordenadores das Comarcas", Paulo de Carvalho, consultado em outubro 2020, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/hol5fjpp5/desktop.mp4?locale=pt>
- Vídeos (3) "Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público [28.JUN.2017]", Joana Marques Vidal, Miguel Ângelo Carmo e Debate, consultados em outubro 2020, disponíveis em <https://educast.fccn.pt/vod/channels/mqoqmnbfy>
- Vídeo "Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público | José Manuel Pinho Coelho, Inspetor Coordenador do Ministério Público, consultado em outubro 2020, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2ea0an5xu3/desktop.mp4?locale=pt>
- Vídeo Gestão e Administração do tribunal, João Rato, consultado em outubro 2020, disponível em https://educast.fccn.pt/vod/clips/2jqflcb57q/link_box_h?locale=pt
- Vídeo Gestão e Administração do tribunal, Júlio Pina Martins, consultado em outubro 2020, disponível em: https://educast.fccn.pt/vod/clips/bg3akh63h/link_box_h?locale=pt
- Vídeo Gestão e Administração do tribunal Maria José Monteiro Guerra, Juíza Desembargadora, Presidente da Comarca de Viseu, consultado em outubro 2020, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/hom8oss9m/desktop.mp4?locale=pt>
- Gestão dos Tribunais e Gestão Processual, Nuno Coelho, consultado em outubro 2020

disponível em:

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Gestao_Tribunais_Gestao_Processual.pdf

- O Magistrado Coordenador e as funções e poderes dos órgãos de gestão das comarcas, consultado em outubro 2020
- E-book Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador, julho de 2019, ed.ª CEJ, consultado em agosto 2020, disponível em:
http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf
- " Os instrumentos Hierárquicos na área penal; alocução de Gonçalo Eleutério Silva, inspector do MP, consultado em outubro 2020, https://elearning.cej.mj.pt/pluginfile.php/75591/mod_resource/content/2/Instrumentos%20Hier%C3%A1rquicos%20CEJ%2017%2006%202020.pdf
- Sebastião Teixeira, Gestão das Organizações, 1998, editora McGRAW- HILL de Portugal, Ld.ª.
- Revistas MP: n.º49, António Henriques Gaspar, «Impugnações das decisões do MP no inquérito»; pág. 71 e seguintes; ed.ª Sindicato dos magistrados do MP, 1992; n.º159, Euclides Dâmaso Simões «Poderes da hierarquia do MP em matéria penal á luz do novo Estatuto», págs. 9-22; Rui Cardoso «Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do MP- primeiras notas para a revisão da questão», págs. 23 -42, julho-setembro 2019.
- Revista julgar online n.º 20, 2013, João Paulo Vasconcelos Raposo, Luís Carvalho, Luísa Coelho, Susana Fernandes, Gestão processual: experiência de serviço num “mega-juízo”, Maio 2013, consultado em outubro 2020, disponível em:
http://julgar.pt/julgar_em_papel/julgar-n-o-20/
- Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária, 15 de junho de 2012, DGAG, consultado em outubro 2020, disponível em <https://dgaj.justica.gov.pt>
- Lei de Organização do Sistema Judiciário e Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais disponíveis em <http://www.pgdlisboa.pt>
- Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, disponível em <http://www.pgdlisboa.pt>
- Proposta de Lei 147/XIII, Parecer-Contributos da Procuradora-Geral da República e parecer-contributos Conselho Superior do Ministério Público, consultado em outubro de 2020 disponível em:
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42948>
- CSMP [Plenário de 29.10.2019, Declarações de Voto | Temas de Ordem Geral, ponto 2, consultado em outubro de 2020, disponível em https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/declaracoes-voto_boletim-informativo15_29-10-2019.pdf
- Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 33/2019, aprovado na sessão de 30 de janeiro de 2020 e diretiva 1/2020, de 4/2/2020, consultados em outubro 2020, disponíveis no SIMP em documentos hierárquicos e na coleção caderno especial estatuto Ministério Público, janeiro 2020, ed.ª CEJ, anexos, em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_EstatutoMP.pdf

- Peça n.º 687 – Contestação Acção Administrativa Especial. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa 03-04-2008, consultada em outubro de 2020, disponível em http://www.pgdlisboa.pt/apoio/apo_mostra_doc.php?nid=687&codarea=194
- O papel do Ministério Público no sistema de Justiça Penal, Recomendação REC (2000) 19 adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 6/10/2000, consultado em outubro de 2020 disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b9659>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

14. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR: NOVOS DESAFIOS¹

Irene Espinheira de Oliveira*

1. Competências e o novo estatuto do Ministério Público
2. Gestão em tempo de pandemia
3. Comunicar a justiça: redes sociais e “fake news”

“Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda a parte”

Montesquieu

1. Competências e novo estatuto do Ministério Público

A Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto – Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) estabeleceu um inovador regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais.

Na sequência da crise económica e financeira dos mercados, iniciada em 2008 nos EUA, Portugal foi alvo de intervenção externa por parte da Troika, a qual exigiu uma reconfiguração do sistema de administração da justiça, de modo a obter um sistema menos dispendioso e mais eficiente.

Assim, o designado novo Mapa Judiciário, teve como preocupação fundamental a eficiência económica, acentuada pela então situação de emergência económico-financeira do Estado.

Perante a crise económica e austeridade que se lhe seguiu, Portugal foi obrigado a incrementar políticas públicas de redução do Estado e da despesa pública – inclusive na administração judiciária – a qual foi alvo de um processo de reforma baseado numa política gestonária, direcionada para a eficiência e qualidade dos serviços e para a redução de custos.

Com a entrada em vigor, em 1.09.2014, da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto², e com o Plano de Acção para a Justiça na Sociedade de Informação, concretizou-se e implementou-se o processo de reforma da organização judiciária portuguesa iniciado formalmente com a publicação da Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto.

Essa reorganização assentou em três pilares fundamentais:

- Alargamento da base territorial das circunscrições judiciais;
- Instalação de jurisdições especializadas a nível nacional (reforço da especialização);
- Implementação de um novo modelo de gestão das comarcas (gestão por objectivos).

¹ Por vontade da autora, este texto foi escrito segundo a antiga ortografia.

* Procuradora da República.

² Depois alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, acompanhada da atinente regulamentação efectuada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, precedida pela entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Agosto.

O país ficou dividido em 23 comarcas, com sede em cada uma das capitais de distrito, tendo como base territorial os distritos administrativos e as regiões autónomas, que, com excepção de Lisboa e Porto, coincidem com tal divisão administrativa.

O primeiro desiderato da reforma foi essencialmente acessório e funcional em relação aos demais, pois que o seu escopo foi também, e em função da escala estabelecida, o de perfectibilizar e incrementar o potencial performativo do modelo gestor e do alcance da especialização³.

Após críticas a esta parte da nova organização – sendo a principal o afastamento da justiça e dos tribunais dos cidadãos – a referida lei sofreu alterações no sentido de aproximar a justiça aos cidadãos, corrigindo-se os erros do mapa judiciário.

A Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro foi a primeira dessas alterações, nas quais a divisão do território, as áreas de especialização e o modelo de gestão permanecem inalteradas, mas procedeu-se à reabertura de tribunais anteriormente extintos, bem como à reabertura de tribunais convertidos em secções de proximidade, sempre com o escopo de aproximar os tribunais dos cidadãos.

No que concerne à especialização, trata-se de uma especialização “imperfeita”, uma vez que não foi implementada exaustivamente em todas as comarcas, pois que se mantiveram comarcas nas quais, em relação ao modelo anterior, não houve praticamente qualquer acréscimo de jurisdições especializadas. O aumento da especialização, permite óbvios ganhos de qualidade e celeridade, mas contribuiu também para a perda de proximidade entre os tribunais e as populações.

Aliás, de modo a corrigir este ponto, nas alterações introduzidas à LOSJ alargou-se a competência a juízos locais da matéria que até aí competia conhecer a juízos especializados de família e menores, tendo em vista o mais fácil acesso da população a esta jurisdição.

Mas um dos principais objectivos da reforma, e o mais inovador – e aquele do qual os demais são acessórios ou funcionais – foi a introdução nos tribunais de um modelo de gestão por objectivos.

Durante décadas, os tribunais portugueses basearam o seu modelo gestor num modelo burocrático, caracterizado por um processo rígido, regulado pela tirania dos prazos e pela sobrevalorização de critérios quantitativos. A tradicional cultura judiciária via os tribunais como organizações essencialmente produtoras de valores de Direito, baseadas na procura da decisão justa e imparcial.

Com a actual LOSJ, este modelo deu lugar a um modelo gestor, que visa a qualidade e eficiência dos serviços. Procurou-se introduzir nos tribunais os critérios de gestão organizacional amplamente utilizados na economia privada.

³ Luiz Miguel Vaz da Fonseca Martins, in “As Competências do Juiz Presidente dos Tribunais de Comarca”, in “Data Venia”, ano 6, pp. 195-224.

Conceitos como liderança, eficiência, eficácia, racionalização de meios, motivação dos funcionários, cultura organizacional, comunicação, etc., foram introduzidos no modo de funcionamento dos tribunais, em especial nos de primeira instância.

A organização judiciária é agora concebida como um conjunto de tarefas e actividades organizacionais dirigidas para otimizar, em qualidade e quantidade, os serviços prestados pelo judiciário à comunidade. E veio exigir um novo paradigma de gestão assente na definição de metas e objectivos. Já não se basta com a prolação de uma decisão justa e imparcial, visa agora também obtê-la com eficiência, ao menor custo possível e num prazo razoável.

Vigora agora um novo modelo, com uma nova forma de pensar a organização e funcionamento do mundo judiciário, designadamente na agilização, distribuição e tramitação processual, na afectação e mobilidade dos recursos humanos e na autonomia das estruturas de gestão dos tribunais.

Há agora uma definição clara de objectivos e sua monitorização através de um órgão de gestão responsável. Este modelo visa permitir uma gestão, concentrada e autónoma, por cada uma das 23 comarcas, segundo um modelo de gestão por objectivos, para maior eficácia e qualidade.

A gestão dos tribunais de primeira instância é, em primeira linha, enquadrada pela definição de objectivos estratégicos, traçados pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM) pelo Procurador(a) Geral da República (PGR), em articulação com um membro do Governo responsável pela área da Justiça. O cumprimento de tais objectivos é posteriormente monitorizado por estas mesmas entidades supramencionadas, nos termos do disposto no artigo 90.º, n.º 2 e seguintes da LOSJ.

A gestão de cada uma das comarcas é efectuada pelo Conselho de Gestão, sendo este composto por um Juiz Presidente, um Procurador Coordenador e um Administrador Judiciário. O Conselho de Gestão é assim uma estrutura de gestão tripartida.

Ao Juiz Presidente e ao Magistrado do Ministério Público Coordenador cabe formular, em articulação, objectivos concretos de natureza processual, administrativos e gestionários para a comarca – artigo 91.º da mencionada lei – tendo em conta os objectivos estratégicos que são previamente traçados pelo CSM e pelo PGR, ponderando para tanto os resultados obtidos no ano anterior, bem como os recursos existentes e disponíveis na comarca.

Este sistema de gestão tripartida obedece ao princípio da cooperação entre todos os intervenientes (artigo 24.º do Regulamento da LOSJ, Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março). A LOSJ prevê apenas o essencial para a compreensão da integração do Ministério Público na comarca, deixando para o seu estatuto próprio todo um conjunto de alterações que a referida reforma veio justificar e/ou provocar⁴.

⁴ Laborinho Lúcio, in prefácio do in “O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público”, SMMP.

As competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador encontram-se plasmadas no artigo 101.º da LOSJ, e no artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público.

Dispõe o referido artigo 101.º da LOSJ, que o Magistrado do Ministério Público Coordenador: «dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre Procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos

- serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais;
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
 - n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
 - o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
 - p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
 - q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;
 - r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário».

A LOSJ atribui ao Magistrado do Ministério Público Coordenador uma liderança intermédia, que implica uma articulação e harmonização, essencial e permanente, entre os seus superiores e os seus subordinados, para a realização da gestão por objetivos. Este surge como o canal privilegiado de comunicação e de ligação da base com os líderes de topo da estrutura piramidal do Ministério Público, prestando contas da actividade desenvolvida na comarca para a prossecução e efectivação dos objetivos estratégicos delineados pelo PGR.

Nessa perspetiva, os objetivos processuais da comarca – artigo 91.º da LOSJ – terão necessariamente de respeitar a natureza hierarquizada da magistratura do Ministério Público e, como tal, articular-se quer com os objetivos estratégicos definidos pelo PGR (artigo 90.º da LOSJ), quer com os definidos pela PG Regional onde a comarca se insere.

Por sua vez o artigo 75.º do Estatuto Ministério Público, no capítulo das “Procuradorias da República da Comarca” refere que:

«1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados;
- b) Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestonárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;
- c) Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;
- d) Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República

- de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca;
- e) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;
 - f) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;
 - g) Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;
 - h) Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;
 - i) Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção;
 - j) Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções;
 - k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público;
 - l) Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;
 - m) Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;
 - n) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º;
 - o) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;
 - p) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
 - q) Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;
 - r) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
 - s) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;
 - t) Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;
 - u) Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;
 - v) Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral

regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário».

Comparando os dois normativos ressalta que, enquanto a LOSJ apenas atribuiu competências de gestão – processuais e administrativas – ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, o estatuto também lhe atribuiu poderes de representação do Ministério Público.

Em resumo, o Magistrado do Ministério Público Coordenador possui as seguintes competências e funções: representação, informação, partilha na gestão da comarca, estruturação dos serviços, proximidade com a comunidade, coesão interna.

Este gere carências e visa fazê-lo de modo eficiente e ao menor custo.

Gerir uma organização do sector público constitui uma administração de recursos alheios, escassos, provenientes da contribuição pública, com o objectivo de potenciar o bem comum da sociedade que aquela representa, tendo sempre em mente que o lucro, nas organizações públicas, se expressa na medida da satisfação do bem comum.

Gerir de modo eficiente é transformar os recursos em produtos e serviços de forma mais produtiva e ao menor custo. É atingir os objectivos e metas previstos. É estabelecer uma relação favorável entre os recursos empregues e os resultados conseguidos.

Mas a revisão dos estatutos das magistraturas não ocorreu ao mesmo tempo da reforma da LOSJ. À data da entrada em vigor da actual LOSJ – 01.09.2014 – não se encontrava ainda revisto o Estatuto do Ministério Público, o que suscitou um conjunto de questões jurídicas e organizacionais, e colocou problemas na adequação da então estrutura do Ministério Público às inovações introduzidas naquele normativo.

Colocou-se a questão das competências de direcção do Magistrado do Ministério Público Coordenador e a manutenção da figura de PGDistrital (com competências próprias previstas no Estatuto) apesar de o Distrito Judicial ter desaparecido com a reforma da LOSJ. A isto acresceu o facto de, nas comarcas sede de PGDistritais, existirem DIAP's com competência territorial que ultrapassava a área das comarcas onde estavam sedeados, o que criou dificuldades.

Perante tais problemáticas, a PGR emitiu a Orientação n.º 1/14, de 05.09.2014, na qual definiu regras claras e uniformes a nível nacional que permitissem a articulação entre os então diversos órgãos hierárquicos do Ministério Público.

Nesta orientação esclarece-se que as referências efectuadas pelas normas do estatuto ao Distrito Judicial se reportam à área da competência dos Tribunais da Relação respectivos, interpretou-se a expressão “Procuradorias da República”, referida no anterior Estatuto, como se reportando às “Procuradorias da República das Comarcas”, e considerou-se que, quando a lei utiliza a expressão “superior hierárquico” do Magistrado do Ministério Público Coordenador, se refere ao PGDistrital. Aí se esclareceu ainda que, dirigindo o Magistrado do Ministério Público Coordenador o Ministério Público da comarca, essa direcção abrange os

coordenadores sectoriais, incluindo os que dirigem os DIAP, que actuam sob a orientação e dependência hierárquica daquele.

Essa orientação estabeleceu ainda que os poderes do Director do DIAP das comarcas sede de PGDistrital deverão ser enquadrados pelos objectivos processuais determinados pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e articulados com as necessidades de outras unidades da Comarca em que se integra, e que qualquer proposta do Magistrado do Ministério Público Coordenador ao CSMP, nos termos previstos na LOSJ, e qualquer decisão envolvendo magistrados desse DIAP deverão ser acompanhadas de parecer do respectivo director, se não forem da iniciativa deste.⁵

De facto, na altura colocou-se a questão da articulação hierárquica nas comarcas sede de PGD's, onde os DIAP's são estatutariamente dirigidos por PGA's (artigo 72.º, n.º 2, do antigo Estatuto e artigo 70.º, n.º 2, do actual) e na qual o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca possa não ter a categoria de PGA, adventando-se a existência de possíveis problemas hierárquico-institucionais e protocolares face ao antigo estatuto.

Tal abordagem tinha por base uma noção convencional de hierarquia, que fazia coincidir a categoria com a função, e não o entendimento, já na altura defendido e actualmente consagrado no novo estatuto, da dissociação entre categoria e cargo/função desempenhada pelo magistrado.

Apesar de se tratar de um instrumento hierárquico de natureza não vinculativa⁶, parte das suas interpretações foram corporizadas nos Regulamentos das Procuradorias das Comarcas, previstos no artigo 101.º, n.º 1, alínea r), da LOSJ, onde se regula a organização da Procuradoria na Comarca, horário das secretarias, atendimento ao público, formas de definição dos objectivos estratégicos e processuais, monitorização do desempenho, e regras de funcionamento, comunicação e interligação das várias jurisdições.

A Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, aprovou o novo Estatuto do Ministério Público que se encontra em vigor desde o dia 1 de Janeiro de 2020.

Em muitos aspectos essenciais ao Ministério Público, à sua organização e ao estatuto dos seus magistrados, trata-se verdadeiramente de um novo estatuto; noutros, não poucos, não há alterações relevantes ao estatuto até aí em vigor.

Nele se definiu a cadeia hierárquica do Ministério Público, melhorou-se o regime da mobilidade de magistrados, limitou-se as comissões de serviço nos cargos, introduziram-se alterações ao regime remuneratório, consagrou-se uma representatividade mais próxima dos magistrados no CSMP, entre outros.

⁵ Aí se esclareceu ainda que «No que se refere aos PGA's que dirigem os DIAP nas Comarcas sede dos Tribunais da Relação. (o anterior estatuto) ... atribui-lhes poderes reforçados face aos magistrados que dirigem os restantes DIAP's», e que, «... o legislador atribui ao PGA dirigente dos DIAP das Comarcas sedes dos Tribunais da Relação, no âmbito do respetivo DIAP, naturalmente, poderes similares aos que na Comarca competem ao MMPC».

⁶ Tal como decorre do Ponto III, da Directiva n.º 5/14-PGR, de 19 de Novembro.

O conceito de “agente” (artigo 8.º do anterior estatuto) foi substituído por “magistrado” (artigo 13.º do actual), sendo que no n.º 4 do artigo 219.º da Constituição tais conceitos são utilizados como equivalentes.

Mas a sua maior inovação foi a consagração do denominado modelo de “carreira plana”, cujo elemento definidor é a existência de uma única categoria de magistrados do Ministério Público na primeira instância: os Procuradores da República.

O actual estatuto criou desafios novos ao CSMP uma vez que a este compete agora a regulamentação de muitas matérias estruturantes que não ficaram reguladas no estatuto. Tal é assaz notório nos denominados instrumentos de mobilidade e gestão processual próprios do modelo gestor agora aplicado aos tribunais.

O estatuto define o que são substituições de magistrados (artigo 81.º), a reafecção de magistrados (ou seja a sua colocação transitória em tribunal, procuradoria ou secção de departamento diverso daquele em que está colocado – artigo 77.º), a reafecção de processos (i.e., a redistribuição, aleatória ou por atribuição, de grupos de processos ou inquéritos a magistrado diverso do seu titular original – artigo 78.º), mas não regula os concretos modos em que tal se irá processar, deixando ao CSMP a regulamentação dessas matérias – cfr. artigo 76.º, n.º 3.

Compete a este órgão, enquanto guardião da autonomia dos magistrados, a emissão de directivas gerais para a regulamentação destas matérias, bem como a previsão de mecanismos que permitam o controlo do seu cumprimento.⁷

O estatuto prevê que as decisões sobre mobilidade e gestão processual suprarreferidas se submetam a critérios gerais, e atribui ao CSMP a competência para estabelecer tais critérios (e não aos órgãos executivos do Ministério Público).

Tais critérios gerais devem estar enquadrados por parâmetros legislativos – devido à reserva de lei que abrange a organização e competência do Ministério Público – e por isso o estatuto define esses parâmetros como correspondendo ao princípio da proporcionalidade, equilíbrio na distribuição do serviço e a preservação da vida pessoal e familiar do magistrado perante um prejuízo sério - cfr. artigo 76.º, n.º 3. O artigo 101.º, n.º 1, als. f) e g), da LOSJ acrescenta ainda o parâmetro da eficiência dos serviços. Tais conceitos genéricos são alvo de críticas porque permitem uma grande amplitude na sua concretização, o que contende com o conceito de «casos previstos na lei» que delimita o princípio da inamovibilidade dos magistrados do Ministério Público (cfr. n.º 4 do artigo 219.º da Constituição). O estatuto remete, pois, a concretização de tais conceitos para um patamar administrativo, ao permitir que sejam densificados por regulamento a elaborar pelo CSMP.⁸

O actual estatuto prevê – na sequência aliás das alterações que já haviam sido introduzidas ao anterior – um modelo de nomeações e provimentos de lugares, em especial de direcção e

⁷ O Regulamento dos instrumentos de mobilidade e gestão processual foi já aprovado pelo CSM por deliberação de 06.10.2020.

⁸ Luís Sousa da Fábrica, in “A autonomia do Ministério Público no novo Estatuto”, SMMP, 2020.

coordenação, que, segundo as vozes críticas do mesmo, «abrem margem para a criação de uma linha de confiança pessoal que pode atravessar toda a estrutura orgânica do Ministério Público, afastando-se os princípios gerais da igualdade, transparência e da imparcialidade das habituais regras de concurso.⁹

A regra do concurso no acesso à função pública consagrada no n.º 4 do artigo 47.º da Constituição, não se aplica directamente ao Ministério Público, mas não pode deixar de constituir um afloramento dos princípios constitucionais de aplicação inequívoca ao provimento de quaisquer cargos públicos, como os princípios da igualdade, da imparcialidade e da eficácia na prossecução do interesse.¹⁰

Outro aspecto estruturante do Ministério Público que sofreu relevantes alterações foi o da hierarquia. O artigo 97.º, n.º 3 prevê expressamente que a hierarquia é agora de natureza funcional: é o conteúdo funcional de lugares de direcção que define o grau e tipo de subordinação às ordens ou instruções emitidas.

O que dita agora a hierarquia é a concreta função que determinado magistrado do Ministério Público exerce, pelo que a subordinação dos magistrados aos degraus superiores deve ser assim entendida, até porque hoje se encontram a exercer funções em determinados departamentos (DIAP regionais, por exemplo) magistrados de categoria superior ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca.¹¹

O novo estatuto veio clarificar que «a hierarquia do Ministério Público é agora de natureza funcional e consiste na subordinação dos magistrados aos seus (concretos) superiores hierárquicos, nos termos definidos no Estatuto, e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das directivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 100.º e 101.º».¹²

E prevê-se agora expressamente – artigo 97.º, n.º 4 – que a intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal, e que “a intervenção processual do superior hierárquico efetua-se nos termos do presente Estatuto e da lei de processo” – artigo 100.º, n.º 2.

O artigo 14.º do actual estatuto define taxativamente quais os lugares funcionais do Ministério Público que detêm “poderes de direcção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual». E têm essa competência o PGR (artigo 19.º, n.º 2, al. g), o director do DCIAP (artigo 59.º, n.º 1, al. c), o PGRRegional (artigo 68.º, n.º 1, al. f), o director do DIAP regional (artigo 72.º, al. b), o Magistrado do Ministério Público Coordenador de comarca (artigo 75.º, n.º 1, al. g), o director do DIAP (artigo 87.º, al. b). Já no que concerne aos dirigentes de secção de DIAP, apenas lhes compete proferir as decisões previstas nas leis de processo (cfr. artigo 83.º, n.º 3, al. c).

⁹ Rui Medeiros e José Lobo Moutinho, in “O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público”, SMMP, 2009

¹⁰ Luís Sousa da Fábrica, ob. cit..

¹¹ Aliás este artigo não levanta grandes dificuldades de interpretação e aplicação, pois era já esse o entendimento generalizado.

¹² Rui Cardoso, in “Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do Ministério Público – primeiras notas para a revisitação da questão” - RMP, n.º 159, 2019.

No entanto, apesar de, quer o antigo quer o actual estatuto mencionarem como instrumentos de exercício dos poderes directivos as directivas, instruções e ordens, não definem em que consiste cada um desses instrumentos de gestão hierárquica, quem os pode emitir nem quais os seus campos de aplicação. O actual estatuto limita-se a referir que as directivas estão reservadas para o PGR e o CSMP (cfr. artigos 16.º, al. c) e 21.º, n.º 2, al. d)).

Para este efeito deve atender-se à Directiva n.º 5/14, de 19.11.2014, da PGR, a qual, não obstante ter sido elaborada ao abrigo do anterior estatuto, se mantém actual. Aí se refere que: «Directiva: Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência uma lacuna (integrativas).

Instrução: Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas directivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.

Ordem: Contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

Nos demais instrumentos de conformação hierárquica não cabe a imposição de directivas, ordens ou instruções.

Para o despacho, enquanto determinação vinculativa, relega-se a imposição de outras decisões, de natureza distinta da que é reservada aos supra indicados.

Nas recomendações e orientações, de natureza não vinculativa, haverá que conferir um esforço de delimitação para a sua emissão, tendo-se sempre presente que as mesmas deixarão margem de discricionariedade aos seus destinatários, e que a respetiva adesão não implica qualquer responsabilização para os recomendados.

Nos restantes instrumentos, dada a sua natureza enunciativa, de divulgação e conhecimento, naturalmente que não haverá espaço de atuação conformativa hierárquica».

E aí se define também a competência para emanar os diversos instrumentos hierárquicos, referindo o seguinte:

“No âmbito de atuação de uma magistratura hierarquizada, como é a do Ministério Público, impõe-se ainda particular atenção às atribuições e competências próprias de cada um dos seus órgãos e agentes, tendo por principal referência o Estatuto do Ministério Público, diploma que confere legitimidade e competência para a emissão de instrumentos hierárquicos nos seguintes termos:

1. Procurador-Geral da República: no âmbito dos seus poderes de direção, coordenação e fiscalização, tem a faculdade de emitir Diretivas, Ordens e Instruções que versem sobre a atuação funcional dos respetivos magistrados [...];
2. Conselho Superior do Ministério Público: faculdade de emitir Diretivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República a emissão de Diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados [...];
3. Procuradores-Gerais Distritais e Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos: faculdade de, no âmbito da sua circunscrição, emitir Ordens e Instruções. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor a emissão de Diretivas ao Procurador-Geral da República no que à atuação dos magistrados do Ministério Público diz respeito [...];
4. Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República: faculdade de emitirem Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas [...].”

Daqui se conclui que os instrumentos hierárquicos que o Magistrado do Ministério Público Coordenador tem ao seu alcance são as ordens e instruções.

No actual estatuto foi ainda necessário repensar o posicionamento das denominadas PGDistritais em razão da extinção dos distritos judiciais pela nova LOSJ. As PGDistritais deram assim lugar às PGRegionais, dirigidas por um PGA com a designação de Procurador-Geral Regional.

E foi alterado o critério objectivo para a criação dos DIAP, o qual passou do critério de 5000 inquéritos por ano, em pelo menos 3 dos últimos 5 anos judiciais (artigo 71.º, n.º 2, do anterior estatuto), passando agora a constar do artigo 85.º, n.º 1 que «existem DIAPs em todas as comarcas em que o volume processual de inquéritos penais o justifique».

Encontra-se agora expressamente consagrado que o Magistrado do Ministério Público Coordenador tem o dever de articular as suas competências elencadas no artigo 101.º com as competências atribuídas no artigo 66.º do Estatuto do Ministério Público à Procuradoria-Geral Regional dirigida pelo Procurador-Geral Regional.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador deve focalizar a sua acção na direcção efectiva da comarca, mas deve manter sempre uma estreita articulação com o seu superior hierárquico – PGRegional – de modo a que este, por sua vez, possa sintonizar harmonicamente as restantes comarcas que dirige.

Como se afere do confronto das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador previstas no estatuto, designadamente o reporte ao CSMP, o qual inicialmente

estava previsto directamente, passou a ser mediado pelo PGRRegional, o que tornou ainda mais difícil a posição do Magistrado do Ministério Público Coordenador.¹³

Mas a unidade de acção do Ministério Público, como corolário da igualdade perante a lei, apenas se alcança através de directivas de âmbito nacional emitidas pela PGR, e não por via de ordens ou instruções emanadas da hierarquia intermédia, de modo a evitar que em determinadas comarcas os magistrados sejam obrigados a seguir determinadas regras, as quais podem ser diferentes das da comarca ao lado (ou do distrito ao lado), com prejuízo para a imagem desta magistratura.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador é assim o elo de ligação privilegiado entre a base e o topo da pirâmide do Ministério Público.

Das decisões do Magistrado do Ministério Público Coordenador cabe recurso para o CSMP no que concerne aos assuntos da competência deste órgão – artigo 103.º da LOSJ – nomeadamente os relacionados com a gestão da carreira e das competências dos magistrados, recurso esse se prevê expressamente não possuir efeito suspensivo.

Relativamente às restantes matérias, sendo o PGRRegional o seu superior hierárquico, é este o competente para apreciar os recursos das demais decisões.

Coordenação sectorial:

O artigo 99.º, n.º 3, da LOSJ prevê a nomeação de Procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do Magistrado do Ministério Público Coordenador. O actual estatuto prevê no seu artigo 84.º a figura do coordenador sectorial.

A sua nomeação é da competência do CSMP - n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ e do artigo 84.º, n.º 1, do Estatuto – sob proposta do PGRRegional e por iniciativa do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

Decorre do n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ que os magistrados coordenadores sectoriais da comarca exercem funções sob a orientação do Magistrado do Ministério Público Coordenador, mas não exercem poderes de hierarquia *stricto sensu*.

O coordenador sectorial de jurisdições especializadas – família e menores, trabalho, cível, etc. – se, por outra via, não tiver competências de hierarquia, não é superior hierárquico de nenhum outro magistrado. O Magistrado do Ministério Público Coordenador não pode neles delegar poderes de exercício hierárquico directo, podendo apenas delegar funções de gestão (apenas decisões meramente administrativas).

A coordenação sectorial deve ser uma mais valia na actividade coordenativa, uma vez que as funções dos coordenadores sectoriais são as de dinamizar, articular e apoiar o Magistrado do Ministério Público Coordenador na sua área específica.

¹³ Por confronto com a figura do Juiz presidente de comarca, verifica-se que este se reporta directamente ao CSM, não possuindo qualquer figura hierárquica intermédia entre ambos.

2. Gestão em tempo de pandemia:

“Fazer a conta das vidas que salvamos ao fechar o mundo... mas também das que perigamos”.

Bernard-Henri Lévy

A pandemia colocou-nos perante o inesperado. O choque, a inquietação, o sentimento profundo da amplitude das vulnerabilidades, tudo isto assumiu uma densidade que nos esmagou. Criou-se instabilidade, produziram-se vulnerabilidades, exauriu-se o que dá mais solidez à economia, à sociedade e à vida e recebemos de volta uma pandemia.

Ficarão na memória colectiva a quarentena, o medo, a suspeição, a rua vazia, a depressão económica e social, que justificarão qualquer medida que venha comprimir os direitos de cidadania e a liberdade individual e colectiva.

Fazem-se testes para identificar os infectados e aferir a imunidade. Usam-se máscaras. Desinfectam-se as mãos. Controla-se a temperatura. Dividem-se os espaços em áreas limpas e contaminadas. Ao mesmo tempo, governos e gigantes tecnológicos conjugam esforços para recolher e armazenar dados dos cidadãos – desde dados pessoais e de localização celular, como aplicações para telemóvel de rastreio digital de contactos – a dados recolhidos por wearables ou à recolha massiva de amostras biológicas.¹⁴

Vive-se uma distopia. Ao invés da utopia, que produz um ideal de organização, felicidade e harmonia aplicado à vida colectiva, a distopia desenha um lugar imaginário onde se vive sob condições extremas de opressão, desespero e conflito.

Aspectos como a imposição do distanciamento social, a contenção imposta nos eventos de natureza colectiva, o cadastro dos cidadãos e da sua vida privada, o controlo dos lugares de habitação, o regresso abrupto das fronteiras, a limitação da circulação humana e da presença em lugares públicos, o registo detalhado e regular das condições de saúde, a instauração da vigilância sobre as pessoas, a ampliação obrigatória do regime de teletrabalho, o controlo informático da actividade individual, a flexibilização total do desemprego, a própria limitação da liberdade de reunião e protesto, bem como a intervenção mais pesada do Estado, da lei e dos mecanismos de polícia, anunciam, em nome da indispensável segurança sanitária – como nos romances distópicos de Zamiatine, Huxley ou Orwell – uma normalidade dominada por inúmeras restrições.

Para fazer face a este contexto, foi declarado sucessivamente o estado de emergência, de calamidade, de contingência e de alerta, com a adopção de medidas cuja constitucionalidade e legitimidade formal não são pacíficas.

¹⁴ Susana Costa, Filipe Santos, in “Biopolítica”, in “Palavras para lá da Pandemia”, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2020.

Aquando do decretamento do estado de emergência, a PGR divulgou um conjunto de diretrizes de actuação funcional a serem seguidas pelos magistrados do Ministério Público condensadas na Directiva n.º 3/2020, de 13 de Abril¹⁵.

De acordo com essa directiva, durante o período a que se refere o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 1-A/2020, na redação da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril, os processos urgentes seriam tramitados sem suspensão ou interrupção de prazos, o que abrangia a prática dos actos próprios dos magistrados e o seu cumprimento.

A Directiva estabeleceu que o serviço não urgente – tramitação processual e prática de actos que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais e de actos não presenciais – apesar de suspenso quanto ao decurso dos prazos processuais, podia ser assegurado através de meios de comunicação à distância, e podiam ser proferidos despachos finais nos processos da sua titularidade sempre que o magistrado considerasse não ser necessária a realização de qualquer diligência.

O CSMP aprovou também orientações para o trabalho dos magistrados nesse período excepcional, referindo que se deviam realizar presencialmente apenas os actos, as diligências e os julgamentos urgentes em que estivessem em causa direitos fundamentais, nomeadamente em processos relativos a menores em perigo, tutelares educativos de natureza urgente e relativos a arguidos presos ou sujeitos à obrigação de permanência na habitação.

Similares procedimentos foram então também adoptados pelo CSM e pela DGAJ/DIR.

Após a declaração do estado de emergência os tribunais portugueses passaram a funcionar em regime de serviços mínimos, com a natural diminuição da sua operacionalidade.

Recorreu-se à realização de diligências e julgamentos online através de plataformas digitais de videoconferência – Webex, Teams, Zoom – que foram rapidamente credenciadas para dar resposta à impossibilidade de as realizar pessoalmente por motivos sanitários.

Os magistrados rapidamente adoptaram o teletrabalho, sempre que tal se mostrou possível face ao nível de digitalização dos processos, e quando não tal não se mostrou possível, reduziram substancialmente as deslocações ao tribunal, passando a executar a maior parte do despacho no seu domicílio.

Mas os tribunais, na sua generalidade, mostraram alguma dificuldade em se adaptar às novas exigências sanitárias, demonstrando alguma rigidez organizacional. A pandemia veio mostrar as suas limitações físicas e organizacionais: falta de organização na distribuição de tarefas; meios informáticos obsoletos e/ou complexos (hardware e software); dificuldades de funcionamento em teletrabalho; espaços de trabalho exíguos; problemas de mobiliário; deficiente qualidade do ar; horários de trabalho excessivos; entre outras.

Os órgãos da administração da justiça definiram com a DGS as “Medidas para reduzir o risco de transmissão do vírus nos tribunais”. Contudo – e para além das medidas de boas práticas de

¹⁵ Que revogou a anterior Directiva n.º 2/2020, de 30 de Março.

higiene, limpeza e desinfecção, bem como de reorganização dos espaços – não foi ainda, que se tenha conhecimento, definido um plano que se debruce sobre as necessidades físicas dos tribunais para garantir condições de trabalho adequadas, salubres, seguras e eficientes para magistrados e funcionários, bem como melhores condições para a utilização dos tribunais por advogados e público em geral.¹⁶

A “rigidez” do modo de funcionamento dos tribunais e dos seus órgãos de gestão – quer nas comarcas, quer ao nível dos Conselhos Superiores, bem como no Ministério da Justiça – provocou um atraso na resposta dos tribunais. Estes estiveram quase três meses em serviços mínimos, em grande parte por falta de condições de trabalho que assegurassem a saúde e segurança dos profissionais judiciais. E foram dos últimos serviços públicos a retomar a actividade condicionada já na terceira fase de desconfinamento, devido à dificuldade em garantir as condições de trabalho exigidas no âmbito do combate à pandemia.

A Lei n.º 16/2020, de 29 de Maio veio restabelecer a actividade nos tribunais, bem como o modo da realização das diligências. À data da elaboração deste trabalho, a actividade jurisdicional decorre na normalidade possível, com a adopção das legais restrições no que concerne à realização de diligências, e com a opção pelo teletrabalho sempre que tal se verifica possível.

Mas a pandemia não pode ser um tempo perdido. Os órgãos de gestão dos tribunais tudo devem fazer para assegurarem que a função da justiça continue a cumprir a sua missão, a qual, é agora mais do nunca necessária.

E este é o enorme desafio que se coloca a toda a estrutura do Ministério Público, e no caso que aqui nos ocupa, aos Magistrados do Ministério Público Coordenadores.

Como bem referiu a Procuradora-Geral Distrital do Porto, Dr.ª Raquel Desterro, na mensagem remetida a todos os magistrados abrangidos pela sua procuradoria no início do confinamento: «Tempos extraordinários requerem pessoas extraordinárias».

Um magistrado não é um ser especial. Como qualquer ser humano tem as suas virtudes e os seus defeitos, potencialidades, limitações e fraquezas.

O ser humano tem aversão ao imprevisto, ao incerto, ao irregular, ao que não controla. «Este mesmo modo de ver surge evidente na Ordem Jurídica que rege a sociedade, a qual deve possuir os instrumentos apropriados para prosseguir a justiça e segurança».¹⁷

«As normas jurídicas são instrumentos práticos. Por isso, o jurista deve ser prudente e cuidar do resultado da sua interpretação para boa aplicação do Direito. Se o mar está agitado, é necessário que o timoneiro não seja inflexível, mas corresponda com dúctil energia à

¹⁶ João Paulo Dias, Paula Casaleiro, Teresa Maneca Lima, in “Condições de Trabalho nos Tribunais”, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2020.

¹⁷ Jorge Bacelar Gouveia, in “Portugal e a Covid-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise”, RMP – Número Especial Covid-19, 2020.

mobilidade das ondas. Assim, também em tempos de crise social a interpretação das leis e a aplicação das normas tem de ter em conta o resultado».¹⁸

O que até Março era mais ou menos rotineiro e previsível – apercebemo-nos disso agora de um modo que até aqui não o sabíamos – repentinamente deixou de o ser. Apesar de ser difícil efectuar qualquer previsão no actual contexto, é quase unânime que o regresso à dita normalidade, ou seja, à vida como ela era antes da pandemia, irá demorar a acontecer, se acontecer.

Nestes tempos instáveis, quase todas as semanas o Magistrado do Ministério Público Coordenador será confrontado com novas variáveis na gestão da comarca: previsivelmente todas as semanas haverá alterações no quadro de pessoal – quer de magistrados quer de funcionários – devido a faltas ao serviço relacionadas não só com os habituais motivos que até aqui as justificavam, mas agora também devido à situação pandémica.

Quer porque irão ficar doentes, quer porque ser-lhes-á exigida a quarentena profiláctica, quer em assistência familiar, o número de faltas de pessoal – magistrados e funcionários – ir-se-á acentuar drasticamente. Esta situação, num quadro de pessoal já de si exíguo, constituirá um enorme desafio à coordenação, e coloca em perigo a prossecução dos objectivos fixados.

As faltas relacionadas com a pandemia colocam desde logo o problema da sua justificação imediata, uma vez que muitas das situações, nomeadamente a quarentena profiláctica e a assistência familiar – quer por doença dos familiares a cargo, quer por impossibilidade dos filhos menores frequentarem o estabelecimento de ensino – terão dificuldades em serem atempadamente justificadas documentalmente, porque muitas dessas situações são tratadas por via telefónica (e os serviços nem sempre têm capacidade de resposta atempada na emissão dos respectivos documentos comprovativos), quer porque, no caso específico dos equipamentos escolares não existe muitas das vezes qualquer documento que o comprove imediatamente (ex. caso de fecho de escolas, ou no caso de recusa das escolas em deixar os menores frequentarem a mesma devido a apresentarem febre).

Esta situação vai exigir grande confiança entre o Magistrado do Ministério Público Coordenador e os magistrados que coordena, um grande espírito de serviço/função, e uma excepcional capacidade de adaptação a uma nova realidade e a uma nova dinâmica por parte destes.

No caso da quarentena profiláctica, em que as pessoas se encontram impossibilitadas de se deslocar para o seu local de trabalho, mas não se encontram impossibilitadas de trabalhar (porque elas próprias não se encontram doentes), será sempre possível adaptar o seu serviço de modo a prestá-lo à distância, em teletrabalho.

Neste caso, e face ao quadro exíguo de magistrados, a solução poderá passar pela redistribuição temporária do serviço entre magistrados, e por vezes entre magistrados que

¹⁸ Germano Marques da Silva, in “Ética e estética do processo penal em tempo de crise pandémica”, RMP – Número Especial Covid-19, 2020.

trabalham em áreas distintas, caso não existam magistrados suficientes na mesma área do magistrado ausente.

Ao magistrado impedido de se deslocar do seu domicílio, e de modo a aproveitar a sua disponibilidade, deve ser atribuído um serviço passível de ser cumprido à distância.

No entanto, tal solução, caso implique uma reafecção de magistrados ou uma acumulação de funções, terá de ser submetida pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador ao CSMP para aprovação, nos termos do artigo 75.º, n.º 1, als. k) e n), do Estatuto.

Atendendo a que estas ausências serão, em regra, de curta duração, será necessário adoptar procedimentos céleres de modo a que a decisão a proferir pelo CSMP o seja em tempo útil, ou então permitir que o Magistrado Ministério Público Coordenador possa fazer vigorar desde logo a solução alcançada – desde que com a concordância de todos os magistrados intervenientes – a título provisório. Mas para que tais soluções possam ser implementadas é necessário que esteja assegurada a total digitalização dos processos, o que não se verifica em muitos dos processos da competência do Ministério Público, nomeadamente nos inquéritos e nos processos administrativos.

Compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador a sensibilização dos funcionários para a necessidade de digitalização total dos processos (começando pela digitalização de todos os papéis entrados), em conjugação com o administrador judiciário, emitindo as ordens e instruções necessárias nesse sentido. Tal sensibilização não se afigura difícil uma vez que, agora mais do que nunca, todos os intervenientes na justiça perceberam as vantagens que advêm dessa digitalização.

O tempo passado em casa – quer em confinamento, quer em quarentena – não precisa de ser necessariamente tempo perdido. Todos nós assistimos, no período de confinamento, a uma grande pressão para se continuar a produzir, mas então à distância. Nesse período, a internet e a webcam tornaram-se ferramentas essenciais de trabalho.

A pandemia encontrou os magistrados mais preparados do que nunca para prestar grande parte do seu trabalho à distância: todos os magistrados possuem um computador portátil de serviço, VPN's atribuídos, grande parte dos processos digitalizados, etc.

O teletrabalho e o “smart working” constituem modalidades de trabalho em foco quando se aborda o futuro do direito do trabalho, sendo este último considerado como uma evolução do primeiro. Distinguem-se ambos dos métodos tradicionais de prestação do trabalho por permitirem uma maior mobilidade e versatilidade, já que, fazendo uso de movimentos inteligentes, com recurso às recentes novas tecnologias de informação e comunicação, permite o trabalho a partir de qualquer localização em detrimento de um local fixo.

O exercício de actividade em regime de teletrabalho, definido como a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa e através do recurso a Tecnologias de Informação e Comunicação, é regulado pelos artigos 165.º a 171.º do Código do Trabalho. Nele são conferidos ao trabalhador os mesmos direitos e deveres dos demais,

nomeadamente quanto a formação e promoção ou carreira profissionais, limites do período normal de trabalho e outras condições de trabalho.

No contexto actual, o teletrabalho passou de uma expressão residual, circunscrita a actividades muito específicas, a obrigatório, excepto em situações de incompatibilidade insuperável, e agora a aconselhado/preferencial. Se, por um lado, ficaram demonstradas a viabilidade e possibilidades abertas pelo teletrabalho, por outro, também ganharam expressão os desafios à sua regulação e controle.

Se a situação pandémica implicou a paralisação do curso económico da espécie humana, acelerou, de forma um pouco improvisada e precipitada, os processos de digitalização da comunicação.¹⁹

Em face da situação pandémica o teletrabalho domiciliário transformou-se numa modalidade de trabalho imprescindível, não só para trabalhadores e empregadores, mas também, e essencialmente, para a própria sociedade, ao permitir a continuação da prática de diversas actividades, mantendo-se, no entanto, a situação de isolamento/distanciamento social que se impõe.

Também os magistrados, de forma abrupta e quase universal, passaram a tramitar os processos no seu domicílio. Se muitos já antes o faziam esporadicamente, outros fizeram-no pela primeira vez, exigindo um esforço acrescido dos técnicos de informática e serviços de assistência técnica.

Mas nos meses de confinamento, uma das maiores queixas e dificuldades sentidas pelos que passaram a estar em teletrabalho e em teleestudo, prende-se com a perda das rotinas pré-confinamento e com a dificuldade de organização de um espaço e de um tempo onde quase não há quebras entre trabalho, lazer e vida familiar.

A conciliação entre a vida familiar e a pessoal poderá não ser possível no actual contexto, em que muitas escolas fecham, em que muitas aulas são leccionadas online, e em que por vezes os alunos são impedidos de frequentar a escola por suspeitas de infecção, ou por quarentena profiláctica.

Em Portugal vigora ainda uma concepção tradicional de género, em que são as mulheres, em regra, a exercer o trabalho doméstico e de cuidado não pago. O aumento desta carga de trabalho gera efeitos nefastos para as mulheres, quer em termos de bem-estar psicossocial e saúde, quer em termos de carreira, já que as obriga a reduzir o horário disponível de trabalho ou a sua produtividade em situação de teletrabalho.

Estas situações poderão contender com a impossibilidade dos magistrados em prestarem o seu serviço com a mesma disponibilidade – quer o presencial, quer o prestado em teletrabalho.

¹⁹ Jorge dos Reis Bravo, in “A pandemia como pretexto da República Tecnodigital”, RMP – Número Especial Covid-19, 2020.

E muito se tem falado da epidemia do medo, da ansiedade e da depressão, paralela à epidemia de COVID-19.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador vai ter pois ainda a difícil tarefa de gerir um equilíbrio frágil entre a defesa da saúde e integridade física – incluindo a mental – dos magistrados e funcionários, sem descurar as acrescidas necessidades dos cidadãos, em especial as dos mais vulneráveis.

Desde logo coloca-se a questão de saber como gerir o atendimento ao público em tempo de pandemia? E como motivar os magistrados a produzirem mais, de modo diverso e por vezes em áreas diferentes daquelas em que se encontram oficialmente colocados?

O Magistrado do Ministério Público Coordenador tem de saber passar a mensagem, quer a magistrados quer a funcionários, de que temos um dever cívico acrescido para com a sociedade, e uma intervenção essencial no “combate”, não à pandemia em si enquanto fenómeno vírico, mas no combate às consequências muito nefastas que dela podem advir.

Somos, a par dos profissionais de saúde e das forças de segurança, uma peça importante. Somos os guardiões dos direitos, liberdades e garantias: não nos podemos escudar na defesa apenas dos nossos direitos (e medos) individuais, que são legítimos e compreensíveis, mas que têm de ser ponderados com o serviço público que exercemos e o com o qual nos comprometemos quando iniciamos funções.

Os magistrados, como todos os cidadãos, no actual contexto pandémico, temem pela sua saúde e pela da sua família. Encaram com receio o retomar do trabalho presencial, das diligências, o contacto com o público. Tais receios podem limitar a sua produtividade, gerar sentimentos de ansiedade, e quadros mentais que poderão colocar até em causa a qualidade do trabalho prestado.

Compete aos Magistrado do Ministério Público Coordenador zelar para que existam condições de segurança na prestação do trabalho, nomeadamente ao nível das instalações.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador é um gestor e um líder de equipas, e o papel emocional por ele desempenhado é fundamental para motivar e manter motivados todos os magistrados que coordena: mais do que nunca é-lhe exigida a capacidade de gerar entusiasmo, optimismo e paixão pelo trabalho, bem como a capacidade para cultivar um ambiente de cooperação e confiança.

A actual situação pandémica, pela disrupção suprarreferida, colocou em causa a concretização dos objectivos que foram definidos para o ano de 2020. Tais objectivos, por terem sido definidos com base em circunstâncias completamente distintas daquelas que, afinal, acabaram por se verificar, revelaram-se, logo em Março, impossíveis de atingir.

A fixação dos objectivos para o próximo ano – bem como os seguintes – revela-se assaz difícil, uma vez que terão de ser fixados com base em pressupostos incertos e difíceis de prever.

O modo de fixação dos objectivos – rígido, formalista e com bastante antecedência – revela-se pouco adequado às actuais circunstâncias.

De facto, em algumas situações a pandemia trouxe a “nu” as fragilidades da adaptação quase “cega” do modelo privado e economicista às funções públicas do Estado, neste caso às funções judiciais.

A onda global de privatização dos bens sociais colectivos – tal como a saúde, a educação, etc. – foram a manifestação mais visível da prioridade dada à mercantilização da vida colectiva. O próprio Estado e a sociedade civil passaram a ser geridos e avaliados pela lógica do mercado e por critérios de rentabilidade do capital. Reflexo disto foi, conforme supra exposto, a reconfiguração da organização judiciária à imagem de critérios gestionários privados e empresariais.

Mas «a pandemia veio dramatizar dois imperativos principais. O primeiro, mais urgente, é a alteração na lógica económica e política subjacente às políticas públicas (...). Não são custos, são investimentos no bem-estar das populações que serão cada vez mais atingidas por acontecimentos extremos».²⁰

«O papel do juiz é e será sempre o de encontrar um equilíbrio entre os direitos e liberdades individuais e as necessidades da sociedade, levando em consideração que os direitos civis e políticos estão interligados com os direitos económicos, sociais e culturais. (...) Em tempos de incerteza e dificuldades económicas, é crucial que o juiz – e, especialmente, o juiz constitucional – logre proteger cuidadosamente o núcleo dos direitos económicos, sociais e culturais. O juiz deve garantir que o núcleo desses direitos não seja negociável. Consequentemente, mesmo em tempos de crise, a proteção mínima dos direitos económicos, sociais e culturais deve ser garantida e os princípios da dignidade humana, igualdade e solidariedade devem permanecer intactos».²¹

Tudo isto a par das questões jurídicas que as diversas leis aprovadas no decorrer da pandemia levantam, em especial ao nível da constitucionalidade das mesmas.

Não pretendendo aqui aprofundar esta complexa e extensa questão, sempre se dirá que o Ministério Público, enquanto garante da legalidade poderá ser chamado a intervir ou a pronunciar-se sobre algumas dessas leis.

Efectivamente, como tem sido salientado por diversos especialistas em direito, particularmente o constitucional, essas leis, ao restringirem direitos fundamentais dos cidadãos constitucionalmente consagrados – sendo particularmente duvidosa a atribuição de determinados poderes às autoridades de saúde – pode colocar o Ministério Público perante a aplicação de leis que violem os princípios constitucionais, dos quais tem como poder-dever a sua defesa.

²⁰ Boaventura de Sousa Santos, in “Desafios à Democracia: Estado de Emergência em Tempo de Pandemia Intermitente, in “Palavras para lá da Pandemia”, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2020.

²¹ José Paulo Ribeiro Albuquerque, in “O magistrado do Ministério Público coordenador e o poder-dever da iniciativa comunitária do Ministério Público: por uma justiça de proximidade: equilíbrio entre “gestão” e Estado de direito”, Revista CEJ, 1, 2019.

A restrição de direitos fundamentais dos cidadãos previstos nas leis aprovadas na pandemia, sem que esteja prevista qualquer controlo do poder judicial e do Ministério Público, coloca em causa os mais básicos princípios constitucionais de um estado de direito. A competência concedida às autoridades de saúde para, em determinadas circunstâncias, limitarem os direitos fundamentais dos cidadãos, deve sempre ser exercida em conformidade aos termos da constituição e da lei, o que implica necessariamente o controlo judicial de tais decisões.

E em determinadas áreas o Ministério Público terá de ter uma especial atenção e intervenção, por contenderem com os mais frágeis e vulneráveis face à pandemia: as crianças, a violência doméstica (em especial as mulheres) e os trabalhadores.

Na declaração sobre o impacto da pandemia provocada pelo novo coronavírus nos direitos económicos, sociais e culturais, o comité dos direitos económicos, sociais e culturais (CESCR, na sigla em inglês) das Nações Unidas, sublinhou que ninguém deve ficar para trás na tomada de decisões sobre as medidas necessárias para combater a COVID-19. Esta entidade destaca os profundos efeitos nos grupos desfavorecidos e marginalizados. Aponta também as consequências para as pessoas particularmente vulneráveis, como os idosos, ou aqueles que correm maior risco de contágio, nomeadamente reclusos e pessoas que vivem em centros de reabilitação social.

No conjunto das recomendações, o comité das Nações Unidas defende que a dignidade inerente a todas as pessoas deve ser respeitada e protegida, e isso também depende do acesso à justiça e a medidas legais eficazes, que “não é um luxo, mas um elemento essencial para proteger os direitos económicos, sociais e culturais, especialmente os dos grupos mais vulneráveis e marginalizados”.

A concretização desse apoio convoca as instituições do Estado, nelas se incluindo obviamente os tribunais, e em especial a magistratura do Ministério Público, atentas as suas características de iniciativa e defesa dos mais vulneráveis, a compreender e assumir proactivamente o seu papel na efectivação dos direitos fundamentais desses cidadãos.

Apesar de a COVID-19 parecer contagiar menos as crianças – segundo dados da OMS e da UNICEF – o seu acesso ao direito e à justiça, em sentido amplo, foi particularmente afectado, tornando-as mais vulneráveis às desigualdades sociais e económicas provocadas pela pandemia.

O actual contexto de crise de saúde pública, social e económica ameaça os direitos das crianças à sobrevivência, ao desenvolvimento (direitos à educação, à saúde e à sociabilização), à protecção e à participação (direito de exprimir a própria opinião).

O acesso à justiça de muitas crianças foi afectado pelas medidas excepcionais e temporárias nesta área, com a suspensão dos processos não urgentes (como os de regulação da guarda, visitas, alimentos e responsabilidades parentais). O adiamento destas diligências agravou outro tipo de problemas e condicionou o direito à sobrevivência e à protecção. As medidas de prevenção de contágio condicionaram também, de forma indirecta, o acesso à justiça em casos de crianças em situação de risco ou em perigo através da suspensão da actividade das

diferentes comissões de protecção de crianças e jovens e da escola, principais entidades sinalizadoras.²²

Neste contexto, e enquanto vários sectores da sociedade se fizeram representar na discussão de medidas preventivas e de contenção da pandemia, as crianças viram-se confinadas, desconfinadas e o seu direito à educação (tele)confinado, sem que em momento algum pudessem fazer ouvir a sua voz e opinião. As crianças surgiram, assim, nesta pandemia, como um dos grupos menos visíveis.

A crise pandémica tem igualmente efeitos diferentes para mulheres e homens. Em Portugal, as mulheres constituíam, até Outubro de 2020, a maioria das pessoas infectadas. A informação sobre a evolução socioeconómica mostra que o afastamento forçado do local de trabalho, o desemprego e a perda de rendimento estão a afectar desproporcionalmente as mulheres. O encerramento (ou horário reduzido) de escolas, creches e outros equipamentos sociais reforça necessidades de apoio a crianças e pessoas dependentes, tendo um impacto desproporcionado nas mães empregadas e, em especial, naquelas que compõem famílias monoparentais.

O contexto da crise pandémica é propício ao recrudescer da violência sob múltiplas formas: nos casos de violência doméstica, o confinamento pode tornar-se uma armadilha mortal para a vítima pelo agravamento das condições de coabitação forçada com a parte agressora. Para muitas mulheres, e também crianças, o receio do espaço público pelo risco sanitário é concorrente, ou até suplantado, pelo medo do espaço privado, onde a violência prevalece sobre a intimidade e protecção.

É, por isso, essencial que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei respondam aos casos de violência doméstica, que as linhas directas de violência doméstica estejam operacionais e que o acesso efectivo à justiça e aos procedimentos legais seja acessível às vítimas.

O Ministério Público representa os trabalhadores no foro laboral e acautela os interesses patrimoniais dos mesmos no âmbito de processos de insolvência. O atendimento ao público efectuado pelo Ministério Público faz com que anualmente sejam intentadas milhares de acções em defesa dos trabalhadores. No actual contexto pandémico é crucial que o Ministério Público se prepare para responder a um acréscimo de solicitações nesta área. Os trabalhadores, em especial neste período de carência económica e consequente escassez de emprego, não podem ficar meses à espera do atendimento por um magistrado, devido a um quadro de pessoal deficitário. A comunidade, em especial nesta época em que se exige ao Estado um reforço da sua intervenção, dificilmente compreenderá que não se consigam solucionar os problemas dos mais carecidos.²³

Há assim áreas que se sabe de antemão que irão ter um aumento exponencial de solicitações – por exemplo, violência doméstica, promoção e protecção, trabalho, insolvências, execuções –

²² Patrícia Branco, Paula Casaleiro, in “Acesso das crianças ao Direito e a Justiça”, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2020.

²³ António Ventinhas, in “O M.P. e a defesa dos trabalhadores após a pandemia”, revista Sábado, 08.04.2020.

mas essas necessidades serão mais acentuadas numas comarcas que noutras, e algumas áreas serão mais críticas numas comarcas do que noutras, pelo que compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador efectuar uma projecção do que poderá acontecer, e quais os modos de fazer face a essa realidade.

A análise do tecido social e económico de cada comarca permitirá perceber melhor qual será o grau de intensidade da crise em cada região e os problemas específicos de cada uma. Esta análise terá necessariamente de ser feita pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, por ser o órgão que melhor conhece as características da comarca que gere, com a envolvência dos magistrados da comarca, em especial dos coordenadores sectoriais.

Tal informação terá depois de ser transmitida ao CSMP para adaptação dos quadros de pessoal e respectivos instrumentos de mobilidade e gestão desses quadros (já supra identificados no ponto 1.).

Os relatórios internacionais também apontam uma redução significativa das taxas de criminalidade – designadamente da criminalidade de proximidade – derivada do facto de a população se encontrar confinada ao seu domicílio, de existir um maior e apertado policiamento, ao encerramento das fronteiras terrestres, ao menor funcionamento dos transportes públicos e particulares. Deixou de haver condições para a prática de muitos tipos de crime convencional.²⁴

Mas a pandemia gerou também novas e relevantes oportunidades para a criminalidade organizada (em especial no sector da saúde) e da cibercriminalidade (ex. fraudes por MBWay).

3. Comunicar a justiça: redes sociais e “fake news”

A lógica e finalidades que inspiram media e justiça são diferentes, assim como diferentes são os seus tempos. A imprensa visa informar de forma crítica as notícias da justiça, a justiça tem por objectivo garantir a cada cidadão a presunção de inocência e o direito a um processo justo.

A opinião pública não compreende o tempo da justiça, e reclama da mesma a celeridade de julgamento e decisão própria dos media.

O Estado de Direito pressupõe o direito a uma informação livre e crítica como uma das condições de um regime democrático. Mas tal informação pode comprometer um certo número de direitos fundamentais, como a presunção de inocência, o respeito pela vida privada ou o direito a um processo justo.

A Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 38.º a liberdade de imprensa e os meios de comunicação social como direitos, liberdades e garantias pessoais e como tal devem ser respeitados. Dando como certo que essa tensão latente se manterá sempre, a verdade é que entre ambas – justiça e comunicação social – tem de se verificar um diálogo por forma a garantir um equilíbrio fundamental num Estado de Direito.

²⁴ Jorge dos Reis Bravo, ob. cit..

Os media trabalham numa lógica de celeridade na divulgação da notícia e do acontecimento, a justiça trabalha de forma mais lenta e ponderada, pois que o seu objectivo não é a rapidez e o interesse do público, mas a equidade.

Os magistrados não estão vocacionados para lidar com a comunicação social nem possuem formação nesta área. Além disso, estão estatutariamente obrigados ao dever de reserva, devendo por isso abster-se de comentar processos, ainda que a título pessoal nas redes sociais, blogs e similares.

A comunicação social constitui também um meio de dar a conhecer à comunidade a actividade da área da comarca, e à sociedade o que se passa nos tribunais e na justiça em geral, e como tal, o Ministério Público e a Coordenação de Comarca devem estar atentos e ter um papel activo no modo como a justiça é comunicada.

Compete desde logo ao Magistrado do Ministério Público Coordenador fornecer aos media informações sobre determinados processos, mediáticos ou com relevo para a sociedade em geral. O modo de o fazer, e o conteúdo de tais comunicações, deverá ser concatenado com a hierarquia superior do Ministério Público (quer com a PGR, quer com a PGRegional).

A PGR possui um gabinete de imprensa que presta toda a colaboração necessária aos Magistrados do Ministério Público Coordenador quando estes pretendem fornecer elementos à comunicação social, ajuda essa que pode e deve ser solicitada sempre que se trate de um caso susceptível de interessar à opinião pública.

O ideal seria a existência de gabinetes de imprensa pelo menos em cada uma das PGRegionais – conforme previsto no artigo 6.º do Estatuto – mas tal não se afigura passível de implementação a breve prazo por motivos orçamentais.

Os tribunais têm como principal e legítima preocupação a tramitação e decisão dos processos. São frequentemente acusados de utilizarem uma linguagem hermética, técnica e pouco compreensível ao comum cidadão. Mas os tempos são de mudança, e actualmente, os magistrados estão já bem cientes da repercussão que as suas decisões podem ter no espaço público, e de que as mesmas poderão ser escrutinadas até à exaustão. Tal percepção advém da importância cada vez maior que os media dão à actividade dos tribunais – recordar que antes da pandemia todos os telejornais e jornais faziam títulos com casos em curso nos tribunais – quer ao escrutínio público que tem sido feito das diversas decisões jurisdicionais.

São bem conhecidos, e recentes, os casos de crítica até à exaustão de decisões proferidas por magistrados, nas quais, à custa de frases retiradas do seu contexto, fazem-se verdadeiros “linchamentos” em praça pública dos magistrados seus autores.

Não obstante os magistrados, em regra, não estarem preparados para intervir no mundo mediático, estão agora plenamente cientes de que a sua actividade é completamente escrutinada por estes.

Sem dúvida que a comunicação dos tribunais está a mudar. Já não são entidades fechadas, que apenas comunicavam com os cidadãos através das suas decisões. Há hoje uma enorme preocupação em dar a conhecer a actividade dos tribunais, em fornecer as mais variadas informações aos media e aos cidadãos em geral.

Neste sentido, tem havido intervenção legislativa no sentido de desmaterializar processos, simplificar procedimentos, plataformas informáticas de apoio à actividade dos tribunais, criação de sítios de internet com conteúdos abertos (ex. micro portais da comarca), criação de gabinetes de imprensa, implementação do “Atendimento Electrónico ao Cidadão”, divulgação de emails dos Magistrado do Ministério Público Coordenador, etc.

No entanto nem a LOSJ nem o seu regulamento abordam esta temática.

Uma boa comunicação da justiça evitaria muitas especulações e interpretações desajustadas por parte dos media, e permitiria rebater certas ideias difundidas por entidades e particulares que estão por vezes na prossecução de interesses individuais ou de grupo.²⁵

O Ministério da Justiça anunciou em 16.04.2020 o alargamento da presença do Plano “Justiça + Próxima” às redes sociais, que permite, através do Facebook, Instagram, Twitter e LinkedIn, conhecer as medidas excepcionais levadas a cabo devido à pandemia da Covid-19, assim como “obter informação sobre os serviços públicos e aceder aos serviços digitais da Justiça”. Aí é possível obter informação sobre os serviços públicos e aceder aos serviços digitais da Justiça, possibilitando um acesso rápido e de proximidade às necessidades dos cidadãos e das empresas.

Aí se encontra informação específica sobre os serviços dos vários Organismos da Justiça, e as medidas que estão a ser tomadas – Tribunais, Registos, Propriedade Industrial, Serviços Prisionais e nos demais serviços. Aí se acede a funcionalidades específicas e guias informativos sobre como utilizar serviços online, que simplificam processos e visam evitar deslocações físicas.²⁶

O “Tribunal +” é um projecto de simplificação administrativa, que se constituiu, no início, por um piloto no qual foram testados em ambiente real um novo modelo de atendimento, a simplificação de procedimentos e de fluxos de informação nas secretarias e ferramentas de suporte à gestão.

A face mais visível do “Tribunal +”, o “Balcão +”, assenta numa nova filosofia de atendimento, centrada no cidadão e focada na interacção e no acolhimento do cidadão que tem de recorrer a um tribunal.

O Tribunal de Santa Maria da Feira – no qual exerço funções – é um dos tribunais onde o “Balcão +” já se encontra implantado e com ampla aceitação. É um modelo de atendimento centralizado, com um sistema de senhas e informação sobre o estado das diligências, sinalética

²⁵ Carlos José Nascimento Teixeira, in “Organização judiciária, confiança do cidadão na justiça, ética no exercício das magistraturas, cidadania e justiça, prestação de contas”, Caderno CEJ, Direcção Comarcas, MMPC, 2019.

²⁶ www.justica.gov.pt

mais simples e clara, o qual veio facilitar muito o serviço dos funcionários das secções, e inerentemente também o dos magistrados, com nítidas vantagens e aceitação por parte dos cidadãos que se deslocam ao tribunal.

Tem permitido menos tempo de espera e de permanência no tribunal, melhor compreensão dos locais onde se devem deslocar, maior rapidez no atendimento, procedimento de chamada e de comprovativo de presença mais agilizado.

Nele é efectuado o “check in” automático – sem necessidade de intervenção do funcionário judicial – e permite que a secção saiba logo que pessoas estão presentes para as diligências sem necessidade de efectuar a tradicional “chamada”.

Pois se a discussão sobre as relações entre a justiça e os media se centram em regra numa definição tradicional do que são os media: televisão, rádio e imprensa escrita ou online, o certo é que, actualmente, a grande questão que se coloca neste âmbito, é relativamente às redes sociais, e em especial no que concerne às vulgarmente denominadas “fake news”.

Fake news, ou notícias falsas, ganharam destaque nos últimos tempos por duas razões: a enorme facilidade e velocidade de disseminação e o impacto que podem gerar. Cheias de conselhos falsos, as *fake news* espalham-se tão rapidamente como um vírus.

O alarmismo que estas mensagens transmitem em tempos de pandemia aumenta a especulação e os medos, que ficam (des)equilibrados entre as mensagens do WhatsApp ou Facebook e a informação jornalística transmitida pelos tradicionais canais de televisão, rádio ou jornais.

Sempre existiram notícias falsas ao longo da história (há vários episódios em que rumores falsos espalhados causaram grandes consequências). Mas a relevância cada vez maior das redes sociais digitais na esfera pública, faz com que as notícias falsas se espalhem rapidamente e por um grande número de pessoas.

Muitas dessas *fake news* são utilizadas por exércitos de profissionais e *hackers* para alimentar ideologias e disseminar ódios que podem colocar em causa o Estado de direito. A própria forma como os links são partilhados nas redes sociais dificulta a identificação da natureza dos conteúdos em circulação. As *fake news* assentam, também, na crise de confiança dos leitores nos veículos tradicionais.²⁷

A limitação deste tipo de “notícias” é uma questão complexa que tem sido abordada em várias frentes – plataformas digitais, media tradicionais, governos e organismos internacionais, organizações de pesquisa e sociedade civil – e muitas vezes esbarram com a chamada de atenção para o risco de reacções e regulações que atentem contra a liberdade de expressão, como a instituição de mecanismos de censura ou remoção de conteúdos da web²⁸.

²⁷ Anne Backhaus, in “Epidemia de informação falsa”, original Der Spiegel e tradução Courier Internacional, Junho 2020.

²⁸ Caroline Delmazo e Jonas Valente, in “Fake news nas redes sociais online: propagação e reacções à desinformação em busca de cliques”, Media & Jornalismo, Imprensa da Universidade de Coimbra, n.º 32, Vol. 18, n.º 1, 2018.

O problema das notícias falsas preocupa governantes e organismos internacionais pelo impacto directo que têm na política e, especificamente, nas disputas eleitorais. A ONU preocupada com o aumento do volume das chamadas "fake news" na internet, lançou uma campanha denominada "Check" para as combater.

O Ministério Público enquanto garante da legalidade, detentor da iniciativa na área criminal e como magistratura proactiva poderá ter um papel importante nesta área, pelo que, esta exposição visa contribuir modestamente para uma reflexão sobre esta problemática.

Quando olhamos para o panorama geral da actualidade jornalística, facilmente conseguimos vislumbrar uma ou várias destas categorias nas notícias que todos os dias são apresentadas quer através de websites oficiais quer através das redes sociais.

Não existe em Portugal qualquer lei reguladora ou incriminatória das denominadas "fake news", como o que já sucede na Alemanha, França, Brasil, etc.

Mas mesmo assim uma notícia falsa poderá constituir ilícito criminal face ao actual normativo vigente: difamação, denúncia caluniosa, crime eleitoral, incitamento ao ódio e à violência, instigação e apologia pública ao crime, etc.

O facto de a "notícia" ser veiculada por meio da rede mundial de computadores – seja em redes sociais ou em navegadores de internet – mediante link com código malicioso para a captação indevida de dados da vítima, invadindo dispositivo informático alheio, o agente poderá incorrer nas penas previstas para a burla informática.

As questões colocadas no presente trabalho são apenas uma parte ínfima das dificuldades e desafios que o Ministério Público terá de enfrentar nestes tempos incertos. Será um tempo de apelo à resiliência e também à criatividade de todos os magistrados, e neste caso particular, dos Magistrados do Ministério Público Coordenadores.

15. MINISTÉRIO PÚBLICO. O FUTURO NA GESTÃO DA COMARCA

Isabel Maria Lopes Valente*

1. Introdução

1.1. A razão da frequência do Curso. Breve resumo histórico de 30 anos de tribunais.

2. A fonte do poder de gestão no Ministério Público

2.1. Um passado recente

2.2. Uma magistratura estruturalmente organizada para gerir?

3. O Magistrado do Ministério Público Coordenador e as relações com os outros intervenientes na gestão de comarca

3.1. O Magistrado do Ministério Público Coordenador. Características e competências

4. Questões que se mantêm para o futuro

Agradecimento

Até há alguns meses, eu diria que o que nos define são as nossas escolhas, a partir do que se passa internamente, crenças, valores, sonhos e sentimentos. Mas hoje já não digo o mesmo. Hoje, eu diria que isso é pouco para nos definir. Temos memórias, carregamos uma história, com tantas coisas aprendidas, vividas e o que nos impulsiona para o futuro. Para mudar, tanto bastou o aparecimento de um inimigo invisível, a reestruturação da sociedade, a alteração de prioridades. Somos pessoas mais fortes e com uma função e objetivos definidos. E por isso, sou agradecida.

“Não se pode criar experiência. É preciso passar por ela”.

Albert Camus

1. Introdução

1.1. A razão da frequência deste Curso. Breve resumo histórico de 30 anos de tribunais

A primeira questão a que tenho de responder, na sequência do repto do Sr. Dr. José Mouraz Lopes, Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas aquando da sua intervenção no dia 25 de Maio de 2107, no Centro de Estudos Judiciário, é saber o porquê da frequência deste curso.

Direi que todos têm as suas razões, umas mais válidas que outras, mas em rigor, o que é mais relevante é que se trata de um processo de evolução pessoal e profissional.

No meu caso, e lançando mão às memórias de 34 anos de carreira quando tomei posse no Centro de Estudos Judiciários, no dia 1 de Outubro de 1986, em frente ao então Director Dr. Laborinho Lúcio, fazendo um juramento solene, começou uma história de vida ligada a uma paixão antiga que era o fazer parte do processo de obter e fazer Justiça.

Tive a felicidade de fazer parte de um grupo de magistrados do Ministério Público que nos finais dos anos 80 e durante toda a década de 90, alterou a imagem, a forma de actuação, e criou objectivos específicos em cada comarca em que foi colocado.

Beneficiei, como magistrada do Ministério Público, de uma nova abordagem apresentada pelo então Procurador-Geral da República, Juiz Conselheiro Narciso da Cunha Rodrigues, que

* Procuradora da República.

transportou para o seio do homem comum a ideia de uma magistratura presente, existente, implementada no terreno, com um desempenho eficiente das suas várias funções, que não se limita à representação do Estado-Administração ou ao domínio da área penal, mas que se expande marcadamente, à representação do Estado-Comunidade e às secções da sociedade que precisam de especial protecção, ou seja, os trabalhadores e suas famílias, os menores, e os mais desfavorecidos economicamente, e ainda, a defesa de novos valores e interesses ligados ao ambiente e à comunidade.

Não se pode esquecer que fazia menos de 10 anos que esta nova magistratura do Ministério Público deixara de ser uma magistratura vestibular da magistratura judicial, passando a ser vista como uma magistratura paralela desta.

As primeiras impressões recolhidas junto da comunidade quanto ao papel do Ministério Público reforçaram o subsequente movimento da reforma da justiça e dos tribunais, com as várias alterações legislativas organizacionais e estatutárias.

Sendo certo que é extremamente relevante para o cidadão comum a eficácia da justiça e a qualidade do exercício da mesma, tendo o tipo de organização e o exercício da função por parte de cada magistrado do Ministério Público, desde a base da pirâmide até ao seu representante máximo, contribuído para aquilo que agora se abandeira como o “ganhamento” da confiança na justiça por parte dos cidadãos.

E foi durante o evoluir desses paradigmas que passei por todas as fases que levaram a que hoje me decidisse pela frequência do III Curso de Magistrado de Ministério Público Coordenador, como sendo algo natural.

Desde a primeira comarca em que iniciei funções, o desafio esteve sempre presente: a comarca “tranquila” de Trás-os-Montes, onde tomei posse sendo o primeiro magistrado do Ministério Público titular e, ainda por cima, do género feminino. Uma comarca que encerrava graves problemas de isolamento devido ao tipo de território, com deficientes transportes, população activa reduzida, em comparação a uma grande percentagem de imigração. Uma comarca com problemas sociais de relevo, em que a população aprendeu o caminho para o serviço de atendimento ao público que tinha lugar uma vez por semana, porque tinha passado a informação de que agora havia um serviço no Tribunal que os ouvia e atendia nos seus problemas com os incapazes, com os idosos, com os menores que não têm consigo os pais porque estão imigrados, vivendo com outros familiares, serviço esse que está ali para os proteger e defender.

Passando pelas buliçosas comarcas do Minho, onde os conflitos entre vizinhos eram violentos (homicídios, roubos); os crimes contra a autodeterminação sexual passaram a ser denunciados de forma progressiva (ligado ao facto provável de na magistratura do Ministério Público, a quem as vítimas acediam em primeira instância, se encontrava uma figura do género feminino); os crimes ligados à corrupção, ao peculato (ligados ao poder local) as infracções antieconómicas (Fraudes na obtenção de subsídio ou subvenção, ou desvio de subvenção, subsídio ou crédito bonificado); a surpresa dos peritos médicos em ter uma magistrada do Ministério Público presente na realização das autópsias; a realização de diligências com a

Polícia Judiciária sob orientação directa da magistrada em diligências específicas (ex: reconstituição factual); a experiência única da implementação das Comissões de Protecção de Menores, onde, como representante do Ministério Público a quem a lei atribuiu a representação dos menores, não poderia, obviamente, ser alheia às competências e ao trabalho das comissões de protecção.

Àquela data, o DL 189/91, de 17 de Maio, estabeleceu que, da constituição das Comissões de Protecção de Menores, fazia parte “um agente do Ministério Público em serviço na comarca, a designar pelo Procurador da República”, e que era o seu presidente durante os dois primeiros anos de actividade. E dessa forma, assisti aos primeiros passos e melhoria progressiva da instalação dos serviços comunitários, ao chamamento do poder local e à consciência de que, da articulação de todos os membros da CPM poderia resultar a introdução de alterações substanciais nesta matéria da protecção de menores e ainda das suas famílias. O resultado desse serviço foi de tal forma frutuoso que com a entrada em vigor da Lei de Protecção das Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro), e o facto do Ministério Público ter deixado de integrar a composição das comissões tal provocou – e ainda provoca nalguns meios – fortes reacções contrárias.

Posteriormente a 1994, com a prestação de funções em comarcas como Almada, Mafra e Loures, uma pluridade de experiências de natureza civil, criminal, administrativa, família e menores, e laboral que culminou com a promoção, em 2012, à categoria de Procuradora da República, permitiu-me recolher um manancial de conhecimentos ligados não só à gestão processual em si, mas também ao do próprio tribunal.

Pelo caminho, ficaram os processos mediáticos, a alta criminalidade (FP's 25), as vitórias em processos com relevância tanto jurídica como social, as inaugurações de novos tribunais, a criação de raiz de um DIAP (Loures), a coordenação de uma comarca reestruturada por via do alargamento da competência territorial (Loures), a coordenação das autoridades policiais estacionárias e não estacionárias na comarca, com edição de protocolos de boa conduta, uma experiência de coordenação que me permitiu pôr à prova capacidades de organização, liderança e comunicação com outros interlocutores e, sobretudo, de gestão de conflitos, quer os mesmos tenham sido reais, latentes ou mesmo falsos.

E mais recentemente, nos últimos 12 anos, na comarca de Lisboa, a experiência de representar o Ministério Público em processos que, mais do que serem complexos, representam a postura e reacção do cidadão para com a Justiça, havendo oscilações cíclicas entre um sentimento de confiança e um sentimento de descrédito nos Tribunais.

Destaca-se em primeiro lugar as funções na Instância Central Criminal de Lisboa, desde 2012 até 2017, embora me mantivesse ligada à mesma até 2019, por decisão superior hierárquica para acompanhamento do processo designado por BPP-II, em cumulação com as funções no TIC de Lisboa e com um curto período de Coordenação sectorial no DIAP.

Durante esse período, tornou-se cada vez mais perceptível um novo tipo de proximidade entre Comunicação Social e Tribunal.

Todos sabemos que a relação entre comunicação social e tribunais, neles se incluindo o Ministério Público, sempre se revelou uma relação no mínimo complexa.

No fundo, está em causa uma ética de comportamentos. Comunicação Social e Justiça como que se vigiam mutuamente. A missão da imprensa é informar de forma crítica. Ao fazê-lo, compreende-se o exercício da Justiça, a qual tem como competência garantir a cada cidadão a presunção de inocência e o direito a um processo justo.

Esta dicotomia num Estado de Direito implica que o direito a uma informação livre e crítica é uma das condições de um regime democrático, mas por outro lado, o seu exercício pode comprometer um certo número de direitos fundamentais desses mesmos cidadãos como seja, a presunção de inocência, o respeito pela vida privada ou o direito a um processo justo.

Existe uma tensão permanente que nunca vai desaparecer porque afinal a lógica e as finalidades que inspiram os media e a Justiça são distintas. A comunicação social premeia a rapidez (é tudo para consumo rápido e instantâneo – hoje é notícia, amanhã é história), enquanto a Justiça adopta um funcionamento mais lento e reflectido.

Contudo, seja porque os Tribunais/Justiça passaram a sair do mundo fechado dos Palácios de Justiça e das salas de audiência, sendo mais visíveis junto dos cidadãos, com a comunicação, em lugar próprio, das suas decisões, ou com a criação de Gabinetes de Imprensa, seja porque a comunicação social passou a ter um maior controle e rigor no exercício da função de informar e de contribuir para formar uma opinião, tem-se observado nalguns sectores de informação mais especializada, que em vez da crítica à morosidade da Justiça, surgiam notícias sobre as decisões proferidas em processos mediáticos (alguns deles em que me coube representar o Ministério Público), detentores de interesse público face ao tipo de criminalidade em causa.

Estamos a falar de alta criminalidade financeira, criminalidade violenta, grave e altamente organizada, cibercriminalidade, violência doméstica familiar, crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual envolvendo menores, *associações criminosas* dedicadas ao tráfico internacional de estupefacientes, de pessoas, de armas, ou ao auxílio à imigração ilegal, ao roubo organizado e que tiveram como desfecho condenações em penas de prisão, a maioria de natureza efectiva (ex: Gang dos ATM's), o que foi relatado e principalmente, seguido por parte da imprensa.

Com relevância refere-se um julgamento que prosseguiu por 3 anos (Proc. BPP –II), em que, à semelhança de outros (Ex: BPN), constituía aos olhos do cidadão comum uma situação de crime de “colarinho branco”, em que a impunidade é esperada como algo inevitável por causa dos intervenientes (banqueiros que se colocam numa postura *be above the law*), e também por causa da morosidade que a investigação, acusação e julgamento desse tipo de criminalidade geralmente importava. A condenação em primeira instância e posteriormente o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa datado de Julho de 2020, que converteu em efectiva duas das penas de prisão que anteriormente se considerou ficarem suspensas na sua execução, representam aquilo que se costuma falar de “uma pedrada no charco”, que foi relatado, mais como uma constatação e não tanto como um espectáculo judicial.

Num pequeno aparte, direi que concordo com a exposição da autoria da Dra. Sandra Duarte, Assessora de Imprensa da Procuradoria-Geral da República, na sua palestra datada de 9 de Março de 2020, quanto ao tema de **Uma adequada comunicação de Justiça: forma e conteúdo**, quando refere a necessidade de uma pequena notícia no portal do Ministério Público, criado em Abril de 2015, podendo ser feito nos micro-sites da Procuradoria-Geral Regional ou até da própria comarca pelos Procuradores Coordenadores de comarca, não deixando à imprensa a exploração de factos que não manuseiam no seu dia-a-dia, e que podem gerar uma mal-informação ou “Missverständnis”.

Compreende-se que uma tradição de séculos de compostura, reserva e afastamento do cidadão por parte da máquina judiciária, contribuiu para a tornar incapaz, quiçá desajeitada na comunicação com a esfera pública da sociedade. Além disso, as magistraturas lidam com limitações legais e ainda com as regras impostas pelos respectivos estatutos, sendo a legislação sobre a forma de intervenção e limites quase inexistente.

Consideramos que a Justiça só tem a ganhar com esse tipo de divulgação, pois que muito desses casos já estão a ser do conhecimento público, a ser objecto de críticas dos mais variados sectores, podendo haver perturbação e desvirtuação da notícia, nomeadamente, em processos que pela sua complexidade, implicam também morosidade, o que a maior parte dos cidadãos não entende.

Ao publicar de forma simples e de fácil acesso ao público (entendendo-se “fácil” como sendo “entendível”), decisões, questões fáceis em processos pendentes (como, quais os crimes em causa, se foram acusados), podemos inverter a tendência existente de “desconfiança das pessoas umas nas outras, designadamente na sua capacidade de cumprirem voluntariamente as suas obrigações” e, sobretudo, inverter a desconfiança das pessoas nas instituições, no caso, no poder judiciário. (v.g. Organização Judiciária II - Problemas graves, Confiança e legitimidade, de António Pedro Barbas Homem)

Consideramos que esta desconfiança das pessoas no poder judiciário implica um desprestígio social das profissões jurídicas (Juízes, Procuradores, Oficiais de Justiça), criando nos cidadãos uma baixa expectativa no sistema judicial por este ser incapaz de realizar justiça. E falamos concretamente de processos ligados a crimes de corrupção que envolve o poder político e também o poder judiciário (temos os exemplos recentes dos processos pendentes envolvendo magistrados).

Esta transparência dos Tribunais terá a virtude de fazer cessar um excesso de peso dos media, pois que o silêncio dos mesmos Tribunais, em especial dos que lidam com processos que causam alarme social ou são rotulados de mediáticos pode permitir duas coisas: transformar um processo num espectáculo público, desprovido de seriedade e de protecção aos intervenientes processuais e, em segundo lugar, a verificação de um julgamento em Praça Pública, com violação de todos os princípios decorrentes de um Estado democrático.

O julgamento em Praça Pública está inerentemente ligado em termos históricos aos poderes dos senhores feudais e depois ao poder da Inquisição. Longe vão esses tempos, que

constituíram no caso da Inquisição, um pesado testemunho de perseguição, principalmente às mulheres.

De facto, as mulheres foram as grandes sofredoras. Entre 1627 e 1630, quase todas as parteiras de Colônia – Alemanha, foram eliminadas. As “bruxas” – geralmente mulheres de má aparência – eram culpadas de todos os males da sociedade europeia. (in BESEN, 2008, p. 03).

Ironicamente, são as mulheres que em termos de percentagem enchem presentemente as salas de audiências, os gabinetes, os serviços da justiça em geral. Fazem-no na posição de julgadores, de investigadoras, de direcção.

Estas últimas alterações ocorreram a partir de há uns anos, mas nem tudo se mostra equilibrado. Continua a haver registos de queixas de discriminação, mesmo na área da Justiça.

Em resumo, conhecer novos papéis e contribuir para a continuação das mudanças na Gestão e Organização da Justiça será, pois, uma possível resposta à questão colocada nessa intervenção de 2017, pelo Juiz Conselheiro Dr. José Mouraz Lopes.

Mas também não se descure a tal hipótese indicada pelo mesmo Juiz Conselheiro de que por estarem cansados de tantas sentenças e despachos, a perspectiva de um novo papel dentro dos Tribunais, possa constituir um novo atractivo.

De facto, após três décadas de um mesmo trabalho, o desgaste e natural cansaço mental decorrente da repetição sucessiva de um tipo de função ou matéria pode determinar saturação e sensação de estagnação.

Recordo-me dos meus vinte e pouco anos de idade aquando da primeira colocação na comarca de ingresso, quando um colega a quem nos referíamos com especial deferência “Sr. Procurador” (todos os que iam tomar posse eram jovens Procuradores-Adjuntos), em tom de desabafo disse: “finalmente que vem «malta jovem», que já estou a ficar velho para andar a fazer coisas que se fazem no início da carreira”. Na altura ouvi com surpresa o tal “desabafo” feito em voz pausada e não o compreendi. No tempo presente, entendo perfeitamente o que o Colega, entretanto já falecido, pretendia dizer. O nosso cérebro é uma máquina que evolui também ela, respondendo a novos estímulos, trabalhando todo o “material” recolhido ao longo da sua vida e aplicando-o em novos caminhos e novos projectos, tendo a mais valia da experiência.

Impedir a progressão de um profissional na sua carreira, apesar da sua experiência e *expertise*, pode causar um mal pessoal injustificável a essa pessoa, que tem direito a concretizar as suas expectativas profissionais nas quais investiu a sua vida toda, mas poderá causar também um prejuízo desnecessário a um serviço, já por si parco de pessoas.

Mas nas palavras do nosso mui estimado Juiz Conselheiro Armando Leandro: “cada caso é um caso”, e certamente que cada um apresentará as melhores razões para a frequência deste curso.

2. A fonte do poder de gestão no Ministério Público

A razão do título está inerentemente ligada à história e evolução do Ministério Público em Portugal, às suas raízes, e agora ao seu futuro face a uma conjuntura absolutamente transformada, que exige maior intervenção, ou quiçá, maior capacidade de resposta.

Na história universal fala-se de um *Promotor de Justiça* na Grécia na primeira aparição do Ministério Público aquando de um julgamento cerca do ano 599.

Também em Roma, na Antiguidade, já surgiam figuras institucionais cujos objectivos estavam mais ligados à representação de interesses do poder político instituído do que à representação ou defesa de interesses gerais.

Em tempos ainda longínquos, antes da formação de Portugal como reino, a ideia vigente é a de que os bens da coroa equivaliam aos bens ou património público, e sendo o Rei o administrador natural desse património público existia a necessidade de representantes do Rei defenderem esses direitos e interesses que eram simultaneamente da Coroa e da Fazenda Pública.

Isto significa que foi a *função* que criou o órgão. Ou seja, no dizer de Neves Ribeiro: “O despertar de uma necessidade colectiva é a carga social capaz de institucionalizar o órgão representativo que lhe dê satisfação. A Institucionalização do Ministério Público corresponde, historicamente, à organização permanente das necessidades sociais que justificam o seu aparecimento” – in *Ministério Público, Raízes do Passado – Perspectivas para o Futuro*, de António da Costa Neves Ribeiro, em *Rev. do Ministério Público*, n.º 1, ed. Fev. de 1980.

Foi a partir do Séc. XIII que o Ministério Público apareceu como instituição minimamente organizada na Europa.

Em Portugal, no reinado de D. Afonso III, com a conquista do Algarve aos Mouros e o fim da conquista do território e a consolidação do reino, a coroa virou-se para a sua governação e criou uma legislação em que um embrião de um Ministério Público começou a ter forma, aparecendo os tabeliões nas terras, e os Procuradores junto à Coroa.

Portanto, o Procurador era inicialmente o conselheiro jurídico do Rei e, simultaneamente, defensor dos direitos e interesses do Rei e da Fazenda.

Com a evolução passou por ter funções de representação de interesses sociais junto dos órgãos de Justiça, convergindo na promoção da Justiça e na representação da sociedade contra as violações da lei.

Em resumo, um longo caminho foi percorrido desde o Procurador dos Feitos e da Coroa e do Procurador dos Feitos e da Fazenda (nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), passando pelo Procurador-Geral da Coroa e da Fazenda que passou a reunir os dois cargos, até à criação do cargo de Procurador-Geral de República com a República, após 1910.

Neste trabalho, procura-se fazer a interligação do legado do passado, com a experiência presente para um futuro mais eficaz e prometedora.

2.1. Um passado recente

“Uma sociedade em mutação exige um contínuo reajuste de suas instituições para atender eficientemente às novas demandas. O Ministério Público se insere nesse contexto como uma instituição destinada a defender os interesses, não mais do Estado ou de uma sociedade simplesmente, mas de uma sociedade democrática. Neste propósito, assume a responsabilidade de pensar a ciência jurídica e seus mecanismos como alavancas de progresso social, a partir de uma cultura de inovação; sua missão é promover o interesse público e a justiça não apenas com os elementos estáticos concedidos pela letra fria da lei, mas enriquecê-los com a práxis institucional e as soluções que surgem da teorização dos problemas formulados a partir do contato com a comunidade”.

João Gaspar Rodrigues, Promotor de Justiça (Brasil)

Parece-nos evidente que a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei da Organização do Sistema Judiciário), é o resultado de muito trabalho e estudo dos relatórios remetidos pelos Magistrados responsáveis às várias circunscrições regionais, da análise dos resultados anuais, de uma sequência magistral de leis que institucionalizaram procedimentos obrigatórios, nomeadamente, com o estabelecimento do cumprimento dos objectivos, prioridades e orientações de política criminal para os vários biénios, que começou com a Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, que aprovou a Lei-Quadro da Política Criminal, como exemplo a referir.

Apesar desta pequena apresentação ter por base o papel da magistratura do Ministério Público, atenta a publicação da nova Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) que veio estabelecer as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário e ainda a publicação do DL n.º 49/2014, de 27 de Março (RLOSJ), que a regulamentou e que vieram introduzir no ordenamento jurídico nacional, matérias de gestão processual, quer enquanto instrumento de organização e gestão do sistema, quer enquanto instrumento de gestão processual, não podemos descurar qual o papel que o Ministério Público teve ao longo das várias reformas, porque afinal, “Roma e Pavia não se fizeram num dia”, e no que ao Ministério Público diz respeito, muito caminho há ainda a desbravar e muitos comportamentos a alisar.

Vejamos afinal, qual o tipo de mudanças que ocorreram até à publicação da Lei n.º 62/2013:

As mudanças mais importantes que ocorreram na organização da Justiça em Portugal após a Constituição de 1976 podem ser identificadas em três períodos.

O primeiro período que se indica de 1977 a 1987, em que ocorre a transição e consolidação do Estado de direito democrático, sendo as reformas judiciais as referentes à dignificação e democratização do poder judicial.

O segundo período de 1987 a 1999, foi dominado pela criação dos tribunais de círculo, as controvérsias ao seu redor e pela constatação de que os tribunais se encontravam desajustados face à procura crescente dos cidadãos e à realidade do território.

Neste período e conforme se disse anteriormente, consideramos que foi determinante uma nova postura por parte da magistratura do Ministério Público, à imagem do Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues, “Referência ímpar na arquitectura do sistema judiciário português nos finais do milénio, lutador intransigente pela dignificação dos tribunais como Órgãos de Soberania aos quais compete administrar a justiça e a sua divulgação social, e a consagração desta magistratura, a que pertença, não como defensora do Estado – Governo – mas sim como uma magistratura ao serviços da comunidade e dos cidadãos. As suas características pessoais e profissionais reconduzem-no, na nossa leitura, ao saber, à humanidade e à simplicidade.” – in “Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues, de António Rodrigues Maximiano, vol. II, pp. 353-365, Coimbra Editora, 2001.

O terceiro período, que vai de 1999 até à actualidade, em que se extinguiram os tribunais de círculo, caracterizou-se pela tentativa de adaptação da oferta de justiça à procura crescente por parte dos cidadãos; pela disponibilização de mais meios físicos e humanos; pela implementação crescente da informatização; e pela incorporação na política da Justiça de ideias de simplificação processual e de desjudicialização, em especial através dos meios alternativos de resolução de litígios.

Foi neste terceiro período que teve lugar de forma muito subtil uma nova actuação nos tribunais de 1.ª instância que, em meu entender, foi a génese do que muito viria no futuro.

Tomemos como exemplo uma comarca específica – Loures – após a entrada em vigor da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais de 1999 (LOFTJ).

Exerci funções nesta comarca desde 13 de Julho de 1999 até Setembro de 2008, e testemunhei uma mudança organizativa que teve consequências necessariamente na gestão dos serviços do Ministério Público e da própria gestão processual.

Dessa forma, relatar a experiência na primeira pessoa das alterações sofridas pela comarca nesse período, constitui um excelente exercício para o confronto com a nova organização decorrente da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

A Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro de sigla LOFTJ, para além de proceder à extinção dos tribunais de círculo, introduziu algumas alterações aos princípios estruturantes da própria organização judiciária, como seja a previsão do princípio de administração gestionária da justiça, e do princípio de cooperação entre os vários intervenientes na aplicação da justiça (juízes, magistrados do Ministério e advogados).

Contudo, o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, que regulamenta a LOFTJ, alerta para o facto de este diploma “estruturante da organização judiciária, bem como o respectivo regulamento, não bastam de *per si*, como não bastaram os diplomas editados sobre a matéria a partir da ruptura constitucional de 1976, para fazer inflectir a situação difícil em que, há anos, se encontra a administração da justiça, consequência de fenómenos de natureza interdisciplinar”.

Para além das alterações de conhecimento geral, respeitantes à figura dos assessores, para combater a pendência processual; a actualização dos valores das alçadas dos tribunais cíveis; alteração da organização interna dos tribunais superiores e dispenso-me de enunciar muitas outras introduções, penso que a lei previa alguma flexibilização das estruturas consoante as necessidades de cada circunscrição.

Foi neste enquadramento legal que o caso concreto da comarca de Loures foi objecto de alterações relevantes, pois como bem referia o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, “coexistem dois países judiciários diversos, o de algumas comarcas com enorme movimento processual e o de outras comarcas, embora muito divergentes, em que o movimento se gradua entre o aceitável e o muito reduzido”.

Dessa forma, o modelo organizativo das comarcas de Lisboa e Porto foi aplicado a algumas comarcas como foi o caso de **Loures** que viu, com as necessárias adaptações, a criação de varas com competência mista, cível e criminal, por o volume de processos crime não ser significativo para a criação de varas criminais; e o tribunal de família e menores, com competência especializada mista. A comarca de Loures já detinha um tribunal do Trabalho, onde curiosamente eu exercia funções.

Por outro lado, e conforme referido no mesmo Preâmbulo “Do mesmo modo, proceder-se-á gradualmente ao preenchimento do quadro de juizes do Supremo Tribunal de Justiça e, sobretudo, de procuradores da República. O aumento de lugares de procurador da República, em obediência ao preceituado no n.º 2 do artigo 113.º da LOFTJ, que radica no princípio do paralelismo consagrado no n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto (Estatuto do Ministério Público), é devido, em parcela significativa, à consagração, pelo n.º 1 do artigo 130.º da LOFTJ, da equiparação a juizes de círculo dos 80 juizes dos tribunais do trabalho”.

Em execução desse paralelismo com a Magistratura Judicial, cabia ao Procuradores da República a representação do Ministério Público nos dois juízos do tribunal do Trabalho (na sequência da criação do 2.º Juízo), nos dois juízos do Tribunal de família e Menores, e junto das Varas mistas.

Havendo apenas quatro Procuradores da República (que teriam sido promovidos no concurso ocorrido no movimento de magistrados) em funções na comarca, impunha-se que se distribuisse a outros magistrados com a categoria de Procuradores-adjuntos as funções que caberiam a senhores Procuradores da República. Para além disso, impulsionou-se a ideia da criação de um DIAP e de Procuradores-Adjuntos junto dos juízos criminais e dos juízos cíveis.

Dispondo o artigo 62.º do D.L. 186-A/99, de 31 de Maio, que “Metade dos novos lugares de procuradores da República, a que se refere o mapa VII anexo ao presente diploma, só poderão ser preenchidos a partir de 15 de Setembro de 1999, sendo os restantes lugares preenchidos em data não anterior a 1 de Junho de 2000”.

Estava-se em Maio de 1999, a nova Lei Orgânica ia entrar em vigor no dia 15 de Setembro de 1999.

O Estatuto do Ministério em vigor era à data, o aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, com as alterações ocorridas com a Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, Lei n.º 33-A/96, de 26 de Agosto, Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto, Lei n.º 2/1990, de 20 de Janeiro.

Que solução, quem deveria decidir, quais os poderes em causa?

Dirão que relevância terá a organização e gestão de uma comarca limítrofe da grande Comarca de Lisboa, no virar do século.

Direi que muita, pois que se na data de hoje, em 2020, são levadas à discussão nos Conselhos de Gestão de cada comarca, questões como: a gestão relativamente aos oficiais de justiça com a sua reafecção a determinados serviços sem audição do Magistrado do Ministério Público Coordenador (que pode comprometer seriamente o cumprimento dos objectivos estabelecidos pelo M.º P.º para os respectivos serviços); as questões ligadas às instalações e às logísticas respeitantes a espaços destinados aos serviços do Ministério Público e a gabinetes de magistrados; a articulação de agendas entre Magistrados Judiciais e Magistrados do Ministério Público, mantendo-se em muitos casos uma relação de surdos-mudos, ignorando-se metodicamente certas particularidades da Magistratura do Ministério Público, em que o número de elementos desta última não admite uma relação de 1 para 1, entre muitas outras situações que disporei a final. Tal significa que muitos dos problemas do virar do século persistem, que existe resistência a mudanças, e mesmo numa situação de mudança, nem sempre há ganho, também se perde de muito do que há de bom.

Na análise do passado, podemos concluir pelas falências ou vitórias das mudanças decididas para retroceder no caminho ou seguir com firmeza na opção tomada.

Ou dito de outra forma, “A mudança organizacional traduz as diferenças que se verificam em determinadas dimensões e uma organização ao longo do tempo e que podem ser observadas confrontando as características dessa entidade em distintos momentos da sua existência. (in J. M. Carvalho Ferreira, José Neves, António Caetano, Manual de Psicossociologia das Organizações, pp. 603 a 626).

2.2. Uma magistratura estruturalmente organizada para gerir uma comarca?

No âmbito da actuação de uma magistratura hierarquizada, como é a do Ministério Público, impõe-se uma especial atenção às atribuições e competências próprias de cada um dos seus órgãos e agentes, tendo por principal referência o Estatuto do Ministério Público, diploma que confere legitimidade e competência para a emissão de instrumentos hierárquicos.

Assim e voltando à referência da comarca de Loures, em Setembro de 1999, vigorava o Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, em que estabelecia no seu artigo 63.º que competia aos Procuradores da República, entre outras: orientar e fiscalizar o exercício das funções do Ministério Público e manter informado o procurador-geral distrital; emitir ordens e instruções; conferir posse aos procuradores-adjuntos. Competindo ao Procurador da República coordenador, entre outras: definir, ouvidos

os demais procuradores da República, critérios de gestão dos serviços; estabelecer, ouvidos os demais procuradores da República, normas de procedimento, tendo em vista objectivos de uniformização, concertação e racionalização; garantir a recolha e o tratamento da informação estatística e procedimental relativa à actividade do Ministério Público e transmiti-la ao procurador-geral distrital; estabelecer mecanismos de articulação com as estruturas do Ministério Público que intervenham nas demais fases processuais, em ordem a obter ganhos de operacionalidade e de eficácia; coordenar a articulação com os órgãos de polícia criminal, os organismos de reinserção social e os estabelecimentos de acompanhamento, tratamento e cura; decidir sobre a substituição de procuradores da República, em caso de falta ou impedimento que inviabilize a informação, em tempo útil, do procurador-geral distrital; proferir decisão em conflitos internos de competência; assegurar a representação externa da procuradoria. E ainda podia o Procurador da República coordenador acumular as funções referidas supra com a direcção de uma ou mais secções.

Por seu lado, no artigo 47.º do EMP, dispunha-se entre outras que competia aos Delegados do Procurador da República: representar o Ministério Público nos tribunais de 1.ª instância, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 46.º, sendo que, sem prejuízo da orientação do procurador-geral-adjunto respectivo, a distribuição de serviço pelos delegados do procurador da República faz-se por despacho do competente procurador da República.

Recordando-se a situação descrita de falta de magistrados do Ministério Público, sendo que o Quadro de juízes se encontrava completo, tinha a Procuradora da República Coordenadora uma árdua tarefa na distribuição do serviço pelos vários magistrados do Ministério Público em funções.

A primeira solução foi colocar Delegados do Procurador da República em lugares pertencentes a Procuradores da República.

No caso, entre o dia 13 de Julho de 1999 e Fevereiro de 2000, exerci funções no 1.º e 2.º Juízos do Tribunal do Trabalho de Loures, cumulando os dois juízos por falta de magistrados na comarca, a qual por força das alterações da LOTJ sofreu um alargamento da competência territorial, alargando-se também os quadros de magistrados, ficando várias vagas por preencher conforme já descrito.

Os Procuradores da República em número apenas de 4, ficaram 2 a exercer funções nas duas Varas Mistas e os outros dois restantes, nos dois juízos do Tribunal de Família e Menores.

Entretanto, a partir de Fevereiro de 2000 após um novo movimento e colocação de magistrados, criou-se aquilo que se chamou um mini-DIAP, constituído por 6 Procuradores-Adjuntos, onde passei a exercer funções no serviço ligado aos Inquéritos e ao Serviço Urgente de Turno.

Por esta altura, os serviços do Ministério Público em Loures passam a estar organizados segundo a especialização, havendo um quadro de 6 magistrados nos inquéritos, 4 nos Juízos Criminais, 2 nos Juízos Cíveis, 2 nas Varas Mistas, 2 no Tribunal do Trabalho e 2 no Tribunal de Família e Menores.

Existia um Procurador Coordenador que cumulava com o 1.º Juízo do tribunal do Trabalho, e um Procurador Coordenador dos Inquéritos que cumulava com uma das Varas Mistas.

Apesar do preenchimento do Quadro, e porque a Procuradora coordenadora dos Inquéritos continuava a cumular com o serviço de julgamentos na Varas Criminal, faltando disponibilidade para executar as restantes funções que se impunham, como fosse coordenar a articulação com os órgãos de polícia criminal, os organismos de reinserção social e os estabelecimentos de acompanhamento, tratamento e cura e assegurar a representação externa da Procuradoria, “criou-se” um lugar específico dentro do departamento de inquéritos, distribuindo-se a um magistrado, eu própria (Delegado do Procurador da República) o serviço de coordenação dos serviços do M.º P.º com os OPC’s (P.S.P., G.N.R, P.J. BT-GNR e outras entidades que entretanto surgissem no decurso da investigação, IGAE, SEF), e ainda os processos de Presos e Droga, ou seja, criando-se uma sub-especialização, dentro do departamento de Inquéritos.

Foi-me ainda delegado o poder de reunião com os meus pares que exerciam funções nos Inquéritos, para detecção de situações que mereciam intervenção. No fundo, foi-me atribuída a capacidade de adoptar medidas gestionárias adequadas à situação, sendo que na altura tudo era novo, e tudo parecia faltar.

Em primeiro lugar, impunha-se rever toda uma série de procedimentos que as autoridades policiais tinham, ou melhor dizendo, não tinham.

Em Loures estava estacionado um destacamento da GNR que era comandado por um capitão, havendo ainda postos na área territorial comandados por sargentos. Esta autoridade policial tinha também competências de OPC, em especial, em áreas que não eram da competência da PSP.

E naturalmente, sendo Loures sede de Concelho tinha divisões e esquadras com competências internas da própria polícia (secção de Inquéritos disciplinares da PSP), divisão de trânsito, esquadras e divisão de investigação criminal.

A rivalidade entre GNR e PSP era notória, mostrando-se a primeira como uma força muito mais organizada, resultante da sua formação militar e com um Comandante muito proactivo no âmbito da investigação e combate ao crime local.

A PSP padecia de um pouco de desorganização e sobretudo desunião institucional entre as várias esquadras, constituindo cada uma “uma pequena quinta”, com procedimentos díspares e desajustados, resultado da pouca liderança em matéria de prossecução de medidas cautelares de polícia, na elaboração de autos de detenção, e até nos procedimentos a ter nos inquéritos que eram remetidos para investigação à divisão de Inquéritos, no âmbito da delegação prevista no artigo 270.º do CPP.

A medida primeira, foi levar as polícias até ao Ministério Público, numa reunião única com todos os chefes, comandantes responsáveis, neles se incluindo a Divisão de Trânsito.

Ou seja, derrubar muros para um trabalho conjunto, e com funções definidas.

Segunda medida: estabelecer protocolos sobre os procedimentos mais básicos, desde como proceder no período de fim de semana quanto às detenções efectuadas, definir em que situações deveriam ser feitos os contactos com o Magistrado de turno, elaboração de autos, estabelecer noções quanto à necessidade da presença de advogados em arguidos detidos, até a instruções no cumprimento rigoroso de prazos em casos de intercepções telefónicas, todo um mundo novo ficou registado em pequenos memorandos com a finalidade de estabelecer procedimentos uniformes pelas autoridades policiais na mesma comarca.

De facto, muitas são as funções que o Ministério Público desempenha e por isso necessita de articular-se com inúmeras entidades de cuja eficiência e eficácia depende cada magistrado para obter êxito.

Assim, entendi que os magistrados não poderiam desperdiçar tempo com questões menores, sendo muito mais produtivo estabelecer uma articulação com essas entidades, sendo que em todo o caso, seriam os próprios colegas que em reuniões marcadas com regularidade me passavam as dificuldades existentes.

Quer através desses “Protocolos”, quer através de reuniões ou contactos mais informais permitiu-se ultrapassar muitos escolhos e obter-se plataformas de entendimento com base no consenso comum.

Consta-me passados alguns anos, após a minha experiência aventureira como Magistrada “coordenadora” que estes “protocolos” criados por mim nas condições referidas, tinham outras denominações quando foram criados naturalmente por pessoas muito mais experientes, como por exemplo “manuais de boas práticas”. Embora já tenha ouvido opiniões opostas sobre os benefícios destes manuais de bons procedimentos e boas práticas, a verdade é que na minha experiência eles revelaram-se muito úteis, e contribuíram de forma decisiva para uma uniformidade de procedimentos que só poderiam beneficiar o cidadão. De resto, nesses Protocolos dispunha-se também sobre o que eram “más práticas”.

E em nome de um interesse superior, fomentei uma maior colaboração entre a GNR e a PSP com o fim de estabilizar as relações entre as duas forças policiais, ganhando-se uma maior eficácia e eficiência nas competências que lhes eram atribuídas pela lei processual penal.

Curiosamente, outros serviços ligados ao apoio a Crianças e Menores em risco tiveram a iniciativa de solicitar também reuniões, quando estavam em causa factos que no seu limite integravam natureza crime, pois que em relação à aplicação de medidas tutelares, estavam em funções os Procuradores da República, titulares no Tribunal de Família e Menores, estando os mesmos capazes para responder a essas questões.

A ASAE de igual forma foi estando presente em reuniões ocasionais, atendendo a que na comarca se encontrava instalado um grande Hipermercado, e as acções de fiscalização eram frequentes, face às irregularidades que iam sendo detectadas com apreensão de produtos avariados.

As reuniões com os colegas para aferir dos resultados das estratégias implementadas permitiam saber das dificuldades ou queixas que cada um percepcionava e transmitia por causa dos Inquéritos que tinham em mãos, sendo-lhes pedidas sugestões sobre formas de contorno das dificuldades sentidas no âmbito do exercício da acção penal.

Quais foram efectivamente as dificuldades sentidas nesta época?

Tomou-se uma posição de **proximidade** com a realidade da comarca, sendo certo que nem os magistrados que se encontravam colocados em Loures desde há muitos anos, tinham um conhecimento cabal destas realidades e dificuldades com os OPC's e outros operadores externos ao tribunal, por a realidade da comarca se ter alterado da noite para o dia.

Antes de se partir para uma proposta e decisão de procedimentos concretos e gestão desses mesmos procedimentos (havendo consenso dos colegas da área dos Inquéritos), era imperativo que se conhecesse a realidade da comarca, com audição dos vários intervenientes, polícias, colegas, funcionários, e outras entidades como a própria Câmara Municipal, sendo que Loures comportava a área administrativa de duas Câmaras: a de Loures e a de Odivelas, as quais detinham características distintas entre si, quer pela população (de natureza mais rural em Loures), quer pelas características urbanísticas, quer pelas realidades económicas ligadas a uma maior actividade industrial e comercial na área administrativa da cidade de Odivelas.

Naturalmente, aceitou-se de mãos abertas a boa vontade de cada um dos intervenientes neste tipo de organização/coordenação e, sobretudo, usou-se, e muito, o método intuitivo e fez-se da observação atenta de cada actividade que se pretendia melhorar, a forma de estar.

Os Oficiais de Justiça que exerciam funções nos serviços do Ministério Público acabaram também por beneficiar deste tipo de coordenação dos OPC's, dado que o "Protocolo" divulgado e entregue a cada Comando de Esquadra e Posto da GNR, através de uma Ordem de Serviço, acabou por vincular também os serviços do Ministério Público.

Ao fazer-se o balanço dos resultados, com a análise das estatísticas mensais (que presentemente com a Lei n.º 62/2013 se chamaria de "Monitorização") constatou-se uma melhoria nas pendências, não sendo de ignorar a utilização crescente dos meios tecnológicos, havendo já um projecto da implementação do Habilus, embora os senhores magistrados continuassem a proferir os seus despachos, utilizando sistemas simples de processador de texto.

Sobre qualquer articulação com a magistratura judicial, podemos dizer que a experiência se resume a zero.

A sua estrutura de magistratura independente levava a que considerassem qualquer tipo de proximidade ou articulação com a magistratura do Ministério Público, uma invasão da sua independência, como se um bom relacionamento institucional, com um objectivo comum fosse capaz de "beliscar" a sua soberania. O que era natural. O Ministério Público não era ouvido em qualquer circunstância que tivesse a ver com a orgânica do tribunal, e muitas vezes, era confrontado com decisões que o implicavam directamente, como seja, a disposição

logística dos serviços do Ministério Público e dos gabinetes dos magistrados, que era decidido por um terceiro (arquitecto, engenheiro) que não tendo conhecimento próximo do funcionamento dos serviços do tribunal, pensava e architectava um recanto, muitas vezes, numa cave como sendo o lugar adequado para tais serviços. E não fosse muitas vezes a intervenção do juiz presidente do tribunal, que não gostava de ver o “seu” magistrado do Ministério Público, a 20 mil milhas da sala de audiências, atrasando com a sua chegada retardada face à distância, o início dos trabalhos.

Passo a ironia, são muitos os casos relatados neste sentido.

Aquando de uma reunião na Procuradoria-Geral da República marcada pelo Procurador-Geral da República Dr. Souto Moura, em que substitui a Procuradora Coordenadora, face aos relatos dos Procuradores da República e Procuradores-Gerais Distritais presentes, pude aperceber-me que muito do que tinha constatado na comarca de Loures era uma realidade presente em muitas circunscrições.

Sendo esta a experiência tida no início do século, um testemunho débil de um pequeno embrião dos princípios estabelecidos na LOSJ, não pude deixar mesmo assim de a referir como um dado histórico anterior à vigência da Lei n.º 62/2013, num micro universo dos tribunais.

3. O Magistrado do Ministério Público Coordenador e as relações com os outros intervenientes na gestão de comarca

Começo por introduzir este tema com as palavras da Procuradora-Geral Adjunta Dra. Maria Raquel Desterro Ferreira, proferidas na sessão de 06-07-2017, no CEJ, que são as que melhor caracterizam este tema: “A cabal compreensão das questões relacionadas com uma boa qualidade do sistema de justiça, e do bom desempenho dos órgãos de gestão da comarca não prescinde, antes de mais, de uma visão global da inserção dos magistrados do Ministério Público Coordenadores dentro da Magistratura do Ministério Público, do seu relacionamento com os restantes órgãos desta Magistratura hierarquizada, e das funções que o Magistrado do Ministério Público Coordenador deve desempenhar, enquanto membro integrante dos órgãos de gestão da comarca”.

Conforme já se disse supra, a Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto) visa uma total alteração do paradigma do sistema de justiça em Portugal, reestruturando a organização e funcionamento dos tribunais judiciais, que veio a ser regulamentada com o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que estabeleceu o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, sendo ainda completada pelos Estatutos profissionais de cada uma das magistraturas.

Dispõe um novo paradigma na organização do sistema judiciário, ao nível da 1.ª instância, que assenta “em três pilares fundamentais:

- a) O alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais;

- b) A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e
- c) A implementação de um novo modelo de gestão das Comarcas". Estando agora o território nacional dividido em 23 Comarcas.

É estabelecido nos artigos 99.º e 100.º da LOSJ que os serviços do Ministério Público de cada Comarca são dirigidos por um Magistrado do Ministério Público Coordenador, nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, renovável por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior do Ministério Público, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na Comarca.

Veja-se o artigo 166.º da LOSJ onde se dispõe que compete ao CSMP a escolha e nomeação do Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca, que integra o respectivo conselho de gestão da comarca, sendo ainda ao CSMP que incumbe a apreciação dos recursos interpostos dos actos administrativos daquele Magistrado Coordenador.

Além disso, a entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, (LOSJ) e do DL. n.º 49/2014, de 27 de Março, que a regulamenta, vieram introduzir no ordenamento normas de gestão processual, enquanto instrumento de organização e gestão do sistema, e enquanto instrumento de gestão processual.

Por seu lado, nos artigos 90.º e 91.º da LOSJ dispõe-se sobre as questões essenciais de gestão – os objectivos estratégicos e processuais, a sua definição e monitorização.

Os objectivos estratégicos são instrumentos de gestão do sistema de justiça, da competência dos órgãos de gestão, Procuradoria-Geral da República e Conselho Superior da Magistratura, estabelecidos em articulação com o membro do governo responsável pela área da Justiça, normalmente a Ministra da Justiça.

Os objectivos organizativos como seja a atribuição e distribuição de meios que permitem identificar a actividade, o desempenho e o desenvolvimento da actividade de gestão do tribunal, são objectivos fixados para três anos que necessitam de anualmente ser articulados entre os órgãos de gestão, ponderando-se os meios a eles afectos, os VRP's (valores de referência processual) estabelecidos e definidos, e os resultados obtidos em cada um dos Tribunais, Procuradorias ou Departamentos, no ano anterior.

Finalmente, os objectivos processuais reportam-se ao número de processos existentes na comarca, na Procuradoria ou Departamento, ao seu tempo de duração, ao número de processos findos.

Neste novo modelo de gestão da comarca pretende-se conceder uma maior autonomia e a adopção de práticas de gestão por objectivos.

A gestão de cada Tribunal Judicial de 1.ª Instância passou a ser assegurada por um Conselho de Gestão, centrado na figura do Juiz Presidente, mas com uma estrutura tripartida. É composto pelo Juiz Presidente, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, nomeado em comissão de

serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público que dirige os serviços do Ministério Público na Comarca, e por um Administrador Judiciário também nomeado em comissão de serviço pelo presidente do tribunal, por escolha de entre elementos propostos pelo Ministério da Justiça, através da DGAJ.

Nas palavras de um ilustre orador deste III Curso, Dr. João Rato, Procurador-Geral Adjunto, Director do DIAP do Porto, a palavra chave para a execução da Lei n.º 62/2013, é **Articulação**, adiantando ainda que é de difícil exequibilidade.

Também a este propósito refere a Procuradora-Geral Adjunta Dra. Maria Raquel Desterro Ferreira, que em rigor, o magistrado do Ministério Público Coordenador se vê numa situação de “elo mais fraco”, pois estando o Administrador ligado ao juiz Presidente, só em estrito cumprimento do princípio da colaboração, poderá estar numa situação de igual paridade: “Este modelo gestor, ainda que garantido por uma gestão tripartida, presidente do tribunal, magistrado do Ministério Público Coordenador e administrador judiciário, assenta claramente na prevalência funcional do juiz presidente, não só porque o artigo 94.º da LOSJ indica que o juiz presidente tem competências de direcção e representação da comarca, mas também pelo facto de o administrador judiciário exercer as suas funções em completa dependência do juiz presidente”.

E adianta ainda que: “Com a concordância do Ministério da Justiça, aquele não deixa de ter uma posição, diria mesmo, pouco confortável na decisão a proferir, pois apenas lhe é conferido o direito de ser auscultado, sem se lhe atribuir poder de decisão”.

Em todo o caso, embora concordemos que na LOSJ há a preponderância do papel do juiz presidente nas funções de administração e gestão do tribunal, deve ser cumprida a gestão integrada que decorre do princípio da cooperação e a articulação necessária que aquele princípio impõe no exercício dos poderes atribuídos aos vários detentores dos poderes de gestão.

3.1. O magistrado do Ministério Público Coordenador. Características e competências.

“Crer no progresso não significa que o processo já se efectuou”.

Franz Kafka

O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca é, pois, o dirigente máximo da comarca conforme dispõe o artigo 73.º, n.º 3, do EMP e tem como competências dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do MP, na área da comarca, que integra o DIAP, e as procuradorias dos juízos de competência especializada, de competência genérica, juízos de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada sedeados na comarca.

Portanto, tem poderes de direcção, hierarquia e de intervenção processual – artigo 14.º do EMP.

Pode delegar alguns poderes nos Procuradores da República Sectoriais, ou dirigentes de Secção – artigo 14.º, n.º 2, do EMP.

A propósito ainda das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador considera o Dr. José Manuel de Pinho Sousa Coelho, Inspector do MP Coordenador na sua preleção do dia 17-06-2020, sob o tema Instrumentos Hierárquicos do Ministério Público que: “foi criado um «órgão de base» do MP centrado nas comarcas, e que tem algumas características funcionais, como sejam: a) Representação (ou prestador de contas perante a Procuradoria Regional); b) Partilha na gestão – (com o juiz presidente) referindo o discurso da anterior PGR, Dra. Joana Marques Vidal aquando da primitiva instalação das novas comarcas, e posse aos Coordenadores, em que referiu que a função de coordenador do MP na Comarca é, “desde logo, muito importante” porque “partilha com o juiz presidente da comarca” a responsabilidade pela “gestão e organização dos serviços” prestados à comunidade, “Exercício que exige capacidade de diálogo, conhecimento e mantendo sempre uma colaboração institucional, sem esquecer a defesa intransigente daquilo que é a identidade do MP e a sua responsabilidade perante a comunidade”.

Sendo esta sua capacidade de diálogo muito importante, verdade seja dita que às vezes o diálogo não é fácil, sendo exemplo corrente a falta de cooperação quanto às agendas de uma e outra magistratura. O legislador estava ciente dessa realidade, tendo disposto expressamente no artigo 82.º, n.º 4, da Lei n.º 62/2013, o tal princípio de articulação, que o Dr. João Rato menciona.

As outras funções referem-se a: c) Estruturação dos Serviços e a d) Proximidade com a comunidade.

Atendendo que não existem duas comarcas iguais, reforça-se a nossa posição quanto à necessidade de conhecer a realidade social da comarca.

O Magistrado Coordenador tem de se aperceber dos seus problemas concretos, e das suas idiossincrasias, tem de conhecer para compreender.

Já mencionei este aspecto aquando da descrição do meu trajecto pelo país nas várias comarcas onde exerci funções. Porque afinal, as idiossincrasias de uma comarca do interior são diferentes das comarcas do litoral. Há questões características como os conflitos de terras em meios mais rurais determinantes para certos crimes; ou então comarcas com grande circulação de pessoas durante o ano, por se tratar de uma zona altamente turística.

Uma das formas para melhor conhecimento dessas idiossincrasias por parte do coordenador ou dos novos magistrados chegados à comarca será o mecanismo de Reuniões de comarca, ou então estabelecimento de regras investigatórias mais específicas, no âmbito de uma investigação crime.

Finalmente a função f) Coesão Interna – ligada às relações internas com os restantes magistrados que coordena. É aqui que se mostra de relevante importância o bom senso.

Ao falar-se em coesão entre os magistrados do MP, estabelece-se melhores condições do exercício da actividade de cada um, recolhendo a colaboração espontânea, independentemente da vinculação às ordens e directivas do Magistrado Coordenador.

Ser líder significa reunir um número de qualidades marcantes para o bom sucesso do órgão que lidera.

Ser líder implica que se algo falhar e não forem atingidos os objectivos marcados para o ano, a responsabilidade tem de caber em primeiro lugar a quem faz a gestão. Da mesma forma que deverá ser felicitado em conjunto com toda a equipa que trabalhou para o mesmo fim, se forem bem-sucedidos. Para que isso suceda, a figura do líder (aqui transposta *mutatis mutandis* para o Magistrado Coordenador), é uma figura mais humana, importando um relacionamento de proximidade com os “coordenados”, sem com isso significar invadir a esfera da vida privada de cada um.

Mostra-se importante não só conhecer a comarca, os números da estatística, mas também as pessoas que se dedicam com espírito de missão e com sacrifício, às vezes, da sua vida pessoal, para poder despachar aquele processo mais sensível por causa dos intervenientes ou por ser mais complexo e não poder ficar por despachar em cima da secretária.

Liderar não é apenas ditar regras, fazer atribuições ou sancionar.

Fala-se então em espírito de equipa, se bem que não seja o normal o “Assumir” a responsabilidade de um grupo. Na verdade, há líderes que são os primeiros a apontar as falhas de sua equipa.

No entanto, um líder de sucesso deve achar os caminhos para resolver crises antes de distribuir culpas.

Tem de haver uma pro-actividade organizativa, o recurso ao método “... dia na vida de...”, conforme é referido pela Procuradora-Geral Adjunta Dra. Maria Raquel Desterro Ferreira. E porque “quero fazer melhor”, e “estou a gerir pessoas, tenho de os tratar como gostaria que me tratassem a mim” (sic Dr. João Rato).

Actualmente os núcleos de trabalho funcionam como equipas e nesse âmbito todos os que integram a equipa buscam os resultados demarcados, cada um nas suas funções, mas com os mesmos objectivos.

O Líder tem de ter autoconhecimento e saber gerenciar as próprias emoções, em momentos cruciais. Passamos por uma conjuntura desse tipo, em que ninguém tem a certeza de nada, gerir pessoas em ataque de pânico face a um estado de pandemia em que se vive exige um grande autoconhecimento não havendo lugar para medos ou inseguranças.

Tem de ter poder de decisão, como é natural.

E ter também um bom relacionamento com as pessoas que coordena, sem que isso signifique andar a distribuir bombons pelo Natal ou amêndoas pela Páscoa. Um bom relacionamento que se deve estender a outros intervenientes que no tribunal cumpram funções (Juizes, outros Procuradores, Oficiais de Justiça, auxiliares, etc.).

E finalmente, deve saber lidar com mudanças, quer sejam más ou boas. Nem sempre o mar está calmo, são muitas as vezes em que existem ondas de 30 metros, e ventos ciclónicos.

Estas características revelam-se essenciais atendendo às competências do artigo 101.º, n.º 1, da LOSJ. De notar que aplicação de algumas destas competências pode afectar o magistrado destinatário da ordem, havendo a obrigatoriedade de audição dos magistrados interessados.

E mais uma vez há o reforço da ideia de o Coordenador, ao agir como um gestor deve conhecer a situação do magistrado afectado pela ordem ou decisão.

Em suma, já em 2015, a Procuradora-Geral da República enunciou como missão do Ministério Público aquilo que foi definido como a “Visão para o futuro do Ministério Público”, ou seja, “ser reconhecido pela comunidade como uma magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da colectividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efectiva, em tempo útil e com qualidade”.

E foram enunciados os seguintes valores do Ministério Público: Autonomia, Iniciativa, Hierarquia e Responsabilidade, Legalidade, Objectividade, Rigor científico e qualidade técnica, Celeridade, Transparência, Responsabilidade, Acessibilidade do cidadão, Cooperação, Comunicação.

Em termos teóricos o Magistrado do Ministério Público Coordenador pode incorrer em responsabilidade disciplinar, se violar os seus deveres, mormente de zelo.

Caso decorra pela sua actuação funcional, na sua qualidade de Magistrado do Ministério Público Coordenador, que haja incúria do seu dever de zelo na direcção e coordenação dos Serviços do Ministério Público, tal poderá constituir uma infracção disciplinar, traduzida na violação do dever de zelo (artigos 163.º do anterior EMP e 73.º, n.º 2, al. e), e n.º 7, da LGTFP, ex vi artigo 216.º do anterior EMP e, também, artigos 205.º, 104.º, n.º 2 e 103.º do novo EMP).

Na verdade, o actual EMP, que entrou em vigor no dia 01-01-2020, prevê no seu artigo 205.º que “constituem infracção disciplinar os atos, ainda que meramente culposos praticados pelos magistrados do Ministério Público com violação dos princípios e deveres consagrados no presente Estatuto e os demais atos por si praticados que, pela sua natureza e repercussão se mostrem incompatíveis com a responsabilidade e a dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções”.

A infracção disciplinar é assim, a conduta externa, culposa, ilícita e prejudicial, levada a cabo por magistrado do Ministério Público, traduzida na violação de deveres gerais ou especiais previstos na lei, inerente às funções que exerce e para as quais está habilitado.

A culpa traduz-se, por isso, num juízo de censura dirigida ao magistrado do Ministério Público que podia e devia ter actuado em conformidade com os deveres gerais ou especiais e não o fez.

O dever de zelo é um dever que se encontra consagrado e previsto no novo EMP no seu artigo 103.º da seguinte forma:

“1– Os magistrados do Ministério Público devem exercer as suas funções no respeito pela Constituição, pela Lei e pelas ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos.

2 – Os magistrados do Ministério Público devem igualmente exercer as suas funções com competência, eficiência e diligência, de modo a ser assegurada a realização da justiça com qualidade e em prazo razoável.

3 – Os magistrados do Ministério Público devem ainda respeitar os horários designados para a realização dos atos processuais a que devam presidir ou em que devam intervir, iniciando-se ou comparecendo tempestivamente”.

Assim sendo, parece-nos que não deve ser de excluir, em termos legais, qualquer imputação a título de violação do dever de zelo, por parte do magistrado do Ministério Público Coordenador, como de qualquer outro magistrado, dado estar abrangido pelo Estatuto do Ministério Público.

4. Questões que se mantêm para o futuro

– Poderá ser discutível ser o magistrado do Ministério Público Coordenador, uma figura de referência a nível interno na magistratura do Ministério Público e externa, face ao facto de coexistir com o Procurador-Geral Regional.

Ou seja, a figura do mesmo poderia ter uma abrangência maior, chamando a si funções mais alargadas, descentralizando funções que seriam do Procurador-Geral Regional, sendo assim, uma figura de relevo externo com autonomia.

Mas do que parece resultar do EMP, o Coordenador parece estar entre os magistrados que coordena e a Procuradoria Regional, podendo confundir-se com um instrumento auxiliar do Procurador Regional.

Nota final, o legislador deixou bem expresso no n.º 4 do artigo 101.º da LOSJ que as medidas de reafecção de magistrados e a afectação de processos são verdadeiramente excepcionais. Tendo a finalidade única de responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias e devendo ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Para além de que tais medidas, não podem implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

O novo Estatuto do Ministério Público veio definir expressamente os instrumentos de mobilidade e gestão processual (“reafecção de magistrados”, “afecção de processos”, “acumulação”, “agregação” e “substituição” – artigos 76.º a 81.º do EMP), parecendo divergir do regime previsto nas alíneas f), g) e h) do n.º 1 do artigo 101.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro.

Finalizando, o futuro não se encontra escrito, e de certeza que a actividade do magistrado do Ministério Público Coordenador é uma actividade que se pretende melhorar, sendo cada dia um desafio.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

16. ÉTICA: A BÚSSOLA DOS MAGISTRADOS

Isabel Maria Rosa Furtado Cabral Gomes da Costa*

- I. Definição de Conceitos: Ética, Moral e Deontologia
- II. Deontologia como Código de Deveres dos Juizes
 - 2.1. A Deontologia do Juiz nos Sistemas Jurídicos de *Common Law*
 - 2.2. A Deontologia do Juiz nos Sistemas Jurídicos de *Civil Law*
- III. Portugal: A Deontologia Profissional do Juiz num País de *Civil Law*
 - 3.1. Fontes Nacionais
 - 3.2. Fontes Internacionais
- IV. A Deontologia Profissional dos Magistrados do M.º P.º Português
 - 4.1. Fontes Nacionais
 - 4.2. Fontes Internacionais
- V. Casos Práticos de Responsabilidade Disciplinar por Actos Desviantes da Conduta Ética exigível aos Magistrados
- VI. Nota Final

I. Definição de conceitos: Ética, Moral e Deontologia

«Somos obrigados a escolher, mas não somos obrigados a acertar. Daí que seja necessária uma bússola que nos oriente no confuso e agitado mar da vida: a ética é isso»¹.

Neste mundo alucinante em que vivemos, a palavra *ética* está na ordem do dia, congregando um interesse cada vez maior em seu redor, seja a *ética* aplicada a questões candentes da medicina, do ensino, da comunicação social, da justiça, seja a *ética* de determinados grupos profissionais, como os médicos, os professores, os jornalistas, ou os magistrados.

Caberá, então, desde logo, perguntar qual o verdadeiro sentido e real alcance do termo *ética*. Quiçá exista frequentemente uma confusão entre a *ética*, a *moral* e a *deontologia*, pelo que se nos afigura útil proceder a uma clarificação de tais conceitos.

A origem etimológica da palavra *ética* é grega – *ethos*, que significa modo de ser, carácter, tendo sido a Filosofia o primeiro ramo do saber a debruçar-se sobre a definição do conceito de *ética*. Podemos dizer que a *ética* é «a parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, reflectindo especialmente a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social»², ou, à luz das doutrinas racionalistas e metafísicas, é «o estudo das finalidades últimas, ideais, e, em alguns casos, transcendentais, que orientam a acção humana para o máximo de harmonia, universalidade, excelência ou perfectibilidade, o que implica a superação de paixões e desejos irreflectidos»³.

* Procuradora da República.

¹ José Ramón Ayllón, «Desfile de modelos - Análise da conduta ética», Diel - Distribuidores e Livreiros, Lda - Lisboa, pgs 19 e 20.

² «Dicionário Houaiss Da Língua Portuguesa» - Instituto Antônio Houaiss De Lexicografia Portugal - Temas e Debates - Lisboa - 2003, tomo II, pag. 1647 - entrada nº 1.

³ *Ibidem*, pag. 1647 - entrada nº 1.1.

A *moral*, cuja origem latina – *morales*, significa costumes, traduz-se no «conjunto de valores, como a honestidade, a bondade, a virtude, etc., considerados universalmente como norteadores das relações sociais e da conduta dos homens»⁴.

A *deontologia*, termo de origem grega [*deon* (genitivo: *deóntos*) – dever; obrigação; *logos* – ciência], é o «conjunto de deveres profissionais de qualquer categoria profissional minuciados em códigos específicos; ciência ou estudo dos deveres»⁵.

Feita a destriça de conceitos, tratemos, então, do tema que nos ocupa: a ética dos magistrados.

O Conselheiro Gabriel Catarino⁶ socorre-se de Francisco Javier de la Torres Diaz, para definir *ética profissional*: «(...) essa ética aplicada, não normativa e não exigível, que propõe motivações na actuação profissional, que se baseia na consciência individual e que busca o bem dos indivíduos no trabalho. A ética é, portanto, a configuradora do sentido e a motivação da deontologia»⁷. Por seu turno, Porfírio Barroso, também citado pelo Conselheiro Gabriel Catarino⁸, define *ética deontológica* como sendo a «ciência normativa que estuda os direitos e deveres dos profissionais enquanto tais»⁹, sendo certo que no acto profissional se entrelaçam acções individuais e acções sociais, de tal modo que quem afronta os deveres que institucionalmente sobre si impendem, incorre em responsabilidade perante o juiz o ético-social daqueles com quem se comprometeu a exercer a sua actividade profissional.

Fazendo eco das palavras sempre autorizadas do Conselheiro Álvaro de Sousa Reis Figueira, «a Deontologia corresponde ao “código dos deveres”: Ela consiste na concretização dos deveres num plano mais específico: a Deontologia é a Ética e a Moral dos papéis sociais (de pai, de mãe, de filho, de cidadão, de autarca, etc.), entre eles os papéis profissionais»¹⁰. Como lapidarmente dilucida este alto Magistrado, «Ser como se deve ser, e parecer como se é, é a chave da questão ética e deontológica»¹¹.

A deontologia apresenta um conjunto de princípios, de regras básicas de conduta e modelos de comportamento aos quais se aspira, desenhando o perfil do profissional perfeito e a actuação ideal em cada situação, e, aqui, surge a *disciplina*, a qual, sempre de mão dada com a ética, a moral e a deontologia, prescreve o que deverá ser feito e o que, ao invés, terá, a todo o custo, de ser evitado, estabelecendo as condutas proibidas, que fazem incorrer o infractor em responsabilidade disciplinar.

⁴ Dicionário citado, tomo III, pag. 2539 - entrada nº 6.

⁵ Dicionário citado, tomo II, pag. 1220, entrada nº 3.

⁶ «Responsabilidade, Reserva e Comportamento», texto inserido em «Ética e Redes Sociais» - Caderno Especial - CEJ, Novembro de 2015, pag. 27.

⁷ «Ética y Deontología Jurídica», Dykinson, Madrid, 2000, pag.107.

⁸ Ob. e loc. mencionados.

⁹ Ética y Deontología Informática», Editorial Fragua, 2ª edição, Madrid, 2007

¹⁰ «Ser, Dever Ser e Parecer. Notas sobre a deontologia dos juizes; da disciplina ao aparecimento de códigos de conduta», escrito em Setembro de 2005, in «Ética e Deontologia Judiciária - Colectânea de Textos», tomo II - e-book do CEJ, pag. 14.

¹¹ *Ibidem*, pag. 14.

II. Deontologia como Código dos Deveres dos Juízes

Como deixámos plasmado acima, a Deontologia é o Código dos Deveres. E aqui cumprirá realçar que a *deontologia profissional dos juízes* difere consoante o paradigma judiciário que os acolhe no seu seio, o tipo de intervenção que deles é esperada, e a sua forma de selecção.

São dois os paradigmas de actividade judiciária que importa destringir: o anglo-saxónico ou de *common law*, e o europeu continental, como dilucidaremos infra.

Não obstante os dois sistemas jurídicos terem na prática vindo a evoluir, sendo actualmente notório o entrelaçamento de elementos constitutivos de um com elementos constitutivos do outro, a destringência entre ambos continua a revestir-se de todo o interesse para os estudiosos de Direito Comparado, visando uma melhor inteligência das origens dos juízes e respectivos estatutos.

2.1. A Deontologia do Juiz nos Sistemas Jurídicos de *Common Law*

Nos países de *common law*, como a Grã-Bretanha, os EUA, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, ou a África do Sul, o juiz, ao qual é reconhecido o papel de *criador de Direito* – «*Doctrine of Binding Precedent*» ou «*Doctrine of Stare Decisis et non quieta movere*» –, provém de profissões forenses liberais, designadamente a advocacia – *barrister*, regendo-se pelos valores próprios dessas profissões, nas quais é recrutado, tendo em consideração não só a qualidade técnica e o prestígio que angariou ao longo da sua carreira profissional, como também a sua ideologia social e política. Por tal razão, se por um lado, lhe é exigida imparcialidade ou equidistância no exercício das suas funções de juiz em relação aos intervenientes processuais, por outro lado, não impende sobre si o dever de transmitir uma imagem de neutralidade face a opções políticas e sociais, precisamente porque essas suas opções constituíram, elas próprias, um critério atendido na sua eleição ou na sua nomeação. E assim sendo, apenas há que esperar que o juiz aja de acordo com tais opções, de todos, aliás, sobejamente conhecidas.

Dada essa relação de confiança entre o Poder Executivo e o Poder Judicial, a responsabilidade disciplinar do juiz é, em última análise, uma questão interna da própria magistratura, a ser por esta resolvida em sede de deontologia profissional, sendo as próprias ordens profissionais que regulam o exercício das suas profissões através da elaboração de códigos de conduta ou de ética. Se o juiz frustrar as (legítimas) expectativas de quem o elegeu ou nomeou, pura e simplesmente não será reconduzido no cargo findo o mandato.

Podemos dizer que neste modelo não existem imposições disciplinares, mas antes políticas *lato sensu*, e que a actuação do juiz não será, em princípio, susceptível de gerar responsabilidade civil, quer para o Estado (no Reino Unido é utilizada a expressão «*The king can not be wrong*»), quer para ele próprio («*immunity from civil liability*», como soe dizer-se nos sistemas anglo-saxónicos).

Como assertivamente salienta o Conselheiro Álvaro Reis Figueira, os juízes são seleccionados nas profissões forenses, que, dentro da sua classe profissional, têm parâmetros de exigência muito elevados. «*Por isso, a responsabilidade civil, do Estado, ou do juiz, é, em princípio excluída; e, como os juízes foram seleccionados (eleitos ou nomeados, conforme) mediante critérios muito exigentes (e que nos países do continente se apelidam de menos fiáveis, ou até de oblíquos), o seu afastamento apenas se torna possível, em princípio, através de um procedimento muito pesado: o “impeachment” nos casos mais graves e o “debate on address”, nos menos graves – que não são, evidentemente, procedimentos de natureza disciplinar. Nestes países a responsabilidade disciplinar dos juízes é (pode ser) muito fluida*»¹², só tardiamente tendo começado a despontar «Conselhos Judiciais» nalguns deles, e tímidas formas de responsabilidade disciplinar, sendo certo que a exigência de «*high standards of conduct*» e a preocupação de protecção da imagem da corporação à qual os juízes pertencem, fazem com que a descrição dos actos que consubstanciam ilícito disciplinar, se revele, as mais das vezes, vaga, genérica e abstracta, fazendo-se acompanhar de uma larga indeterminação das correspondentes sanções, o que, não raro, gera alguma insegurança. Os «*Code of Conduct*» anglo-saxónicos têm mais por escopo a disciplina interna – o controlo e a preservação da imagem da corporação à qual os juízes pertencem –, do que propriamente encerrar em si um instrumento de controlo hierárquico do poder.

2.2. A Deontologia do Juiz nos Sistemas Jurídicos de *Civil Law*

Diferentemente se passam as coisas no paradigma jurídico de *civil law*, englobando países como Portugal, Alemanha, França e Itália, que nos apresenta o modelo do *juiz burocrático* ou do *juiz funcionário*, um profissional de carreira, seleccionado entre licenciados em Direito com subsequente formação específica complementar, através de concursos públicos, com recurso a critérios técnicos completamente alheios aos seus ideais políticos e sociais, que, em regra, são absolutamente desconhecidos.

Neste paradigma existe a responsabilidade disciplinar do juiz, regulada pela própria lei através de estatutos disciplinares, e não já regulada por grupos ou corporações profissionais através de códigos de ética ou de conduta.

De igual modo, o instituto da responsabilidade civil é uma realidade viva, embora, em princípio, seja tão somente uma responsabilidade do Estado para com os utentes da justiça, ainda que, excepcionalmente, sem prejuízo do direito de regresso do Estado sobre o juiz.

Ora, sendo aqui a responsabilidade disciplinar definida pelo Poder Executivo através de leis – leia-se: estatutos –, a independência externa do juiz é garantida através de normas jurídicas, de cariz vinculativo, portanto.

«*Em países de “civil law”, o juiz não faz o direito, aplica a lei feita por outros: o juiz é mero executor da lei, tendo-se como adquirido que esta, no seu processo de feitura, já resolveu e*

¹² *Ibidem*, pág. 18.

plasmou todas as pulsões ideológicas ou sociais que havia a resolver. A magistratura é concebida como um corpo especial de funcionários, enquadrado numa “burocracia” (Weber). (...) Por isso não há uma relação de confiança, mas antes por assim dizer uma “natural” desconfiança entre política e justiça (donde resulta, entre outras coisas, que o Poder “esquece” o tratamento sócio-económico dos juízes: estes é que têm de providenciar por isso, gerando-se nessa área frequentes tensões entre ambos)»¹³.

Afigura-se-nos inaceitável que o juiz de *civil law* mostre ostensivamente as suas simpatias ideológicas ou as suas preferências políticas ou sociais, que delas faça alarde público, ou actue por forma a que o cidadão se convença, ou desconfie, ainda que levemente, que a sua conduta é norteadada por tais simpatias ou preferências. Nas impressivas palavras do insigne autor do qual nos temos vindo a socorrer, «Aqui, o “parecer” vale pelo menos tanto como o “ser”»¹⁴.

Porque obedece exclusivamente à lei, terá de ter uma imagem neutral em relação aos conflitos políticos e sociais que agitam a nossa era. Se administra a justiça em nome do povo, jamais poderá trair a confiança deste. A administração da justiça em nome do povo faz-se em obediência à lei e às instituições criadas pelo povo através dos seus representantes eleitos. E esta administração da justiça em nome do povo e em obediência à lei é a constelação maior que ilumina a ética do juiz. Os estatutos judiciais são lei, e, como tal, vinculativos, acentuando muito mais a independência externa dos juízes do que os códigos de conduta dos países de *Common Law*, e regulando a responsabilidade disciplinar dos mesmos.

O paradigma europeu continental puro do *juiz-burocrata* ou do *juiz-funcionário* tem evoluído com o alargamento das funções atribuídas aos juízes – controlo da constitucionalidade das leis, da legalidade dos actos executivos e da administração pública, defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, interpretação e integração das lacunas da lei, uniformização da jurisprudência, e observância da legislação internacional, mas a ossatura fundamental do *juiz funcionário* mantém-se.

III. Portugal: A Deontologia Profissional do Juiz num País de *Civil Law*

No paradigma judicial de *Civil Law*, detenhamo-nos na deontologia profissional dos juízes portugueses, começando por fazer incidir o enfoque sobre as fontes nacionais pertinentes neste particular, para depois seguirmos viagem rumo às fontes internacionais, as quais não deixam de constituir uma mais-valia na sedimentação da ética e deontologia dos nossos juízes.

3.1. Fontes nacionais

Tem sido unanimemente aceite que são aplicáveis aos magistrados judiciais as normas que determinam os deveres gerais dos trabalhadores da administração pública, elencados no artigo 73.º, n.º 2, als. a) a j), da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas), com a redacção introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março: o dever de

¹³ Senhor Conselheiro Álvaro Reis Figueira, ob. e loc. citados, pag. 20.

¹⁴ Ob. e loc. citados, pag. 21.

prossecução do interesse público; de isenção; de imparcialidade; de informação; de zelo; de obediência; de lealdade; de correcção; de assiduidade; e de pontualidade. A sua definição consta dos n.ºs 4 a 11 do citado artigo 73.º, anotando-se ainda que o n.º 12 alude ao dever que todo o trabalhador tem de *«frequentar acções de formação e aperfeiçoamento profissional na actividade em que exerce funções»*.

No que aos nossos magistrados judiciais concerne, salientemos, desde logo, o artigo 202.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, que determina que os juízes administram a justiça *«em nome do Povo»*, comandando o n.º 2 que *«Na administração da justiça, incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática, e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados»*.

Por seu turno, o artigo 203.º da Lei Fundamental estipula que *«Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei»*, e o artigo 204.º que *«Nos feitos submetidos a julgamento, não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição, ou os princípios nela consignados»*.

Dos preceitos normativos vindos de transladar decorre que a administração da justiça se faz por vontade do Povo e em obediência exclusiva à lei e às instituições que o mesmo Povo criou através dos seus representantes eleitos, e que os juízes são os guardiões dos direitos, liberdades e garantias individuais, sem olvidar a defesa dos direitos das minorias.

Também a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização do Sistema Judiciário), com a redacção introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 9 de Setembro, no seu artigo 4.º, n.º 1, estatui que *«Os juízes julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções, salvo o dever de acatamento das decisões proferidas em via de recurso por tribunais superiores»*, dispondo o n.º 2 que *«Os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as excepções previstas na lei»*.

O artigo 5.º da mesma Lei, subordinado à epígrafe *«Garantias e Imparcialidades»*, estatui no n.º 1 que *«Os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos no respectivo estatuto»*, e de harmonia com o disposto no n.º 2, os juízes em exercício de funções *«não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei.»*

Destacam-se os artigos 115.º-117.º e 119.º-126.º do Código de Processo Civil, relativos aos impedimentos do juiz singular e do Tribunal Colectivo, ao pedido de escusa do juiz, ou à oposição de suspeição ao mesmo, e bem assim os artigos 39.º a 46.º do Código de Processo Penal, que regulam os impedimentos, os requerimentos de recusa e os pedidos de excusa do juiz.

Assume especial relevância jurídica a Lei n.º 21/85, de 30 de Julho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), com a redacção introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março, que define os deveres dos juízes em termos de disciplina.

Este diploma legal estabelece no seu artigo 3.º, n.º 1, que *«É função da magistratura judicial administrar a justiça em nome do povo, de acordo com as fontes de direito a que deva recorrer nos termos da Constituição e da lei, e fazer executar as suas decisões»*, acrescentando o n.º 2 que *«Na administração da justiça, os magistrados judiciais asseguram a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimem a violação da legalidade democrática, dirimem os conflitos de interesses públicos e privados e garantem a igualdade processual dos interessados nas causas que lhes são submetidas»*.

Subordinado à epígrafe *«Independência»*, dita o artigo 4.º:

- «1. Os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição e a lei e não estão sujeitos a ordens ou instruções salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores das decisões proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.*
- 2. A independência dos magistrados judiciais manifesta-se, na função de julgar, na direcção da marcha do processo e na gestão dos processos que lhes forem aleatoriamente atribuídos.*
- 3. A independência dos tribunais judiciais é assegurada pela sua irresponsabilidade e inamovibilidade, para além de outras garantias consagradas no presente Estatuto, e ainda pela existência do Conselho Superior da Magistratura»*.

Sob a epígrafe *«Irresponsabilidade»*, o artigo 6.º estipula que *«Os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados ou reformados, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação senão nos casos previstos no presente Estatuto»*.

Determina o artigo 6.º-A, n.º 1 que *«É vedada aos magistrados judiciais a prática de actividades político-partidárias de carácter público»*.

O artigo 6.º-C, sob a epígrafe *«Dever de imparcialidade»*, dispõe que *«Os magistrados judiciais, no exercício das suas funções, devem agir com imparcialidade, assegurando a todos um tratamento igual e isento quanto aos interesses particulares e públicos que lhes cumpra dirimir»*, o artigo 7.º-A, n.º 1 que *«Os magistrados judiciais devem cooperar com o Conselho Superior da Magistratura e os presidentes dos tribunais no exercício das suas atribuições legais de gestão e organização, e estes com aqueles no exercício das suas atribuições legais de administração da justiça.»*, o artigo 7.º-B, no que aos deveres de sigilo e reserva concerne, estabelece no n.º 1, que *«Os magistrados judiciais não podem revelar informações ou documentos a que tenham acesso no exercício das suas funções que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo»*, estabelecendo o n.º 2 que *«não podem fazer declarações ou comentários públicos sobre quaisquer processos judiciais, salvo quando autorizados pelo Conselho Superior da Magistratura, para defesa da honra ou para realização de outro interesse legítimo»*, não sendo, de acordo com o disposto no n.º 3, abrangidas pelo dever de reserva *«as declarações e informações que, em matéria não coberta por segredo de justiça ou por sigilo profissional, visem a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o acesso à informação e a realização de trabalhos técnico-científicos, académicos ou de formação»*, embora com observação do disposto no n.º 4.

Os artigos 7.º-C e 7.º-D são dedicados aos deveres de diligência e de urbanidade, dispondo que «*Os magistrados judiciais devem pautar a sua actividade pelos princípios da qualidade e eficiência de modo a assegurar, designadamente, um julgamento justo, equitativo e em prazo razoável a todos os que recorrem aos tribunais*», não olvidando a adopção de «*um comportamento correcto para com todos os cidadãos com que contactem no exercício das suas funções*».

No âmbito das fontes nacionais sobre as quais nos temos vindo a debruçar, cumpre congregarmos a nossa atenção em torno do Código de Conduta dos Juizes – o Compromisso Ético dos Juizes Portugueses – 8.º Congresso dos Juizes Portugueses – ASJP – 2009 – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade, o qual, na sua apresentação, menciona que «*Aglutinados em torno da sua Associação representativa, os juizes portugueses querem com este documento enaltecer, valorizar e divulgar os valores essenciais da Ética Judicial, a independência, a imparcialidade, a integridade, o humanismo, a diligência e a reserva. Querem ainda os juizes portugueses assumir, deste modo, a condição de guardiães dos valores e princípios condensados neste Compromisso Ético, de que são tributários, orientados para garantirem os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o interesse destes na boa administração da Justiça. Se o cidadão tiver dúvidas quanto ao Sistema Judicial, que tenha sempre confiança nas qualidades dos juizes portugueses para realizarem a Justiça, “dando a cada um o que é seu”*». Logo de seguida, o Código elenca cada um dos deveres que constituem a candeia que alumia a estrada do juiz, para, um a um, os definir e comentar. Uma declaração de louvor para o Código de Conduta dos Juizes aprovado pelo Conselho Superior da Magistratura na sessão do plenário de 23/06/20, que no seu artigo 3.º, sob a epígrafe “Princípios Éticos”, comanda que «*Os magistrados judiciais observam na sua conduta os deveres de independência, imparcialidade, integridade, urbanidade, humanismo, diligência e reserva*», para, nos artigos seguintes, densificar tais deveres. O diploma também «*concretiza as regras aplicáveis aos magistrados judiciais decorrentes da Lei n.º 52/2019, de 31 de Julho, que regula o regime de exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respectivo regime sancionatório*» – artigo 11.º, dispondo com detalhe sobre a *declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos* (vide artigo 13.º da citada Lei n.º 52/2019).

Aqui chegados, e ainda no âmbito das fontes nacionais, caberá realçar que a definição do *ilícito disciplinar* é feita através de uma fórmula genérica, constante do artigo 82.º do já falado Estatuto dos Magistrados Judiciais: «*Constituem infração disciplinar os actos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados judiciais com violação dos princípios e deveres consagrados no presente Estatuto, e os demais actos por si praticados que, pela sua natureza ou repercussão, se mostrem incompatíveis com os requisitos de independência, imparcialidade e dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções*».

A infracção disciplinar consubstancia-se, pois, num incumprimento (através de acção ou omissão) de um dever funcional (o que tem subjacente a noção de ilicitude) que se possa considerar culposo (seja na modalidade de dolo, seja na modalidade de negligência).

Conforme assinala Leal Henriques, deveres para fins disciplinares, são todos aqueles que visam assegurar o bom e regular funcionamento dos serviços.¹⁵ «Como resulta do citado artigo 82.º, do EMJ, a infração disciplinar é caracterizável como sendo genérica e atípica pois que convoca uma série de potenciais comportamentos que têm como denominador comum a violação de deveres funcionais.

A atipicidade da conduta disciplinar e o uso de conceitos indeterminados justifica-se com a multiplicidade de comportamentos que podem ser tidos como contrários a esses deveres; nessa medida, o CSM dispõe de uma margem de discricionariedade no exercício da sua tarefa de densificação da cláusula geral contida no referido artigo 82.º do EMJ, tendo subjacentes as exigências ético-deontológicas privativas do exercício da judicatura e os contornos do caso concreto»¹⁶.

O Conselho Superior da Magistratura em Portugal tem vindo a publicar decisões integrais da sua secção disciplinar, omitindo, obviamente a identidade dos visados, ou outras referências (tais como a identificação do Tribunal onde exerciam funções à data da prática dos factos em apreciação) que facilmente permitiriam a identificação do magistrado visado, acabando tal «jurisprudência» por ser erigida em referencial da conduta dos magistrados judiciais, densificando a noção dos deveres profissionais que se lhes impõem inelutavelmente.

3.2. Fontes internacionais

Nas Fontes Internacionais, cumpre, desde logo, realçar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 10.º declara que toda a pessoa tem direito a ser julgada de forma equitativa e pública por um tribunal independente e imparcial, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, que menciona tais direitos dos cidadãos/deveres do juiz no seu artigo 14.º, a Declaração Europeia dos Direitos do Homem, que de tal se ocupa no seu artigo 6.º, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que de tais direitos/deveres faz eco no artigo 47.º, e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, que sobre tal temática se debruça no artigo 7.º.

De salientar também os Pareceres e Recomendações Internacionais, entre os quais se evidenciam, sempre sem a preocupação de uma inventariação exaustiva, os Principes Fundamentaux relatifs à l'Indépendance de la Magistrature, adoptados pelo 7.º Congresso da ONU para a prevenção do crime e do tratamento dos delinquentes, confirmado pela Assembleia Geral da ONU, em 29/08/1985, referentes à independência da magistratura judicial, abordando também temas como a formação, a liberdade de expressão e associação dos juizes, o segredo profissional, e as medidas disciplinares aplicáveis; a Recomendação n.º R (94) sobre a independência, a eficácia e o papel dos juizes, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 13/10/94; o Parecer n.º 3 (2002) do Conselho Consultivo dos Juizes Europeus sobre os princípios e regras profissionais dos juizes, e, em particular, a deontologia, o dever de imparcialidade e as condutas incompatíveis com o exercício das suas funções; a

¹⁵ «Procedimento Disciplinar» - 5ª edição - Editora Rei dos Livros - 2007, pag. 37, citado no Acórdão do STJ de 10/12/19, Proc. nº 86/18.1YFLSB, Relatora Graça Amaral.

¹⁶ Cfr. o referido Acórdão do STJ.

Declaração de Londres sobre a Deontologia dos Juízes – Assembleia Geral da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça, Junho de 2010, que aprovou o Relatório Deontológico dos Juízes – Princípios, Valores e Virtudes, sobre a deontologia dos magistrados europeus, e que, à sombra da questão “Que esperam do juiz a sociedade e os cidadãos?”, elenca e define os valores da independência, integridade, imparcialidade, reserva, descrição (os dois últimos, tanto na vida privada, como na vida pública dos juízes), diligência, respeito e capacidade de ouvir, igualdade de tratamento, transparência, competência, assim como menciona as virtudes que se exigem de um juiz – a sabedoria, a lealdade, a humanidade, a coragem, a seriedade, a prudência, a capacidade de trabalho, de ouvir e de comunicar; a *Récommandation CM/Rec (2010) 12 du Comité des Ministres aux États Membres sur les Juges: Indépendance, Efficacité et Responsabilités*, realçando que a independência externa e interna dos juízes e a sua imparcialidade são alicerce de um processo justo e equitativo e garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos, e apelando a uma conduta ética de todos os magistrados judiciais.

Ainda no âmbito das Fontes Internacionais, apelamos aos Códigos de Conduta Internacionais, surgindo, desde logo, o Estatuto Internacional do Juiz – União Internacional de Juízes – Reunião Mundial em Taipé, 17 de Novembro de 1999 –, que regula a independência, a submissão à lei, a autonomia pessoal, a imparcialidade, o dever de reserva e de eficácia, e bem assim outros aspectos da actividade da magistratura judicial; Os Princípios de Bangalore de Conduta Judicial – Abril de 2001, a incidir sobre a independência, a imparcialidade, a integridade, o decoro, a igualdade, a competência e a diligência dos juízes; a Carta Europeia sobre o Estatuto dos Juízes – Conselho da Europa – 1998, que coloca a tónica na competência técnico-jurídica, independência e imparcialidade dos juízes como trave-mestra da confiança dos cidadãos na boa administração da justiça e como garantia da defesa dos direitos e liberdades de quantos acorrem à justiça, ao mesmo tempo que foca os direitos dos magistrados judiciais; Elementos de um Estatuto Europeu da Magistratura – Declaração de Palermo, 16 de Janeiro de 1993 – Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades (MEDEL), que basicamente enfatiza que os juízes agem com absoluto respeito pela lei, de forma diligente, imparcial, independente e transparente, de modo a garantir a todos um julgamento justo e equitativo, à luz dos seus direitos, liberdades e garantias; o *Côde d’Étique Judiciaire – Cour Penale Internationale*, 2005, que inventaria os deveres dos juízes a que temos vindo a fazer referência, frisando que a sua actividade extra-judiciária não pode colocar em causa a sua imparcialidade ou independência, ou criar, de forma séria, a aparência de as colocar em risco; o Código Ético dos Magistrados – Associazione Nazionale Magistrati, 1994, sobre as regras de conduta dos magistrados judiciais, evidenciando os deveres destes aos quais temos sempre vindo a aludir.

IV. A Deontologia Profissional dos Magistrados do Ministério Público Português

À semelhança do que aconteceu com os juízes, e tendo presente o então referido a propósito do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, visitaremos agora as fontes nacionais e internacionais da ética deontológica dos magistrados do Ministério Público.

4.1. Fontes nacionais

O artigo 219.º da nossa Lei Fundamental estipula:

«1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte, e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade, e defender a legalidade democrática.

2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia nos termos da lei.

3. (...)

4. Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos, senão nos casos previstos na lei.

5. O exercício da acção disciplinar compete à Procuradoria-Geral da República».

O artigo 220.º estabelece no seu n.º 1 que *«A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público com composição e a competência definidas na lei».*

Também a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto (Lei de Organização do Sistema Judiciário), com a redacção introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 9 de Setembro, estipula no seu artigo 3.º, n.º 1, que *«O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática nos termos da Constituição, do respectivo estatuto e da lei»*, estabelecendo o n.º 2 que *«goza de estatuto próprio e de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local nos termos definidos na lei»*, e dispendo o n.º 3 que a autonomia se caracteriza pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição às directivas, ordens e instruções previstas na lei. O artigo 11.º, n.º 1 estatui que *«Os magistrados do Ministério Público não podem ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados ou demitidos, senão nos casos previstos no respectivo estatuto».*

De realçar o artigo 118.º do Código de Processo Civil, que regula os impedimentos dos magistrados do Ministério Público.

Na Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto (Estatuto do Ministério Público), com a redacção introduzida pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março, focamos o artigo 96.º, n.º 1, que reza que *«A magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela independente, sem prejuízo das especificidades próprias da função»*, o artigo 97.º, n.º 1 que comanda que *«Com respeito pelo princípio da autonomia do Ministério Público, os seus magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados, nos termos da Constituição e do presente Estatuto»*, consistindo a responsabilidade em *«responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das directivas, ordens e instruções que receberem»* – n.º 2, sendo a hierarquia de natureza funcional e consistindo na subordinação dos magistrados aos seus superiores hierárquicos, nos termos definidos no mesmo Estatuto, e na consequente obrigação de acatamento por parte dos primeiros das directivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 100.º e 101.º, n.º 3.

Sob a epígrafe «*Dever de sigilo e de reserva*», comanda o artigo 102.º, n.º 1 que «*Os magistrados do Ministério Público não podem revelar informações, ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções e que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo*», não podendo «*fazer declarações ou comentários públicos sobre quaisquer processos judiciais, salvo quando autorizados pelo Procurador-Geral da República, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo*» – n.º 2, não sendo abrangidas pelo dever de reserva «*as informações ou declarações que, em matéria não coberta pelo segredo de justiça ou pelo sigilo profissional, visem a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o acesso à informação, ou que se destinem à realização de trabalhos técnico-científicos académicos ou de formação*» – n.º 3, devendo as informações ou declarações vindas de referir, quando visem garantir o acesso à informação, ser preferencialmente prestadas pela Procuradoria-Geral da República ou pelas Procuradorias-Gerais Regionais nos termos do artigo 6.º, n.º 4.

O artigo 103.º, n.º 1, sob a epígrafe «*Dever de zelo*», determina que os magistrados do Ministério Público «*devem exercer as suas funções no respeito pela Constituição, pela lei e pelas ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos*», e «*com competência, eficiência e diligência, de modo a ser exercida a realização da justiça com competência e em prazo razoável*» – n.º 2, e «*respeitar os horários designados para a realização dos actos processuais que devam presidir, ou em que devam intervir, iniciando-os ou comparecendo tempestivamente*» – n.º 3.

O artigo 104.º, a propósito dos deveres de isenção e objectividade, estatui que «*devem actuar sempre com independência em relação a interesses de qualquer espécie, e às suas convicções políticas, religiosas ou filosóficas, abstendo-se de obter vantagens indevidas, direta ou indiretamente, patrimoniais ou outras, para si ou para terceiro, das funções que exercem*» – n.º 1, devendo «*desempenhar as suas funções tendo exclusivamente em vista a realização da justiça, a prossecução do interesse público e a defesa dos direitos dos cidadãos*» – n.º 2, e ainda «*cumprir e fazer cumprir as ordens ou instruções legítimas que lhes sejam dirigidas pelos superiores hierárquicos, dadas no âmbito das suas atribuições, e com a forma legal, sem prejuízo do disposto no artigo 100.º*» – n.º 3.

O artigo 105.º, aludindo ao dever de urbanidade, determina que, no exercício da sua actividade, deverão adoptar um comportamento correcto para todos quantos com eles contactem no exercício das suas funções.

O artigo 107.º foca as incompatibilidades e impedimentos e o artigo 108.º a proibição de actividades político-partidárias.

No âmbito das fontes nacionais sobre as quais nos temos vindo a debruçar, cumpre assinalar a Carta de Conduta do Ministério Público Português. O propósito anunciado na sua abertura é o de enunciar orientações éticas e deontológicas para os magistrados do Ministério Público Português: «*O estatuto profissional dos magistrados do Ministério Público português condensa um amplo conjunto de regras que regem a estrutura, as funções e o regime de intervenção, mas também a organização e o estatuto, constituindo uma arquitectura jurídica e institucional*

que molda a actuação e intervenção desta magistratura na realização das múltiplas funções em que foi investida para a realização da justiça. A essas regras devem unir-se um conjunto de valores e princípios que sejam aceites pelos magistrados do Ministério Público e que constituam um referencial de integridade, de ética e de identidade socioprofissional, que democraticamente devem resultar de um debate no interior da magistratura do Ministério Público como condição para a auto-vinculação a esse conjunto de princípios e valores». Iluminado por tal propósito, este instrumento coloca o seu enfoque sobre os deveres de iniciativa, independência, imparcialidade, isenção, objectividade, integridade, competência, diligência, cooperação, reserva, informação, e cortesia dos magistrados do Ministério Público.

Congratulamo-nos com a iniciativa de elaboração do Código de Ética dos magistrados do Ministério Público Português, que se encontra em preparação, e que ficou autonomizado do Regulamento sobre a Declaração de Rendimentos, Património, Interesses, Incompatibilidades e Impedimentos do M.º P.º aprovado em sessão plenária do Conselho Superior do Ministério Público de 10/03/20 – Regulamento n.º 805/20, de 24 de Setembro, publicado *in* DR 187/2020, série II, de 24/09/20.

Aqui chegados, detenhamo-nos na definição de ilícito disciplinar contida no artigo 205.º do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, que dispõe: «*Constituem infração disciplinar os atos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados do Ministério Público com violação dos princípios e deveres consagrados no presente Estatuto e os demais atos por si praticados que, pela sua natureza e repercussão, se mostrem incompatíveis com a responsabilidade e a dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções*».

Trata-se de um conceito genérico e abstracto, à semelhança do que acontece com a definição de ilícito disciplinar ínsita no artigo 82.º do EMJ, sobre o qual já nos debruçámos.

Tal como deixámos plasmado atrás, a infracção disciplinar consubstancia-se num incumprimento (por acção ou por omissão) de um dever funcional (o que assenta invariavelmente na noção de ilicitude) que se possa considerar culposo (na modalidade de dolo ou de negligência).

Como se refere no Ac. do STA, de 23/10/2008, Proc. n.º 0561/07, Relator Pais Borges, disponível *in* www.dgsi.pt: «*Deveres, para fins disciplinares, são todos aqueles imperativos comportamentais e funcionais que visam assegurar o bom e regular funcionamento dos serviços: gerais, os que normalmente se impõem a todo o servidor público; especiais, aqueles cuja observância decorre das particularidades específicas de cada serviço*».

Também aqui a atipicidade da conduta disciplinar e o uso de conceitos indeterminados é, a nosso ver, justificada pelo sem número de condutas que se podem considerar contrárias àqueles deveres, e, assim sendo, o CSMP terá uma margem de discricionariedade no exercício da sua tarefa de densificação da cláusula geral contida no artigo 205.º do EMMP, alicerçando-se nas exigências ético-deontológicas do exercício desta magistratura e nas particularidades do caso concreto.

O CSMP tem vindo a publicar decisões integrais da sua secção disciplinar, omitindo, obviamente, a identidade dos magistrados visados, ou outras referências (tais como o Tribunal onde exerciam funções à data da prática dos factos em apreço) que facilmente conduziriam à sua identificação, sendo esta «jurisprudência» um referencial da conduta dos magistrados do Ministério Público, densificando a noção dos seus deveres profissionais.

4.2. Fontes Internacionais

Começando pelos Pareceres e Recomendações Internacionais, e sempre despidos da preocupação de sermos exaustivos, assinalemos a Recomendação Rec (2000) 19 do Comité de Ministros do Conselho da Europa de 6 de Outubro de 2000, sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal, que após referir, em suma, que o M.^o P.^o é uma autoridade pública que, em nome da sociedade e no interesse público, garante a aplicação da lei sempre que a sua violação acarrete uma sanção penal, e decide se deve iniciar ou prosseguir o procedimento criminal, salientando também que pode recorrer de todas ou algumas sentenças, foca as garantias que devem ser dadas aos magistrados do M.^o P.^o para o pleno exercício das suas funções. De igual modo aborda as relações entre o M.^o P.^o e o poder executivo, o poder legislativo e os juízes, e os seus deveres para com os cidadãos – actuar de modo justo, imparcial e objectivo, respeitar e proteger os direitos humanos e zelar para que o sistema penal seja expedito –, assim como realça o seu papel na cooperação judiciária internacional.

De igual modo anotemos as Linhas Directrizes Europeias sobre a Ética e a Conduta dos Membros do Ministério Público – As Linhas Directrizes de Budapeste – orientações adoptadas pela Conferência de Procuradores-Gerais da Europa em 31/05/2005, em Budapeste, que, após aludir aos deveres fundamentais do Ministério Público, se debruça sobre a sua conduta profissional em geral e no quadro da acção penal em particular, e bem assim a sua conduta na vida privada.

Last but not least, lembremos os Códigos de Conduta Internacionais, cada vez mais importantes na comunidade jurídica internacional, onde o nosso país se encontra inexoravelmente integrado. Cumpre, desde logo, destacar o Estatuto Internacional do Juiz - União Internacional de Juízes - Reunião Mundial em Taipé – 17 de Novembro de 1999, que, após regular a independência, a submissão à lei, a autonomia pessoal, a imparcialidade, o dever de reserva e de eficácia, e bem assim outros aspectos da actividade da magistratura judicial, estatui no seu artigo 15.^o que «*Nos países em que os membros do Ministério Público estão equiparados aos juízes, os princípios anteriores são-lhes aplicáveis mutatis mutandi, considerando a natureza da sua função*». De anotar também os Elementos de um Estatuto Europeu da Magistratura – Declaração de Palermo – 16 de Janeiro de 1993 – Magistrados Europeus para a Democracia e as Liberdades (MEDEL), cujo ponto IX.9.1 estabelece que «*A autonomia do Ministério Público constitui um instrumento fundamental da independência do poder judicial*», e que os magistrados do Ministério Público garantem a igualdade dos cidadãos perante a lei, e exercem as suas funções com plena autonomia relativamente ao poder judicial, estando apenas subordinados à legalidade e à lei, proclamando o ponto IX.9.2 que «*Os magistrados que exercem funções de Procurador beneficiam das mesmas liberdades e gozam*

de garantias equivalentes às definidas no presente Estatuto». Anote-se ainda o Código Ético dos Magistrados – Associazione Nazionale Magistrati – 1994, sobre as regras de conduta dos magistrados (judiciais e) do Ministério Público, e que, no seu artigo 13.º reza que «O Ministério Público comporta-se com imparcialidade no desempenho da sua função».

V. Casos Práticos de Responsabilidade Disciplinar por Actos Desviantes da Conduta Ética exigível aos Magistrados

Como vimos, a ética judicial é a trave-mestra da qualidade da Justiça e da legitimidade e responsabilidade dos magistrados. A ética e deontologia destes define-se por observarem escrupulosamente os deveres de independência (os magistrados judiciais), autonomia, legalidade e objectividade (os magistrados do M.º P.º), imparcialidade, integridade, humanismo, diligência e reserva.

A certeza de que os magistrados são bons técnicos profissionais, e que cumprem a sua missão de harmonia com elevados padrões de rigor, objectividade, zelo, isenção e imparcialidade, alicerça a confiança dos cidadãos no sistema judicial. Um bom magistrado tem de ser um bom conhecedor e aplicador da Lei, mas isso não basta. Dos magistrados exige-se muito mais: altos níveis de comportamento, tanto na sua vida pública, como na sua vida privada. O saudoso Miguel Veiga clamava, a propósito dos magistrados judiciais, que estes *«como os supremos administradores da justiça, são os primeiros garantes do Estado de Direito e dos direitos dos cidadãos. Presentemente, a Justiça é o nó górdio da democracia»*.¹⁷

Espera-se que os magistrados sejam profissionais honestos, cuja actuação seja norteadada pela Constituição e pela Lei, diligentes, objectivos, corajosos, leais, prudentes, discretos, reservados, humildes, urbanos, virtudes que são a ossatura fundamental dos deveres de independência e imparcialidade com que devem agir, assim gerando respeito público pela sua profissão e confiança na administração da justiça. Em suma: Deverão praticar a probidade, tanto no exercício das suas funções públicas, como nos actos da sua vida privada que, pela sua relevância ético-social sejam susceptíveis de se repercutir no exercício das suas funções públicas.

Afirma Luciano Pinto, Juiz Desembargador de Belo Horizonte – Minas Gerais, Brasil –, que *«Todo o homem deve ter consigo o seu Tribunal interior, factor de sua vera humanidade, consciência moral, a mais alta norma da moralidade, que indica o comportamento a ser realizado e controla a sua realização»*.¹⁸ Por maioria de razão, assim deverá acontecer com os magistrados, os sumos guardiões do Direito.

O conhecimento do Bem, cujo verdadeiro sentido e real alcance o Homem apreende, impõe-se à sua liberdade, e sendo o Bem o fim a que se aspira, quem conhece o Bem age de acordo com ele, pois a sua vontade e a sua liberdade a ele se associam.

¹⁷ Discurso proferido aquando da celebração dos 35 anos da Colectânea de Jurisprudência, em 30/06/11, no Tribunal da Relação de Coimbra, publicado in CJ - Acórdãos do STJ, nº 232 - ano XIX - tomo II - 2011, pag. 14.

¹⁸ “Ética e Direito - O Agir Moral na Prática Judiciária”, in “Síntese Nova Fase”, vol. 24, nº 78 (1997), pag. 334.

A Ética é uma ciência que pressupõe uma actividade de aperfeiçoamento moral, e sendo a permanente busca do Bem que torna o ser humano perfeito, este busca o Bem, a Perfeição, pautando a sua vida por virtudes morais. O objecto material da Ética é um acto humano livre (sem liberdade, não há Moral) e consciente (sem consciência moral não existe escolha livre.) O acto moral assenta, pois, numa permanente dialética entre a consciência e a liberdade, e só se concretiza se se conformar com o Bem. Para que se pratique um acto moral perfeito, é necessário ter presentes virtudes fundamentais em que assenta o ideal da Ética, que gravitam em torno do Bem¹⁹.

Os magistrados devem buscar o Bem, quer na sua vida pública, quer na sua vida privada susceptível de se repercutir na imagem pública da administração da justiça. Para aquele de Estagira, fundador da Escola Peripatética e do Liceu, o bem supremo do Homem é a Felicidade, mas para se atingir a Felicidade tem de haver justiça, que é a virtude completa. *«(...) o homem sem lei é injusto e o respeitador da lei é justo, evidentemente todos os atos legítimos são, em certo sentido, atos justos; porque os atos prescritos pela arte do legislador são legítimos, e cada um deles, dizemos nós, é justo. Ora, nas disposições que tomam sobre todos os assuntos, as leis têm em mira a vantagem comum, quer de todos, quer dos melhores ou daqueles que detêm o poder ou algo nesse gênero; de modo que, em certo sentido, chamamos justos aqueles atos que tendem a produzir e a preservar, para a sociedade política, a felicidade e os elementos que a compõem. E a lei nos ordena praticar tanto os atos de um homem bravo (por exemplo, não desertar de nosso posto, nem fugir, nem abandonar nossas armas) quanto os de um homem temperante (por exemplo, não cometer adultério nem entregar-se à luxúria) e os de um homem calmo (por exemplo não bater em ninguém, nem caluniar); e do mesmo modo com respeito às outras virtudes e formas de maldade, prescrevendo certos atos e condenando outros; e a lei bem elaborada faz essas coisas retamente, enquanto as leis concebidas às pressas as fazem menos bem.*

*Essa forma de justiça é, portanto, uma virtude completa, porém não em absoluto e sim em relação ao nosso próximo. Por isso a justiça é muitas vezes considerada a maior das virtudes, e "nem Vésper, nem a estrela-d'alva" são tão admiráveis; e proverbialmente, "na justiça estão compreendidas todas as virtudes". E ela é a virtude completa no pleno sentido do termo, por ser o exercício atual da virtude completa. É completa porque aquele que a possui pode exercer sua virtude não só sobre si mesmo, mas também sobre o seu próximo, já que muitos homens são capazes de exercer virtude em seus assuntos privados, porém não em suas relações com os outros. Por isso é considerado verdadeiro o dito de Bias, "que o mando revela o homem", pois necessariamente quem governa está em relação com outros homens e é um membro da sociedade. Por essa mesma razão se diz que somente a justiça, entre todas as virtudes, é o "bem de outro", visto que se relaciona com o nosso próximo, fazendo o que é vantajoso a um outro, seja um governante, seja um associado. Ora, o pior dos homens é aquele que exerce a sua maldade tanto para consigo mesmo como para com os seus amigos, e o melhor não é o que exerce a sua virtude para consigo mesmo, mas para com outro; pois que difícil tarefa é essa. Portanto, a justiça neste sentido não é uma parte da virtude, mas a virtude inteira; nem é seu contrário, a injustiça, uma parte do vício, mas o vício inteiro».*²⁰

¹⁹ Luciano Pinto alude à prudência, à justiça, à fortaleza e à temperança como virtudes cardiais que iluminam o ideal da Eticidade rumo ao Bem - ob. e loc. citados, pag. 335.

²⁰ Aristóteles, «Ética a Nicómaco», Coleção A Obra-Prima de cada Autor, Martin Claret, pags 79 e 80.

Quando aludimos à ética judiciária, aludimos à ética da magistratura, às regras morais da função judiciária e à deontologia profissional e disciplina dos magistrados, temas que visitámos nesta nossa reflexão.

Importará aqui evidenciar que os magistrados são, também eles, susceptíveis de incorrer em responsabilidade, desde logo em responsabilidade disciplinar, quando a sua conduta não caminha de braço dado com a Ética da Magistratura, afastando-se, no seu trilho, das regras morais da função judiciária e optando por estugar o passo no passeio oposto àquele em que caminha a sua deontologia profissional.

E todas as regras ético-deontológicas que deixámos plasmadas ao longo desta reflexão, valem, por maioria de razão, para os Juízes Presidentes de Comarca e para os magistrados do Ministério Público Coordenadores da Procuradoria da República da Comarca, que integram o Conselho de Gestão. Com efeito, aqueles que na sugestiva expressão do Procurador-Geral-Adjunto João Rato, são «gestores de carências»²¹, antes dos seus deveres específicos consagrados nos artigos 94.º e 101.º, ambos da LOSJ, e 75.º do Estatuto do Ministério Público, terão forçosamente de ter sempre em mente os deveres profissionais gerais dos magistrados, aos quais temos vindo a aludir.

À luz deste quadro, respigámos alguns acórdãos do STJ e do STA, alusivos a infracções disciplinares perpetradas respectivamente por magistrados judiciais e por magistrados do Ministério Público, acórdãos esses que contêm uma apreciação crítica das respectivas condutas do ponto de vista ético-jurídico, deontológico e disciplinar, todos eles disponíveis em www.dgsi.pt, e cujos sumários nos permitimos transcrever:

A) Ac. do STJ de 9/03/2017, Proc. n.º 122/13.8TELSB-AK.L1-A.S.1, Relator Manuel Augusto de Matos:

«I - A recusa constitui uma das vias para atacar a suspeição. Há suspeição quando, face às circunstâncias do caso concreto, for de supor que existe um motivo sério e grave susceptível de gerar desconfiança sobre a imparcialidade do juiz se este vier a intervir no processo. O fundamento da suspeição deverá ser avaliado segundo dois parâmetros: um de natureza subjectiva, outro de ordem objectiva. O primeiro indagará se o juiz manifestou, ou tem motivo para ter, algum interesse pessoal no processo, ficando assim inevitavelmente afectada a sua imparcialidade enquanto julgador. O segundo averiguará se, do ponto de vista de um cidadão comum, de um homem médio conhecedor das circunstâncias do caso, a confiança na imparcialidade e isenção do juiz estaria seriamente lesada.

II - Independentemente do alegado conhecimento pessoal e contactos havidos entre o Senhor Desembargador recusado e o arguido referido, assume toda a relevância, enquanto fundamento da recusa suscitada, a posição pública assumida por este no debate realizado numa estação televisiva, onde participou. Essa intervenção teve forte repercussão na comunicação social como decorre dos documentos apresentados com a petição.

III - É inquestionável que a descrita intervenção do Senhor Desembargador recusado teve

²¹ Vídeo intitulado “Gestão e Administração do Tribunal”, publicado pelo CEJ no módulo IV do Curso para Juiz es Presidentes de Comarca e MMP Coordenadores de Comarca.

repercussão pública e ressonância mediática, pelo que, do ponto de vista objectivo é de admitir, a partir do senso e experiência comuns, que qualquer cidadão de formação média da comunidade possa contestar ou pôr em causa a imparcialidade do Senhor Desembargador recusado, se nessa qualidade prosseguir nos autos, possibilidade tanto mais previsível, uma vez que “Da mulher de César, não basta sê-lo, é preciso parecê-lo”, motivo pelo qual é de determinar a recusa peticionada».

B) Ac. do STJ de 18/10/12, Processo n.º 56/12.3YFLSB, Relator Manuel Braz:

«I (...)

II - Os factos imputados à recorrente - na parte aqui relevante - e qualificados na deliberação impugnada como infracções disciplinares, consistindo em a arguida determinar as funcionárias a fazerem constar das certidões uma falsa declaração acerca dos atrasos processuais, com intenção de obter um benefício ilegítimo, que era o de ocultar ao CSM a gravidade da situação, integram 2 crimes de falsificação de documento, da previsão, pelo menos, do artigo 256.º, n.º 1, al. d), do CP(...)

III - (...)

IV - A recorrente pretende que se considerem como não provados parte dos factos que a decisão recorrida tomou como provados. Mas não se apoia em outras provas que apontem em sentido contrário ao das consideradas pelo CSM, a não ser a sua própria versão dos factos. Ora, a sua versão não pode sobrepor-se às provas em que se baseou a decisão recorrida. Na verdade, trata-se das declarações não só de uma, mas de duas funcionárias, ambas coincidentes no sentido de que exararam em cada certidão o que lhes foi indicado pela senhora juiz a. Acresce que a versão destas encontra ainda apoio nos documentos juntos aos autos.

V - A senhora juiz a reconhece que o documento consistente numa listagem de processos com a indicação da data da respectiva conclusão é da sua lavra, mas pretende que o elaborou apenas com vista a identificar ou os processos que pretendia entretanto despachar ou os que tinha em casa. Mas não se vê que interesse podia haver em a senhora juiz a fazer uma lista dos processos que pretendia despachar ou que tinha em casa, com indicação da respectiva data de conclusão, e entregá-la à senhora escritã adjunta. Até porque afirma na sua alegação que, quando a «escrivã MJ falou consigo sobre os processos que lhe estavam conclusos, com vista à informação a prestar ao Conselho Superior da Magistratura», lhe respondeu que «os processos que estavam conclusos eram os processos que a secção sabia estarem (sendo os mesmos, aliás, visíveis quando se entrava no gabinete)». E, se o escrito referido tivesse o fim indicado pela senhora juiz a, também não se vislumbra razão para a senhora escritã adjunta o conservar durante anos. Já se o fim foi o indicado pela funcionária, esta teria todo o interesse em conservá-lo, com vista a justificar ou tornar mais compreensível o seu comportamento.

VI - Dá ainda força às declarações das referidas funcionárias e retira-a à versão da senhora juiz a o facto, não contrariado, de esta, aquando de anterior inspecção, haver indicado ao inspector um número de atrasos muito inferior ao real.

VII - Sugere a senhora juiz a que não teria interesse em esconder a real situação dos atrasos, na medida em que o inspector judicial, logo que iniciasse a inspecção, aperceber-se-ia da falta de correspondência do conteúdo das certidões com a realidade. Mas as certidões foram emitidas em 2008, 2009 e 2010, sendo que a inspecção só se iniciou em Maio de 2011, pelo que sempre a recorrente poderia pensar que entretanto regularizaria a situação ou atenuaria a sua gravidade.

VIII - *Por tudo quanto se disse, não há fundamento para censurar a decisão recorrida».*

C) Ac. do STJ de 26/10/16, Proc. n.º 75/15.8YFLSB, Relatora Isabel Pais Martins:

«I - O dever de reserva (n.º 1 do artigo 12.º do EMJ) constitui uma restrição à liberdade de expressão do juiz que tem como fundamentos a independência, a imparcialidade do julgador e a confiança social na administração da justiça.

II - O dever de reserva obsta a que um juiz emita juízo valorativo sobre quaisquer processos e, em particular, sobre aqueles que estejam a seu cargo, impondo-lhe que se abstenha de tecer comentários ou considerações que possam ser razoavelmente interpretados como pré-juízos relativamente à matéria a decidir, impedindo-se assim que se crie nos destinatários da decisão e no público em geral a desconfiança sobre a sua decisão e se afecte a confiança da comunidade na administração da justiça.

III - Do dever de reserva e com o propósito de o conciliar com o direito e o acesso à informação, acha-se excluída a prestação de informações exigida pelo respeito por interesses e direitos legítimos (n.º 2 do artigo 12.º do EMJ). O conceito de informação aí vertido deve, porém, ser entendido num sentido factual estrito, o que exclui comentários valorativos sobre a orientação dada pelas partes ao desenrolar da lide e à sua influência no desfecho da causa.

IV - Tendo a recorrente, após o fim da audiência de julgamento, tecido comentários sobre a oportunidade da acção proposta, as vias que, a seu ver, teriam sido mais adequadas para alcançar os fins visados pelas autoras e os inconvenientes da intervenção do sindicato que em juízo as representava, é de considerar que a deliberação recorrida não está viciada por erro nos pressupostos de facto ao obtemperar que, ao agir dessa forma, a impetrante permitiu que quem ouviu essas declarações perspectivasse as suas concepções sobre a causa e o sentido da decisão.

V - Posto que foi a recorrente que se dirigiu às autoras, que a conversa em que foram tecidos os comentários mencionados em IV foi mantida perante pessoas que não estavam envolvidas no litígio e que os mesmos não se restringem a um esclarecimento dirigido àquelas (constituindo antes uma posição subjectiva, despojada de qualquer conteúdo informativo útil e que é susceptível de ser entendida como uma antecipação do sentido da decisão), é inviável concluir que os factos em causa são desprovidos de relevância disciplinar por se inserirem no direito das autoras à informação.

VI - O facto de os comentários referidos em IV terem sido proferidos na sala de audiências não descaracteriza o comprometimento da imagem de imparcialidade e isenção na administração da Justiça que deles resulta (por deixarem antever o sentido da decisão), o que a recorrente deveria ter prevenido».

D) Ac. do STA de 22/11/18, Proc. 0414/18.0BALS, Relator José Veloso, estando em apreciação a violação dos deveres disciplinares de lealdade, prossecução do interesse público e zelo:

«A conduta objectiva de inserção no CITIUS de meras assinaturas electrónicas ou de despachos fantasma é demonstrativa, em si mesma, da intenção do seu autor ludibriar a hierarquia quanto a pendências e atrasos».

E) Ac. do STA de 24/05/2018, Processo n.º 0989/16, Relatora Teresa de Sousa, no qual é abordada a violação dos deveres de prossecução do interesse público, zelo, assiduidade e pontualidade:

«I – O acórdão recorrido não incorreu em qualquer erro na apreciação de facto e do direito ao assentar as suas conclusões no pressuposto de que a classificação de “Medíocre” atribuída à Recorrente determina automaticamente a instauração de procedimento disciplinar, para se aferir se, efectivamente, existe inaptidão profissional, nos termos do disposto no artigo 110.º, n.º 2 do EMP.

II - É correcto o entendimento perfilhado pelo acórdão recorrido de que a Recorrente revela definitiva incapacidade de adaptação às exigências da função e resulta inquestionavelmente dos factos praticados pela mesma, que se encontram devidamente descritos, tanto no acórdão da Secção Disciplinar, como no impugnado acórdão do Plenário do CSMP, sendo como resultado da apreciação e enquadramento jurídico da conduta da Recorrente, consubstanciada nesses factos, que se concluiu pela incapacidade definitiva e irreversível para o exercício de funções e pela verificação das infracções disciplinares imputadas à Recorrente.

III - O CSMP, ao ajuizar acerca da aptidão de uma magistrada para permanecer no exercício de funções, tem que recuperar o seu anterior desempenho, nos planos avaliativo e disciplinar.

IV - A alusão que, nesse âmbito, o CSMP faça a anteriores ocorrências de natureza disciplinar de uma magistrada não envolve a ofensa do princípio “ne bis in idem”.

V - A pena disciplinar de aposentação compulsiva aplicada à Recorrente pela sua inaptidão para o exercício da função e pelas infracções disciplinares que praticou não enferma de qualquer excesso, mostrando-se adequada e proporcional à gravidade das condutas da Recorrente, que comprometeram irremediavelmente a manutenção do vínculo funcional como magistrada do Ministério Público, pelo que o acórdão recorrido não incorreu em violação do princípio da proporcionalidade (arts. 266.º, n.º 2 da CRP, 5.º n.º 2 do CPA91)

VI – A manutenção da Recorrente em exercício de funções, tendo em atenção a sua conduta revelada nos factos apurados, e que continuaria a afectar seriamente a imagem e o prestígio do Ministério Público, contribuindo para uma deficiente aplicação da justiça, lesa gravemente o interesse público na boa administração da justiça, não constituindo, como tal, a sua expulsão qualquer prejuízo para o interesse público».

F) Ac. do STA de 23/10/2008, Proc. 0561/07, Relator Pais Borges, no qual são versados os deveres de lealdade, correcção, respeito, e colaboração com os demais operadores judiciários:

«I – (...)

II - Deveres, para fins disciplinares, são todos aqueles imperativos comportamentais e funcionais que visam assegurar o bom e regular funcionamento dos serviços: gerais, os que normalmente se impõem a todo o servidor público; especiais, aqueles cuja observância decorre das particularidades específicas de cada serviço».

VI. Nota Final

Neste mar agitado em que navegamos, uma das grandes preocupações de qualquer cidadão interessado na realidade social envolvente é o bom funcionamento do sistema judicial, por constituir um pilar fundamental de um Estado de direito.

É certo que atravessamos tempos em que sopram alguns ventos de descrédito. Por vezes, os cidadãos não confiam integralmente na administração da Justiça nem no exercício da actividade judiciária. É vital, portanto, lançar mão da Ética para fortalecer a legitimação do poder judicial: apostando numa excelente formação ética a par de uma excelente informação técnico-jurídica nas Escolas de Formação de Magistrados; fazendo cada vez mais incidir as inspecções ordinárias dos nossos magistrados tanto em parâmetros de competência técnica e funcional, como em parâmetros de conduta ética; criando gabinetes de imprensa nos Tribunais, de modo a que exista transparência na actividade judiciária através de uma informação fidedigna seleccionada pelos próprios magistrados, para obviar à propagação pelos *media* de informações erradas, direccionadas para o sensacionalismo, sempre tão propício a macular a imagem da justiça e a minar a confiança dos cidadãos na sua boa administração.

Que os magistrados tenham sempre força para ser probos, tanto na prestação do seu serviço público, como nos actos da sua vida privada susceptíveis de se repercutir no exercício das suas funções e na imagem da justiça e dos seus actores. Que o seu trilho seja permanentemente iluminado e o seu coração agasalhado por constelações policromáticas perfumadas de inspiração e excelência ética, de modo a evitar a erosão do sentimento de confiança pública, pilar da aceitação e eficácia da justiça.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

17. PRAGMATISMO E EFICÁCIA NA COMUNICAÇÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL: ALGUMAS VERTENTES DA COMUNICAÇÃO E DO DISCURSO JUDICIÁRIO PERANTE OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

João Manuel Batista Romão*

- A) Objetivo Geral do Trabalho
- B) Justiça Criminal, Tribunais e Comunicação Social: disjunções entre duas realidades divergentes e por vezes antagónicas
- C) Investigação, Segredo de Justiça, OPC's e Reforço da Cooperação
- D) Formação de Magistrados, Porta-Vozes e algumas Alterações Legislativas
- E) Formação de Jornalistas, a linguagem das Decisões Judiciais e a comunicação dos Conselhos, PGR e PGr's
- F) A arquitetura e instalações dos Tribunais, Departamentos de Investigação Criminal e respetivos Serviços de Apoio

A) Objetivo Geral do Trabalho

O presente trabalho, embora inserido na temática da comunicação da Justiça, não pretende ser uma mera análise conceptual sobre o tema proposto – que pela sua vastidão e relativa complexidade seria pouco compaginável com os limites a ele impostos – e não representa qualquer exercício crítico das intervenções realizadas no âmbito do módulo 6 do Curso (com as quais genericamente se concorda), cingindo-se antes a uma objetiva e sucinta reflexão¹ que, partindo da análise da conflitualidade comunicacional e das lógicas distintas em que funcionam o poder judiciário e os meios de comunicação social, particularmente jornais e televisões, elenca algumas vertentes de aproximação no contexto nacional e pondera aspetos pragmáticos de intervenção que, na nossa humilde opinião, poderão contribuir para um maior rigor e transparência da comunicação dos Tribunais, melhorando o esclarecimento dos cidadãos e a credibilização da justiça.

É indubitável que nas duas últimas décadas se acentuou exponencialmente o interesse dos meios de comunicação pelas questões da justiça criminal dado o grande impacto social e interesse revelado pelo público, por vezes não tanto pelo valor das notícias, mas pelas emoções que gera numa sociedade catalisada por receios latentes e um sentimento abstrato de insegurança, alimentando-se, por um lado, da reação pública às histórias das vítimas e do desajustamento ético dos comportamentos individuais ou grupais e, por outro, dos entorses do sistema de justiça.

Obviamente que existem outras áreas jurisdicionais onde se denotou a mediatização da justiça, designadamente em matéria de família e menores e, particularmente, no que diz respeito à intervenção do Estado no funcionamento do sistema de proteção de menores. Contudo, também nesta jurisdição a repercussão mediática mais vibrante prende-se com a

* Procurador da República.

¹ Não é estranha a esta reflexão a vivência do subscritor como Ex-Procurador de Círculo Judicial, participante em alguns processos mediáticos e como Diretor da PJ do Norte por mais de dez anos e do qual dependia diretamente o respetivo Gabinete de Relações Públicas de acordo com a Instrução Permanente de Serviço (IPS) ali em vigor.

proteção das crianças e jovens vítimas de crimes de pedofilia, abusos sexuais e maus tratos ou dos adolescentes enquanto autores de crimes violentos.

Em redor desta temática, muitos têm sido os ilustres magistrados, juristas, sociólogos, comunicadores e jornalistas que desde os anos noventa do século XX vêm refletindo sobre as questões do relacionamento entre a justiça e os *media*, sendo de destacar, entre outros, os Exs. Procuradores-Gerais da República, Cunha Rodrigues (“Comunicar e Julgar” – Edições Minerva, Coimbra 1999) e José Souto Moura (“Comunicação Social e Segredo de Justiça”- Estudos de Direito da Comunicação, Instituto Jurídico da Comunicação; Coimbra 2002), o Prof. Boaventura de Sousa Santos (“Os Tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação” – Estudos de Direito de Comunicação, Instituto Jurídico de Comunicação, Coimbra 2000), o Dr. António Arnault (“Justiça e Cidadania” – o discurso judiciário, a comunicação e a justiça, Conselho Superior da Magistratura, Coimbra Editora, 2008) e o Conselheiro José António Henriques dos Santos Cabral (Tribunais e Comunicação Social – Revista Julgar, n.º 21 e republicado no n.º 22-2014).

Tais reflexões partiram, nalguns casos, dum conhecimento vivenciado da realidade, muitas vezes relacionadas com casos mediáticos concretos, que embora suscitando a conceptualização e racionalização da problemática, não se traduziram, na sua grande maioria, em propostas de ação mais concretas.

Sem que se pretenda criticar a excelência dessas reflexões, nalgumas não podemos deixar de levar em consideração que as experiências negativas com o desempenho dos *media*, como por exemplo sucedeu com o caso “Casa Pia”, não deixou de influenciar compreensivelmente a visão de alguns intervenientes.

Contudo, nos últimos anos, para além dos estudos académicos desenvolvidos pelo Centro de Estudos Sociais (CES – Coimbra), muitas intervenções protagonizadas por outros ilustres magistrados como, por exemplo, os Juízes Desembargadores António Martins (“Justiça e Comunicação Social: de costas voltadas” – Comunicação no Colóquio Justiça e Comunicação, Coimbra, 3/06/2011) e António José Ramos (“Tribunais e Meios de Comunicação Social – Comunicação na diversidade” – Verbo jurídico.net, 2012), têm colocado a questão da necessidade de reconquistar a boa imagem perdida do poder judicial e criar plataformas de cooperação entre a realização da justiça e a adequada comunicação com os *media*. Defendem programas de conhecimento recíproco, um trabalho árduo de aperfeiçoamento de comunicações mais adequadas da justiça e um conhecimento mútuo das práticas, discursos, culturas e objetivos diferenciadores dos Tribunais e magistrados/*Media* e jornalistas.

Ora, não podendo estar mais de acordo com esta estratégia na busca de uma “construção mais virtuosa entre a justiça e a comunicação”, como refere o Prof. Boaventura Sousa Santos e bem cita o Desembargador António Ramos, irei, pois, tentar suscitar algumas das questões que considero relevantes para tal desiderato de forma muito pragmática, mas partindo necessariamente da caracterização daquilo que na essência separa estas duas realidades.

B) Justiça Criminal, Tribunais e Comunicação Social: disjunções entre duas realidades divergentes e por vezes antagónicas

Refletir sobre o fenómeno da mediatização da justiça não pode ser apartado da concreta atividade funcional dos jornalistas, constantemente orientados pela obtenção célere e expedita de informações no âmbito das situações mais mediáticas que os diretores de informação e responsáveis dos meios de comunicação que os empregam necessitam, num esforço permanente de conseguir a maior quota de público possível.

Por outro lado, também sabemos que se trata de um mercado altamente concorrencial, onde os grandes grupos empresariais e interesses económicos são cada vez são mais preponderantes, os salários pouco atrativos (com exceção dos pivots e comentadores de alguns canais de televisão), a instabilidade profissional é acentuada e a pressão de “resultados” transforma a profissão de jornalista numa profissão esofágica de elevado stress, onde as normas deontológicas são frequentemente atropeladas.

Independentemente destes condicionamentos, hoje mais acentuado que nunca, certo é que os *media* e os jornalistas usam meios, critérios e tempos de comunicação que muito pouco tem a ver com uma justiça com tempos e ritualismo próprio, que assenta tradicionalmente numa cultura enraizada de encerramento sobre si própria e envolta numa linguagem conceptual de difícil compreensão.

A dificuldade de relacionamento entre o sistema judiciário e a comunicação social, que representam dois “mundos” com lógicas de funcionamento diferente, tem obstado à obtenção de um mínimo de aspetos convergentes de atuação, particularmente nos processos mediatizados, alimentando uma desconfiança latente entre magistrados e jornalistas.

Ao contrário do que pode parecer e não descurando a maior frequência de debates sobre o tema entre as referidas classes profissionais e mesmo de algumas formações abrangentes que nos últimos anos se têm realizado, a situação não tem melhorado de forma acentuada e, se as culpas podem ser repartidas, o que interessa de facto é que urge reforçar mecanismos de otimização da comunicação das decisões e do funcionamento do sistema de justiça criminal, onde os *media* têm um papel relevante. Estes podem facilitar o seu entendimento pelo cidadão comum e potenciar a correção das disfunções sistémicas, mas também reforçar a desconfiança sobre o sistema de justiça, sobre a equidade e justeza das suas decisões e as falhas da sua eficácia, matéria a que os *media* se mostram particularmente atentos, sobretudo no que toca à morosidade da justiça.

Há igualmente que ter consciência que a Justiça Criminal e os seus profissionais deixaram definitivamente de poderem estar na penumbra da discussão pública e de se resguardarem na sobriedade da sua legitimação institucional, saltando para a esfera mediática apenas de acordo com critérios de noticiabilidade que não controlam e tem dificuldade em compreender.

Estamos definitivamente perante um “novo tempo”, onde em nome do interesse público e do direito à informação (de informar e ser informado) se atropelam direitos individuais ou

coletivos e se contam algumas “mentiras”, mas onde, em simultâneo, se desnudam entropias graves do sistema e se denunciam injustiças, revelando-se “segredos” que de outra forma poderiam nunca vir ao conhecimento ao público e provavelmente não seriam investigados.

Acabou também o tempo em que os Juízes e Procuradores deixaram de estar acima de suspeições, estando hoje todos os intervenientes judiciários sujeitos a uma eventual degradação pública da sua imagem, quantas vezes tão injusta como instantânea.

A lógica mediática que “invadiu” a justiça criminal e que muitos defendem não ser exclusivo do poder judicial/judiciário como inerente aos restantes poderes do Estado, resulta do amadurecimento da democracia representativa e fortalecimento das liberdades, abrindo maior celeridade e frequência à discussão pública sobre alterações corretivas de carácter legislativo e mudanças de procedimentos sedimentados pela rotina judiciária.

Importa ter igualmente presente que, pese embora os aspetos negativos que acentuam a disfuncionalidade das relações entre o poder judiciário e os *media*, a mediatização do poder judiciário e a discussão que suscita, tem outros aspetos positivos de compensação sistémica, como o facto de ajudar a evitar a partidarização jurisdicional e obstar à tentação do poder executivo de adotar medidas de controlo do poder judicial, sobretudo quando os infratores são os detentores do poder político ou económico.

Feitas estas considerações genéricas e para que se possa contribuir para uma efetiva melhoria da imagem da justiça criminal na opinião pública através dos *media*, há que enunciar algumas das principais disjunções entre estas duas realidades divergentes e por vezes antagónicas, destacando-se, entre outras, as seguintes:

- 1) A Justiça em geral, incluindo a área criminal, norteia-se por uma linguagem técnica e conceptual, por vezes de difícil compreensão e por uma tramitação processual racional e regras temporais encerradas num ritualismo específico que apela a uma compreensão lógica dos factos, enquanto a Comunicação Social noticiosa² orienta-se, pelo contrário, por uma linguagem simples e direta, orientada por uma ação imediata e por vezes imprevisível, apelando acentuadamente ao emocional coletivo.
- 2) A Justiça Criminal, sobretudo nos Inquéritos de maior relevo e na fase investigatória, encontra-se condicionada pelo segredo de justiça e deve funcionar em exclusivo de acordo com os critérios legais que o fundamentam, enquanto os *media* não se regem por critérios de compartimentação processual ou temporal, mas sim pela publicitação das notícias, visibilidade em tempo real da comunicação instantânea com o público, sempre no âmbito duma pressão concorrencial pela obtenção não apenas da notícia, mas da sua divulgação “em primeira mão”.
- 3) A Justiça Criminal rege-se por deveres de reserva dos seus protagonistas e superioridade simbólica das funções dos magistrados, que devem pautear a sua ação pelo

² A expressão comunicação social noticiosa abrange os *Media* na sua vertente de notícias de ocorrências imediatas e não o jornalismo de investigação que em regra é feito por jornalistas com maior formação jurídica, sem o habitual imediatismo informacional, com prazos mais dilatados, maior rigor na certificação dos factos e exigência na verificação das fontes, contribuindo frequentemente em matéria de justiça criminal para trazer a público instituições e pessoas que se encontravam até aí resguardados na esfera da impunidade, debaixo da proteção dos poderes ou deles imbuídos.

distanciamento e defesa de princípios basilares como a presunção da inocência, enquanto diversamente os “media” em geral se cingem à narrativa noticiosa e interpretação imediata dela, à representação social das histórias que contam e às preferências que as audiências refletem sobre essas narrativas.

4) A Justiça Criminal cinge-se na sua atividade pela interpretação legislativa de acordo com a doutrina e a segurança possível da jurisprudência, enquanto os *media* orientam a sua ação noticiosa pela reação do público em cada momento temporal e pela preferência deste sobre este ou aquele tema na diversidade criminológica desta jurisdição.

Igualmente não pode também deixar de se ter presente os condicionalismos formativos no que respeitantes às relações dos magistrados com os jornalistas, de onde resultam tensões que acentuam uma incompreensão mútua e que não resultam somente do desconhecimento das rotinas e lógicas profissionais de cada um deles, mas de outros fatores estruturantes, uns que podem ser esbatidos e outros que estarão sempre presentes no diálogo possível.

Assim, destacam-se os seguintes condicionamentos:

- a) Os magistrados apresentam uma linguagem discursiva muito pouco decodificada, decorrente de um raciocínio enviesado por excesso de tecnicidade, enquanto os jornalistas revelam frequentemente um insuficiente conhecimento jurídico, a que acresce uma concorrência profissional intensa entre estes profissionais e que não raramente afeta a objetividade e rigor da notícia veiculada.
- b) Os magistrados, em geral, não têm formação apropriada para lidarem com os jornalistas, evidenciando défice no conhecimento das formas de organização do seu trabalho de acordo com os timings próprios de cada meio de comunicação específico (imprensa escrita, audiovisual e digital), assim como não dominam a postura corporal e verbal adequada à fácil comunicação, enquanto os Jornalistas suspeitam da opacidade do discurso, das motivações corporativas ou do reducionismo estritamente jurídico das histórias subjacentes à prática dos crimes.
- c) Os magistrados desconfiam fortemente da imparcialidade dos jornalistas e duvidam da sua compreensão correta das funções jurisdicionais, temendo serem responsabilizados por violações do seu dever de reserva e isenção quando de algum modo corporizam alguma visibilidade na informação prestada, enquanto os jornalistas não compreendem aqueles receios por força do seus deveres deontológicos, interpretando tais comportamentos como uma forma disfuncional de não assunção de responsabilidade por parte de titulares dum poder independente ou autónomo.
- d) Os magistrados receiam a personalização e degradação pública da sua imagem que podem resultar duma lógica mediática da notícia que não controlam
- e) ou mesmo da desinformação jornalística suscetível de os prejudicar perante os seus superiores, pares e carreira, enquanto os jornalistas, perante tais receios e ausência de estruturas formais de comunicação eficazes e atempadas, são empurrados a recorrer a fontes “anónimas” e outros intervenientes – nunca os identificando ao abrigo da “proteção das fontes” – transmitindo por isso e frequentemente informação lacunosa e incompleta que, os jornalistas, em última análise, justificam

como resultante da postura rígida e temerosa dos magistrados em prestar os esclarecimentos pretendidos.

O pulsar destas dificuldades, racionalizadas ou não desta forma, tem merecido nos últimos anos algumas soluções estratégicas dos órgãos de cúpula das hierarquias judiciárias, designadamente do Conselho Superior da Magistratura Judicial e da PGR e que de forma genérica se podem sintetizar nas seguintes propostas:

- I. Reforço do papel comunicativo dos Gabinetes de Imprensa junto dos Conselhos, traduzido pela maior frequência de comunicados e esclarecimentos sóbrios nas suas páginas oficiais, na dos Tribunais Superiores, Procuradoria-Geral e Procuradorias Regionais.
- II. Cooperação e participação em ações de formação dirigidas a jornalistas, mas também ações formativas de interação entre magistrados, jornalistas e *media*.
- III. Maior interação entre os tribunais e os meios de comunicação social com esclarecimentos da integração devida e legitimação do poder judiciário, incluindo através da divulgação do número de magistrados que, por efeitos de procedimentos disciplinares, são afastados do desempenho das funções.
- IV. Divulgação pública de dados que revelem um aumento da eficácia dos resultados e redução substantiva de atrasos, com identificação das dificuldades sistémicas, no sentido de melhorar a compreensão da propalada morosidade da justiça.
- V. Aposta na figura dos Juízes Presidentes para gerir a comunicação das Comarcas relativamente aos processos que despertam maior “curiosidade” na comunicação social e, embora de forma mais residual, na figura do Procurador Coordenador nas questões que se prendem com a fase da investigação (com exceção dos processos que se encontram em investigação no DCIAP e DIAP’s Regionais, representados pelos respetivos Diretores).

Reconhecendo obviamente aspetos positivos nessas soluções, entendemos que estamos longe do desejável salto qualitativo no relacionamento da justiça criminal com a comunicação social e os jornalistas, evidenciam-se, a nosso ver, a necessidade de introduzir outras medidas complementares às que se encontram definidas, como iremos ver.

C) Investigação, Segredo de Justiça, OPC’s e Reforço da Cooperação

Não é preciso ser um observador muito atento, para se perceber que continuamos a assistir a uma exacerbada alimentação das manchetes dos jornais e telejornais relativamente a factos constantes de processos mediáticos em segredo de justiça, suportada quase exclusivamente por fontes anónimas e que são reflexo de fugas de informação.

Constata-se, demasiadas vezes, uma clara inquinação de algumas investigações criminais de “processos emblemáticos”, intoxicadas por uma sucessão de críticas a hipotéticas violações do segredo de justiça, criando um ruído envolvente que contamina os aspetos meritórios e as enormes dificuldades que as investigações complexas acarretam ao exercício da ação penal e ao desempenho funcional que lhe está subjacente.

É certo que com a introdução das alterações aos artigos 86.º a 88.º do CPP, resultantes das Leis n.º 48/2007, de 15 de setembro e n.º 26/10, de 30 de agosto e a fixação genérica da natureza pública para todos os processos com as exceções previstas na lei e requeridas nas circunstâncias mencionadas naqueles dispositivos legais, fizeram diminuir drasticamente as situações de eventual violação do segredo de justiça em termos quantitativos e dado que anteriormente toda a fase de Inquérito dos processos surgia como secreta.

Contudo, são os casos mediáticos que suscitam forte curiosidade na opinião pública seja pela natureza dos crimes, repercussão nas vítimas, conhecimento público dos intervenientes pelas funções que desempenham, que tendem a projetar a imagem da justiça e estes processos são invariavelmente e em regra abrangidos pelo segredo de justiça.

É verdade que há mecanismos previstos na lei penal para comportamentos violadores do segredo de justiça, mas a realidade em geral não se tem alterado com a instauração de processos-crime ou reforço dos meios de controlo de carácter criminal, seja pelo lado dos sujeitos processuais ou por banda das regras do sigilo profissional dos jornalistas.

Desde logo é preciso ter consciência que a natureza publicitária e imediatista dos *media* é não esperar pela fase pública de um processo para dar uma notícia e que a instauração de procedimentos criminais por esse tipo de conduta, raramente conduzem a resultados palpáveis, dado a invocação pelos jornalistas do dever deontológico de não divulgar as fontes, integrado num dever superior da obrigação ética de também informar.

Obviamente que dúvidas não há que do ponto de vista legal os jornalistas estão abrangidos pelo dever do segredo de justiça (externo) como os demais cidadãos e poderão ser responsabilizados pela violação do artigo 371.º do CPP, independentemente de não terem contactado diretamente com o processo e atento os termos da tipificação do crime. Contudo, os contornos do seu exercício profissional mitigam, na prática, a sua responsabilização pela violação do segredo de justiça.

Desde logo e como se diz no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de Imprensa (Lei n.º 92/99, de 4 de março com as alterações das Leis n.º 18/2003, de 11 de junho, n.º 19/2012, de 8 de maio e n.º 78/2015, de 29 de julho) “a liberdade de imprensa abrange o direito de informar e ser informado, sem impedimentos e restrições e o exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo de censura” e, por outro lado, embora o artigo 3.º daquele diploma legal indique que a liberdade de imprensa tem como únicos limites a Constituição e a Lei, referenciando direitos constitucionais dos cidadãos que devem ser protegidos, tal como o interesse público e a ordem democrática, ali plasma-se sobretudo a necessidade da salvaguarda do rigor e objetividade da informação.

E se não há normas muito mais expressivas nesse diploma legal que regulamentem a comunicação de factos relacionados com Inquéritos em segredo de justiça, há outros “constrangimentos” que resultam do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 01 de janeiro com as alterações das Leis n.º 64/2007, de 6 de novembro e Lei n.º 114/2007, de 20 de dezembro), particularmente o disposto no seu artigo 11.º, n.ºs 1 a 4.

Na verdade, naquele Estatuto e dispositivo legal, diz-se que “sem prejuízo do disposto na lei processual penal”, os jornalistas não são obrigados a revelar as fontes de informação, não sendo o seu silêncio possível de qualquer sanção, direta ou indireta e as autoridades judiciárias têm que os informar, sob pena de nulidade, do conteúdo e extensão do direito de não revelação dessas fontes e, mesmo quando ordenada a revelação dessas fontes perante Tribunal e nos termos da lei processual penal, este tem que expor o âmbito dos factos sobre os quais o jornalista está obrigado a prestar depoimento.

Também o Código Deontológico do Jornalista, aprovado no 4.º Congresso de jornalistas (26 a 28 de outubro de 2017), estabelece entre outras normas orientadoras que o jornalista deve lutar contra as restrições do acesso às fontes de informação e às tentativas de limitar a liberdade de expressão e o direito de informar” (artigo 3.º) e usando como critério fundamental a identificação das fontes, não deve porém revelar, mesmo em juízo, as suas fontes confidenciais de informação, nem desrespeitar os compromissos assumidos, exceto se o usarem para canalização de informações falsas (artigo 7.º).

Naquele Código Deontológico, embora se registre que o jornalista deve salvaguardar a presunção de inocência até ao trânsito em julgado e “proibir-se de humilhar pessoas ou patentear a sua dor”, respeitando a privacidade dos cidadãos, também se exceciona esta situação quando estiver em causa o “interesse público” ou a conduta do visado contradizer, manifestamente, valores e princípios que publicamente defende (artigos 8.º e 10.º).

Mesmo aqueles juristas que têm uma posição crítica quanto à amplitude e imprecisão de algumas destas normas “abertas” e que entendem contribuir para um sentimento de impunidade para os jornalistas, também aceitam que o excesso de limitações pode afetar a liberdade de exercício da profissão.

Por outro lado, o artigo 37.º da Constituição da República portuguesa (CRP), após garantir o direito de informar e ser informado sem impedimentos e discriminações (n.º 1), é inequívoco ao afirmar que “as infrações cometidas no exercício desses direitos ficam submetidas aos princípios gerais do Direito Criminal ou ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respetivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei”.

Assim se de todo a liberdade de imprensa e o direito de informar são valores que não afastam o segredo de justiça enquanto vinculação legal resultante do processo em sigilo e abrangendo todos aqueles que vêm a conhecer factos dele resultante nessa condição ou os divulgam, é ainda a própria Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 10.º) que determina que deve haver restrições, sanções e providências necessárias e legalmente previstas para impedir a divulgação de informações confidenciais que bulam com a proteção da segurança nacional e pública, integridade territorial, defesa da ordem e prevenção do crime, proteção da saúde, da honra ou dos direitos de outrem, mas também que “garantam a autoridade e a imparcialidade do poder judicial”.

Contudo, como alguns estudiosos já alertaram, o reforço da imposição de fortes condicionamentos ao direito de preservação das fontes dos jornalistas pela suspeita de uma

eventual violação do segredo de justiça, pode também resvalar colateralmente para um caminho perigoso de condicionamento da atividade jornalística e, em última análise, revelar-se prejudicial à própria independência do “judiciário” perante as tentações intervencionistas do poder executivo.

Para além disso, os jornalistas tendem a justificar a publicação de matérias em investigação em processos criminais pelo acesso a “fontes confidenciais” com o elevado interesse público na imediata divulgação desses factos que a liberdade de imprensa propícia, numa interpretação *lacta* do artigo 38.º, n.º 1, alínea b), da CRP e da proteção das fontes informativas enquanto elemento integrante do sigilo profissional.

Ao contrário da jurisprudência nacional, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, tem-se pronunciado, em regra, pela prevalência do direito à livre informação e direito dos jornalistas à não divulgação da proteção das fontes confidenciais quando em colisão com os direitos de personalidade dos visados e respetiva pretensão punitiva dos Estados contra os primeiros.

Sem dúvida que cabe à direção da investigação criminal, delegada ou não nos OPC’s, tentar obstar que os meios de comunicação social se antecipem ao Inquérito, evitando que em nome da prevenção e dos resultados a atingir se comprometa de forma insuportável a devassa privada da vida dos cidadãos (sejam eles arguidos, vítimas, testemunhas ou intervenientes acidentais) com a irreversível afetação do seu bom nome e reputação social, muitas vezes com base em denúncias não confirmadas ou suspeitas pouco consistentes.

Porém, a instauração precipitada de tal procedimento, pode conduzir a um clima de insuportável e injusta suspeição entre os diversos intervenientes da investigação criminal no processo principal, comprometendo por vezes a colaboração franca e o empenho institucional necessário ao aprofundamento dos resultados a obter.

E esta também é uma vertente que não pode ser totalmente descurada dentro do delicado equilíbrio dos direitos em análise e no âmbito desta problemática, sempre prejuízo do princípio da legalidade do exercício da ação penal.

Por outro lado, não há que ter apenas uma lógica de atribuição de culpas aos jornalistas e pensar-se que da parte dos atores judiciários e OPC’s as informações serão sempre para evidenciar o trabalho feito e direcionadas para o prestígio da qualidade da investigação e da isenção da justiça, designadamente contra os “poderosos” e titulares de altos cargos públicos, ainda conotados na opinião pública com a impunidade penal e social nos crimes financeiros e de titulares de altos cargos públicos.

Na verdade, não se deve ter a ingenuidade de pensar que não existem lógicas perversas ou promíscuas de cooperação entre jornalistas e alguns setores das magistraturas, designadamente na fase de Inquérito, atos jurisdicionais deste e Instrução e entre os primeiros e alguns investigadores ou dirigentes policiais que alimentam a hipermediatização de processos.

Se as motivações das jornalistas são sobretudo a obtenção de informações exclusivas e dados ainda não divulgados que lhes garantem a notícia em primeira mão, as motivações dos protagonistas judiciários e dos investigadores policiais podem ser de vária ordem, desde o mediatismo individual, meros interesses de equipa ou serviço, pressão sobre poderes hierárquicos, visibilidade da investigação para obtenção de reforço de meios, hipervalorização de serviços e cargos e, por vezes, interesses particulares de conflitos internos nas instituições. Isto para já não falar de outros interesses pessoais mais mesquinhos e por vezes até conscientemente lesivos da imagem da instituição que servem, embora estejamos convencidos que estas situações são muito mais raras.

Sendo incontornável, porém que com grande frequência nos apercebemos que quer as autoridades policiais como as autoridades judiciárias usam a comunicação social para divulgar o trabalho feito, proporcionando a alguns jornalistas informações e dados por “antecipação” que legalmente naquele momento a elas não deveriam ter acesso, também não se deve excluir a figura dos defensores desta problemática e pensar que estes advogados nunca têm interesse na divulgação das informações processuais a que acedem.

Ao contrário da narrativa frequentemente propalada através dos *media* e apesar dos visados serem os seus clientes, seja por uma questão de estratégia da defesa ou contaminação da investigação ou por questões que se prendem com lógicas próprios da forma de exercer a profissão, há alguns advogados que tentam igualmente contribuir para a antecipação e condicionamento dos resultados do Inquérito.

Frequentemente existe também a tentação de empurrar de forma reiterada e sistemática todas e quaisquer as fugas de informação aos OPC’s, particularmente àqueles que investigam tipologia dos crimes de competência reservada, prioritários e mais graves.

Não havendo dúvidas que as fugas também ali se verificam, tal raciocínio é, porém, falacioso, se tivermos em conta que alguns dos processos mais mediáticos com graves fugas de informação, foram predominantemente investigados em grupos fechados e equipas especificamente organizados para o efeito e centrando a sua atividade em instalações próprias, como é o caso, de alguns dos processos mediáticos dirigidos pelo DCIAP.

Acresce ainda que em outras situações e quando as investigações correm seus termos nas polícias especializadas, muito frequentemente a divulgação antecipada de dados, têm gorado estratégias operacionais e *timings* anteriormente definidos, quando não comprometem mesmo as atividades operacionais de grande envergadura.

Por outro lado, sem subvalorizar ou hipervalorizar o peso real ou simbólico que recaí sobre o MP enquanto titular da ação penal perante as fugas de informação dos Inquéritos sigilosos que despertam o interesse dos *media*, entendemos também ser contraproducente uma tentação de alguns e na sequência das suspeições atrás referidas quanto aos OPC’s de pretenderem que o MP controle toda a comunicação dirigida aos “*media*” sobre a atividade investigatória policial “*tout court*”.

Além do mais, tal representaria uma interferência inadequada na qualidade da comunicação institucional produzida pelas organizações policiais e pode acarretar ineficazes e insuportáveis interferências em planos operacionais e táticos.

E se não temos dúvida que, apesar das críticas, a estrutura da investigação e dependência funcional no Inquérito dos OPC's perante o MP é aquela que melhor se adapta à estrutura acusatória e à modernidade do processo penal, temperado com o princípio da legalidade, tão pouco se deve confundir os conceitos de dependência funcional com dependência orgânica.

A experiência diz-nos ainda que quando os magistrados se querem substituir aos polícias na investigação criminal ou os últimos tentam não fazer ou de algum modo “boicotar” as diligências que o MP determina que devem ser feitas para cumprir a avaliação dos indícios e dedução de acusação (artigo 283.º, n.º 2, do CPP), os resultados são negativos e, por vezes, irreparáveis.

Importa estarmos também cientes que que todas as forças e serviços de segurança com competência investigatória, necessitam de publicitar os seus resultados operativos, transparecer a sua eficácia e transmitir mensagens de segurança e credibilização da sua atividade, incluindo obviamente da parte investigatória. O sentido de segurança e confiança dos cidadãos nas suas polícias, não é um valor a subestimar como objetivo de pacificação social, seja pelo caráter preventivo dissuasor da prática de crimes, seja como mais-valia protetiva e estabilizadora das expectativas comunitárias do cidadão comum. E, não o é aqui, como na maior parte dos países europeus!

A ordem jurídica não pode prescindir da segurança e reforço do seu simbolismo na consciência coletiva e esta tem de ser sempre temperada pelo direito, para evitar qualquer perigo de se tornar em mera arbitrariedade.

Tendo em conta esta visão geral, pugnamos por uma nova postura de cooperação neste campo que passa desde logo pela gestão dos *timings* da difusão da informação à comunicação social por parte dos OPC's e do MP, sem qualquer sobreposição, mediante princípios e regras da difusão da informação à comunicação social por parte de todos e de cada um, balizando o teor das comunicações dos diversos gabinetes de imprensa de acordo com o seu papel funcional de intervenção, sem prejuízo do reforço da proeminência do gabinete de imprensa da PGR.

Cooperação que só é possível com um reforço de meios humanos com formação especializada, integrando respetiva e necessariamente assessores de imprensa, magistrados e quadros superiores das polícias com perfil adequado, tal como porta-vozes habitualmente definidos juntos dos poderes hierárquicos centrais das Magistraturas e da PGR.

Cooperação que passa ainda por uma regular análise crítica das comunicações de todos e de cada um, em reuniões frequentes, na perspetiva do melhoramento comunicacional no delicado equilíbrio da prestação do máximo de esclarecimentos possíveis aos *media* dentro do respeito dos princípios basilares e constitucionais que importa garantir e com tratamento imparcial para todos eles.

A redução da dependência das “fontes informais” dos jornalistas depende da credibilização e celeridade dos esclarecimentos prestados pelos Gabinetes de Imprensa, da eficiência comunicacional e transparência possível dos porta-vozes e só pode diminuir pela confiança no rigor, isenção e eficácia na superação dos défices informativos.

D) Formação de Magistrados, Porta-Vozes e algumas Alterações Legislativas

Não sendo favorável a que os Gabinetes de Imprensa sejam apenas constituídos por assessores de imprensa, mas incluam necessariamente magistrados com perfil adequado para o efeito e que possam ajudar a representação dos órgãos de poder judiciário, entendemos que todos os magistrados judiciais e do ministério público não só devem ter formações obrigatórias sobre o modo de relacionamento com os *media*, como serem efetuados e divulgados manuais de procedimento claros que garantam um mínimo de procedimentos céleres, isentos mas atempados, que introduzam eficácia à necessidade interventiva de cada um.

Esta formação, não deve ser apenas dirigida aos Juízes Presidentes das Comarcas, sem prejuízo de se reconhecer a sua responsabilidade para gerir a representação destas ou, nas fases próprias do processo, do Procurador Coordenador, dos Diretores do DCIAP e Diretores dos DIAP's Regionais, uma vez que uma formação alargada, ainda que em níveis diferenciados, poderá contribuir para uma melhor troca de informação comunicacional aos “media”, quer no tocante a uma mais rápida articulação com os Juízes/Procuradores titulares dos processos e Inquéritos relativamente aos processos que despertam maior “curiosidade” na comunicação social, quer no tocante às sugestões que podem ser feitas quanto à forma de comunicação destes para os *media*.

Por outro lado, a componente da formação comunicacional dos Juízes Presidentes das Comarcas e Magistrados Coordenadores tem de ser fortemente reforçada, não tanto pelo conteúdo da matéria que se divulga à imprensa, mas particularmente na preparação da postura corporal, na segurança e doseamento das respostas objetivas e esclarecedoras que o imediatismo das perguntas dos jornalistas impõe. Aqueles precisam de ter uma efetiva e disponível assessoria de comunicação e imprensa, ainda que centralizada, que lhes possa prestar o apoio imediato de que podem necessitar para tal ingrata tarefa.

Pode-se afirmar que estas propostas são um “*déjà-vu*”, mas não deixa de ser estranho que ao fim de alguns anos da atual arquitetura judiciária nada de significativo tenha mudado, sabendo-se que a comunicação da justiça através dos *media* é um verdadeiro “calcanhar de Aquiles” que tem projetado com muita negatividade a imagem da justiça.

Por outro lado, impõe-se, a nosso ver, sem que tal se confunda com uma atitude autoritária da “lei da rolha”, que os magistrados tenham maior ou menos visibilidade mediática, devam ficar definitivamente impedidos de serem comentadores recorrentes de programas televisivos, ainda que em investigações jornalísticas sobre questões suscitadas por processos mediáticos e sem prejuízo das participações das suas estruturas sindicais.

Os Conselhos das Magistraturas têm aqui um papel fundamental, mas também devem reforçar-se de forma clara outras orientações estatutárias que evitem o exercício de outras atividades prejudiciais à imagem de isenção e independência dos magistrados, mesmo aquelas que se prendem com questões da sua vida pessoal, mas que não se deixam de projetar no exercício da função e ainda que “sacrificando” a espetacularidade do protagonismo individual de alguns.

Também defendemos a introdução de normas específicas nas leis orgânicas e estatutos policiais, incluindo da PJ, que inviabilizem o exercício da atividade, remunerada ou não, de comentadores habituais em programas televisivos ou outros meios de comunicação social no que eufemisticamente se designa como “casos de polícia”.

Na verdade, o sensacionalismo das notícias associado ao vedetismo que algumas personalidades têm tendência a abraçar, têm-se revelado, em minha opinião, mais prejudicial do que benéfico para a imagem da justiça criminal, mesmo em processo menos mediáticos e públicos.

Do mesmo modo, também entendemos que se impõem alterações legislativas que impeçam a produção de declarações e comentários dos Advogados durante o **decorso** dos julgamentos, representando defensores ou assistentes e sem prejuízo da liberdade de o fazerem a final.

Esta prática tornou-se recorrente de alguns causídicos com o uso dos *media* para divulgar as suas teses no âmbito da estratégia de defesa, por vezes aliado ao interesse na afirmação funcional e projeção pessoal, com recurso frequente a ataques direcionados a outros intervenientes processuais e ao funcionamento concreto dos julgamentos e da ordem jurídica em geral. Em troca, os *media* alimentam as notícias, recheiam o seu conteúdo apelativo com tais intervenções e fortalecem com algumas dessas intervenções verdadeiros “julgamentos populares”, sem que tal represente, em regra, um melhor esclarecimento dos cidadãos, aumentando o “ruído” a julgamentos que devem ser feitos com transparência, mas também com a máxima tranquilidade.

Outra questão que se deve trazer à colação é a pertinência de se exigir a positivação nos Estatutos Orgânicos dos Magistrados o efetivo apoio à defesa da sua honra e dignidade quando injustamente visados no exercício das suas funções ou diretamente por causa deles nos meios de comunicação social, dado o labelo que se cria e muitas vezes os persegue inusitadamente durante anos.

A meu ver, se as condutas infratoras aos deveres deontológicos e éticos devem ser fortemente censuradas do ponto de vista disciplinar e penal, uma vez que estão em causa titulares de órgão de soberania e de poderes autónomos em que os cidadãos depositam ou devem depositar particular confiança, não podem os magistrados serem deixados entregues à sua sorte quando de forma ostensiva são sujeitos a ataques profissionais e pessoais que se vêm a revelar infundados ou descabidos.

Uma coisa é o livre exercício de crítica a que o poder judicial e as autoridades judiciárias não devem estar isentos, outra bem diferente são ataques descabelados e que ultrapassam a crítica ao seu exercício funcional.

Não basta a possibilidade da mera reação individual perante órgãos de comunicação social, muitos deles inseridos em grupos económicos poderosos com avenças com sociedades de advogados especializados e fundos elevados previamente alocados para uma batalha judicial de anos até para a responsabilização indemnizatória em que venham a ser condenados.

Devem existir normas mais específicas e pormenorizadas que permitam aos visados, não só usufruir em de suporte a nível de custas e representação em júízo, mas ainda do necessário apoio dos respetivos Conselhos, sendo certo esta visão não resulta de nenhum laivo de corporativismo, mas do exetável apoio que se espera em qualquer organização onde os seus intervenientes são sujeitos a tal exposição mediática.

E) Formação de Jornalistas, a linguagem das Decisões Judiciais e a comunicação dos Conselhos, PGR e PGr's

Obviamente que também há muito a fazer quanto à formação dos jornalistas especializados nesta área e de modo a alcançar os compromissos razoáveis entre o dever de informar, a salvaguarda da pretensão punitiva do Estado e dos direitos individuais das vítimas e dos arguidos.

Há que considerar, porém, neste objetivo, não só as lacunas formativas, mas ainda o reforço da autonomização dos jornalistas, o que pressupõe também por parte dos meios de comunicação uma compreensão adequada do funcionamento e desempenho de tais funções. Será importante, que a justiça faça sentir aos *media*, mesmo do ponto de vista competitivo, a necessidade de aposta em jornalistas com formação especializados nesta área, para além dos que desenvolvem já assertivamente algum “jornalismo de investigação criminal”.

O ajustamento legislativo da simplificação de algumas regras de processo penal que podem imprimir maior celeridade aos processos e contribuir para esbater a questão da sua morosidade, acrescida duma adequada distribuição de meios humanos e reforço de funcionários, terá sempre importantes reflexos na imagem da justiça e na comunicação desta através dos *media*, desde que em nome da celeridade não se diminua a qualidade e sentido de equidade da justiça perante o cidadão comum, nem se comprometam os direitos fundamentais dos arguidos e das vítimas.

Essa celeridade, passa também pela fase de julgamento e investimento em meios tecnológicos mais modernos e eficientes, não se entendendo por exemplo, como é que, ao contrário de outros países, Portugal continua sem introduzir as gravações dos julgamentos pelo sistema audiovisual e sem se constituírem equipas especializadas de Magistrados da fase de julgamentos nos processos mais complexos. O adiamento de gastos e custos nesta e noutras matérias afetará sempre a qualidade da justiça.

Sendo atualmente a comunicação social um escrutinador informal da atividade judicial junto da opinião pública, reforçando ou deslegitimando o seu funcionamento e os seus atores, para além de uma postura credível de abertura sólida e apropriada aos *media*, importa que haja um claro investimento do Estado em meios, mas também em medidas de simplificação legislativa que possam favorecer um clima de comunicação relacional entre os tribunais e os cidadãos, o que se refletirá no tipo de jornalismo que se faz à custa da justiça.

Diga-se a este propósito, que urge ainda desconstruir as peças processuais que constituem Acórdãos e Sentenças da área criminal de forma a serem perceptíveis pelas partes e bem transmitidos para a opinião pública, pois não se pode incentivar na fase teórico-prática da formação ou pela via das inspeções, a utilização duma linguagem hermeticamente técnica e extensa, que muitas vezes se resume a meras transcrições integrais da doutrina e jurisprudência (o chamado “corte e cola”) e fundamentações de páginas e páginas que somente alguns intervenientes processuais acabam por ler.

Verifica-se aliás, que esse caminho tem conduzido, a um enfraquecimento do que é o mais nobre na função de julgar e se prende com a apreciação global da prova, sobretudo na extração de ilações racionais e logicamente fundadas da prova indireta e indiciária, o que se coloca frequentemente nos processos mais complexos, particularmente na criminalidade económico-financeira, incluindo nos crimes de corrupção.

Esta praxis também por vezes encobre o afastamento da sensata apreciação probatória na perspetiva do homem mediano, o exercício da capacidade de síntese e objetividade da análise, refletindo-se na comunicação da justiça do caso concreto e, reflexamente, na perceção do sistema judiciário através dos *media*.

A projeção dos objetivos a atingir em cada ano judicial aos vários níveis de decisão devem ser proactivas, tendo em conta não só as prioridades processuais, mas contendo a definição adicional duma estratégia comunicacional e de relacionamento ao nível dos *media*, identificando os processos que poderão merecer particular interesse destes, definindo regras mínimas adaptadas em cada comarca e com a cooperação dos magistrados titulares dos processos, também alguns detalhes práticos que permitam o máximo de transparência em cada momento sem abdicar dos princípios conformadores da atividade judiciária.

Dado a experiência globalmente positiva da fase de julgamentos dos processos mediáticos, o acompanhamento em direto destes pela comunicação social deve ser antecipadamente definido na sua execução pelo Juiz Presidente da Comarca através de critérios precisos e sem prejuízo das disposições legais aplicáveis, preferencialmente por via de acordo com os representantes dos *media*, os juizes do julgamento e o magistrado coordenador do MP. Não vislumbramos para o efeito qualquer obstáculo em que nos processos mais complexos, sejam entregues súmulas de decisões que vão sendo preferidas para melhor divulgação informativa. A questão da utilização dos *sites* institucionais do Conselho Superior da Magistratura, Procuradoria-Geral, Procuradorias-Gerais Regionais para divulgação de notas à comunicação social e prestação de esclarecimentos sobre alguns processos mediáticos parece ser uma boa prática, desde que haja uma articulação próxima com as Comarcas e audição expedita dos Magistrados titulares.

A formação dos magistrados pelo CEJ, seja no âmbito da formação inicial ou contínua, também deve ter um papel fundamental na preparação destes para interagir com a realidade mediática, incluindo com o efetivo contacto com jornalistas e diretores de órgão de comunicação social, sociólogos da comunicação e comentadores de relevo (“Opinion Makers”), não sendo despiciente a obrigatoriedade de formação sobre posturas para comunicar a Justiça com intervenção de especialistas, designadamente assessores de imprensa e psicólogos.

F) A arquitetura e instalações dos Tribunais, Departamentos de Investigação Criminal e respetivos Serviços de Apoio

Como é sabido a Reforma da Organização do Sistema Judiciário produzida pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e DL n.º 49/2014, de 27 de março e subsequentes Portarias reduziu trinta e nove Jurisdições a vinte e três Comarcas, procedeu à extinção de vinte Tribunais e criou em sua “substituição” vinte e sete extensões judiciais, convertendo duzentos e sessenta e quatro tribunais em duzentos e dezoito Seções de Instância Central e em duzentos e noventa Seções de Instância Local, em nome da concentração de jurisdições, da especialização e racionalização de meios e da maior eficácia de resposta ao aumento e complexidade processual.

Numa encruzilhada resultante dum contexto temporal de crise internacional, da austeridade económica que se instalou no nosso País e acordos com a “Troika” sobre reformas na Justiça, perante recomendações (Declaração de Vilnius) da Rede Europeia de Conselhos do Judiciário (RECJ) para a necessidade de se reorganizarem os mapas judiciais europeus com introdução de reformas de gestão e reforço das tecnologias de comunicação para maior eficiência do sistema de justiça e seguindo os passos de muitos países europeus, entre os quais a França, Irlanda, Suécia e Finlândia, criou-se uma nova territorialidade das Comarcas, um modelo concentrado e tripartido de gestão e novas contradições sobre o acesso desigual dos cidadãos à justiça em conformidade com o seu enquadramento geográfico.

Este caminho que já estava em mente na legislação de 2008 com a publicação da Lei n.º 52/2008 que criou experimentalmente três comarcas-piloto, não resolveu, porém, a falta de magistrados ou de funcionários judiciais, não foi acompanhada dum efetiva reforma tecnológica, apesar da representação das “poupanças” com tribunais encerrados, deslocalização de funcionários e maior concentração de magistrados nas novas Comarcas.

Não é aqui o momento nem a temática para refletir sobre essa Reforma, mas somente para neste contexto assinalar mais um problema que se arrasta e se prende com a ausência de investimento eficaz em novos edifícios para Tribunais e Serviços do MP por este País fora e no défice acentuado da modernização dos que já existem e que, a nosso ver, prejudica também a imagem da justiça e a sua projeção através da comunicação social.

Excluindo investimentos em “cidades judiciais” como, por exemplo, em Lisboa e os famigerados projetos de parceria público-privada para o Porto, há já algumas décadas que o Estado, através dos sucessivos governos, não adquire ou constrói edifícios novos ao ritmo

necessário, não afeta muitos dos imóveis que pertencem ao seu património aos Tribunais ou Serviços do MP e parece não ter nenhuma estratégia de longo prazo para suprir tais carências.

Sendo certo que ainda hoje os edifícios mais emblemáticos da Justiça foram construídos há 60/70 anos e em pleno Estado Novo, sob a égide dos Ministros Cavaleiro Ferreira e Antunes Varela, nunca houve após a Revolução de abril de 1974 um planeamento consistente nesta matéria, optando-se em regra por arrendamentos de edifícios habitacionais ou de serviços com custos exacerbados de adaptação que sobrecarregam o erário público e por meras renovações parcelares das instalações dos edifícios mais antigos e na medida em que os problemas próprios da idade e funcionalidade vão surgindo.

A questão da arquitetura dos edifícios, quer do ponto de vista da durabilidade, acessibilidade, segurança como adequação das instalações às novas exigências que se impõem para o bom funcionamento dos Tribunais, DIAP's e demais serviços judiciários não é uma questão menor, ao contrário do que se possa pensar, tendo em consideração que a qualidade e suficiência das instalações, reflete uma imagem e uma simbologia para os cidadãos a que os *media* não são indiferentes.

O sentido da boa administração da justiça e das funções de soberania que os tribunais exercem não são imunes à banalização de edifícios degradados, disfuncionais, sem instalações condignas e segurança adequada.,

Esta realidade, embora não tendo ultrapassado o que a Dr.^a Patrícia Bravo (“Os Tribunais entre discursos sobre Acesso à Justiça, Eficiência e favelização dos Edifícios”, Edição CES), designou por “favelização” dos espaços da justiça (expressão usada para os casos mais graves de degradação de edifícios ou substituição destes por contentores e prefabricados), reflete-se negativamente na imagem dos tribunais na comunicação social e através destes nos cidadãos, enfraquecendo a justiça em geral e a criminal em particular e contribuindo para a sua deslegitimação.

A arquitetura e estrutura dos edifícios, a sua conservação, estado de funcionalidade e eficiência refletem-se na perceção da qualidade da justiça, na simbologia do poder judicial e dos órgãos de soberania que são os Tribunais, na dimensão da necessária autonomia do MP, que não podem nem devem ser tratados como meros serviços ou repartições públicas.

Defenda-se a monumentalidade desses edifícios, projetos arquitetónicos minimalistas de funcionalidade contemporânea ou ambos, estes têm que servir adequadamente não só os profissionais que ali trabalham como os cidadãos que lá se deslocam, sem nunca perder a dimensão institucional e simbólica que inspira o poder judiciário.

Ora nada disso tem sido feito ao ritmo exigível e necessário à pretendida melhoria da eficácia e qualidade da justiça, não havendo investimento duradouro em escala necessária a compensar a inércia de décadas, nem eficiência de custos uma vez que se continua com a mesma fórmula de intervenção.

Por fim e finalizando o presente trabalho, diremos que se é certo que nunca serão eliminadas as tensões decorrentes das suas naturezas entre os *media* e a justiça pelas finalidades que cada um serve, muito há a fazer ainda para encontrar vias de aperfeiçoamento da comunicação/relacionamento entre a justiça e os *media*, salvaguardando a imagem de isenção e eficácia da primeira aos olhos dos cidadãos e realizando o direito à informação dos segundos.

Não é preciso estarmos de acordo com as soluções e é salutar que haja divergências para atingir aquela finalidade e reflexão sobre a temática, mas urge haver coragem para executar propostas de aproximação entre o poder judicial, o judiciário e o poder comunicacional dos *media* e onde, em ultima ratio, ganharão os cidadãos e a justiça a que têm direito.

18. FUNÇÕES E PODERES DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR NO ÂMBITO DA REFORMA JUDICIÁRIA

José António Duarte Abrantes*

1. Introdução

2. Notas breves sobre a Organização do Sistema Judiciário

2.1. O enquadramento do magistrado do Ministério Público, dentro de uma magistratura hierarquizada a que pertence, quer à luz da Lei Orgânica do Sistema Judiciário, quer do próprio Estatuto do Ministério Público.

3. Funções e competências do magistrado do Ministério Público Coordenador

3.1. Especificidades e dificuldades relativas à concretização de objetivos próprios da Magistratura do Ministério Público e da Comarca

4. Dificuldades no exercício das minhas atuais funções

Bibliografia

1. Introdução

“Sou, sem o ser, e corro o risco de nunca o vir a ser”.

Início este meu trabalho com uma frase que espelha um pouco a realidade que tenho vivido desde 4 de setembro de 2018, com maior acuidade, desde finais desse mesmo mês, altura em que, mais do que coadjuvar o Procurador-Geral Adjunto, Dr. Domingos Fernando Almeida, Ilustre Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca de Viseu, o passei a substituir nas funções de Coordenação da Comarca.¹

Desde então, e sob proposta da Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra, atual Procuradoria-Geral Regional, que a Secção Permanente do Conselho Superior do Ministério Público, tem renovado, sucessivamente, em regime de acumulação com as funções originárias, de Coordenador do DIAP de Viseu,² e as de coadjuvação na Coordenação da Comarca de Viseu, as quais, em bom rigor, na prática, têm sido de Magistrado Coordenador do Ministério Público, em regime de substituição.³

* Procurador da República.

¹ O.S. n.º 9/2018, de 3 de setembro da Coordenação de Viseu, fui nomeado para coadjuvar e substituir o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca de Viseu, nas ausências que então já se anteviam poderem vir a ser regulares, por razões de saúde.

² Extrato da O.S. n.º 1/2014, de 8 de setembro de 2014 que entrou em vigor nessa mesma data (...) o Dr. José Abrantes nessas funções de coordenação, competirá, entre o mais previsto legalmente ou que vier a ser consagrado no Regulamento da Comarca ou que, ainda, lhe possa ser atribuído pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca:

- Dirigir as Secções do Departamento de Investigação e Acção Penal de Viseu e de Lamego e exercer a função hierárquica imediata dos Senhores Procuradores-Adjuntos que aí e, enquanto titulares de processos de inquérito, se encontrem colocados nas instâncias locais desta comarca;

- Intervir processual e hierarquicamente e decidir reclamações, nos termos do disposto nos artigos 278.º e 279.º do Código de Processo Penal;

- apreciar proposta de deferimento de competência para investigação e o exercício da acção penal, à 1.ª Secção do DIAP de Viseu e de Lamego, nos processos de inquérito pendentes numa outra Secção desse Departamento ou em qualquer outra Instância Local da Comarca;

- Acompanhar o movimento processual desses serviços, promovendo reuniões periódicas com os respectivos magistrados e com Órgãos/Autoridades de Polícia Criminal, monitorizando o cumprimento de objectivos fixados para aquelas unidades orgânicas, adoptando ou propondo medidas de desburocratização e de simplificação de procedimentos, de utilização das tecnologias de informação e de transparência do sistema de justiça, identificando pontos de bloqueio na tramitação processual e os processos pendentes por tempo excessivo e devendo, sem prejuízo das medidas gestórias de natureza funcional ou processual, prestar informação hierárquica.

³ Acs. da Secção Permanente do CSMP, respetivamente de 06.09.2018; 09.01.2019; 21.05.2019; 11.12.2019 e 02.07.2020.

É pois, com base nessa minha experiência pessoal, que me proponho apresentar o presente trabalho, referente ao *III Curso de Formação Específica para o exercício de funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo e Tributário, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário – CEJ*. Perdoe-se-me, desde já, qualquer presunção que possa ser intuída da referida afirmação.

Desde logo, atenta a pouca e, seguramente insuficiente, experiência profissional nesta área, mais que não fosse pelas razões com que me vi defrontado, de um momento para o outro, à “frente” de uma Comarca que, não sendo das maiores do país, não deixa de ter já um peso bastante significativo no quadro judiciário atual. Basta recordar que a Comarca de Viseu, comporta 24 concelhos, tem uma área geográfica de 5007km², e uma densidade populacional que ultrapassa os 391 mil habitantes, dos quais, só no concelho de Viseu, são cerca de 100 mil habitantes.

O agrado com que abracei as funções, a realidade vivenciada, da qual igualmente faz parte muitas das dificuldades e angústias sentidas por mim, mas principalmente, aquelas que foram partilhadas pelos demais colegas, pelas razões que mais à frente irei referir, recolhidas no “terreno”, permite-me, não poder deixar de as partilhar na medida em que, seguramente, encerram parte de uma realidade apresentada a um Magistrado do Ministério Público Coordenador. Na medida que colocado numa comarca, seja ela qual for, contando apenas com a realidade vertida na lei, seja da Lei da Organização do Sistema Judiciário, seja do Estatuto do Ministério Público ainda que aparentemente cobrindo todas as situações a regular e por isso, bem definida a realidade que incorpora tais funções e responsabilidades, esta, ainda que seguramente de forma não deliberada, esconde muitas das vicissitudes que seguramente, e não raras vezes, vão atulhar, entorpecer e dificultar a atuação que se quer boa, célere, ágil, responsável, responsabilizante e proativa num desempenho das funções exigidas a um Magistrado do Ministério Público Coordenador.

Ora, tais funções, embora direcionadas para homens e mulheres comuns, terá outrossim de possuir qualidades acrescidas, desde logo do ponto de vista pessoal, na medida em que sendo magistrado é igualmente gestor de recursos humanos, não omnipresente, sem deixar de o ser no conspecto da necessidade premente do conhecimento tanto quanto mais possível da envolvência da comarca. Pessoalmente senti algumas dificuldades acrescidas, pelo isolamento a que me vi votado e também pela falta do apoio de um qualquer coordenador setorial.

2. Notas breves sobre a Organização do Sistema Judiciário

“Mesmo a mais perfeita das legislações processuais, não logrará obter qualquer êxito se as suas inovações e desideratos não forem acompanhados por um aggiornamento das mentalidades dos profissionais do foro. Há que, provavelmente reformular hábitos de trabalho e abandonar rotinas adquiridas, mas há, acima de tudo, que compreender que a filosofia da reforma só se traduzirá numa justiça mais célere, económica e segura, se os magistrados, advogados, solicitadores e funcionários judiciais se empenharem conjuntamente nessa imperiosa tarefa. Como refere Fasching, uma reforma do processo é antes do mais, uma reforma das pessoas que atuam em processo.

in Miguel Teixeira de Sousa “Estudos sobre o novo Processo Civil”

A atual reforma do sistema judiciário, teve na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, com a alteração relevante decorrente da entrada em vigor da Lei n.º 40/A 2016, de 22 de dezembro, e sem esquecer o Decreto-lei n.º 49/14, de 27 de março, que a regulamentou, o condão de alterar o paradigma da justiça em Portugal no que à reestruturação e organização e funcionamento dos tribunais concerne. Assentou, por um lado, numa lógica clara de pretensão agilização, especialidade e de adoção de medidas e mecanismos repensados a partir da gestão

empresarial privada, de algum modo já antes experimentados noutros setores da administração pública nacional e, numa clara implementação de alteração, digamos, radical, num padrão até então existente quanto à forma de pensar a organização e funcionamento do mundo judiciário, com particular enfoque no que respeita aos tribunais de primeira instância.

Fê-lo, por outro lado, em vários quadrantes. Desde logo, na alteração, diríamos secular, das circunscrições territoriais, alargando a área e competência territorial das novas comarcas, com uma delimitação em regra semelhante às regiões administrativas, ou distritos e, por outro, na redução do número de comarcas, reduzindo-as a um total de 23, sem que com isso, se tenha deixado de preservar, por parte da Magistratura Judicial e do Ministério Público, e apenas nos referimos a estas por conhecimento próprio, os direitos humanos e o respetivo respeito, na sua ordem de grandeza e de respeito, por maiores que sejam os sacrifícios, a que todos estejamos votados, e que a própria lei, de algum modo, por vezes parece esquecer pelo menos na vertente de alguns dos concidadãos que se viram quase privados de muitas dessas “casas da justiça” que eram vistas, como património local, social e intocável.

Isto já para não falar nas próprias idiosincrasias e diferenças estruturais existentes, ainda que dentro de um mesmo distrito, que a nova realidade judiciária parece ainda hoje não ter completamente interiorizado, o que por vezes se torna mais gritante nas zonas mais rurais ou afastadas do litoral.

Não estou aqui a falar, pelo menos para já, apenas nas distâncias quilométricas entre os vários juízos locais em funcionamento, destes e aqueles de proximidade, de uns e de outros, e do conjunto destes até à respetiva sede da Comarca. Nem sequer na falta de infraestruturas rodoviárias, de serviços públicos designadamente no setor dos transportes, nas agruras com que qualquer utente da justiça muitas vezes se depara apenas para fazer curtas deslocações, devido a intempéries e trajetos sinuosos, sem alternativa, e que consomem por vezes horas até chegar ao destino, muitas das vezes ali mesmo ao virar da estrada. Realidade essa igualmente vivenciada pelos magistrados, como mais à frente se retomará, a propósito das dificuldades decorrentes quer no cumprimento de objetivos, monitorização por vezes menos assertiva ou exigente quer nas demais dificuldades com que se depara o Magistrado Coordenador do Ministério Público dentro das finalidades e funções que lhe estão cometidas e responsabilidade exigida.

A centralização sede das comarcas, via de regra nas principais cidades do país, assentou, desde logo, numa perspetiva marcadamente conjuntural, economicista de redução de custos, visando uma clara especialização, com a criação dos juízos centrais dirigidos à resolução das causas de maior complexidade, de valor ou em razão da matéria e em juízos locais de competência genérica. Dentro destes, algumas secções de proximidade, estas que “quase de portas fechadas” inicialmente, passaram depois, ainda que tenuemente, a assumir o espaço que desde sempre reclamaram, na medida em que, como aconteceu nos juízos de proximidade de Resende e de Armamar, na Comarca de Viseu, passaram de novo a acolher a realização de julgamentos, inicialmente de crime e mais tarde da área cível.⁴

Para além dessa perspetiva de contenção de custos, mitigada ou não, a reforma assentou ainda na necessidade de, em paralelo, aumentar a eficácia e eficiência baseada naquilo que comumente se chamou de uma “governança responsabilizante”, importando e consagrando na lei, para o mundo judiciário, o conceito de gestão por objetivos. Tais objetivos ou características de gestão, ainda que afastados da obliquidade e pendor da gestão privada que

⁴ Julgamentos crime a partir de janeiro de 2017, e cível a partir de 20.02.2019, por força das alterações aos artigos 82.º e 82.º-A da LOSJ, na redação da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de fevereiro e da Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, sem nunca descurar a parte relacionada com os inquéritos crime.

é, em última análise, o lucro, na justiça isso não poderá acontecer. Na medida em que o serviço público que a justiça, ainda que com características próprias, se insere e presta, virada para a satisfação da comunidade e do cidadão que a procura, ainda que os resultados não surjam com o imediatismo que todos almejavam, mesmo assim encerram um conjunto de princípios participados, organizacionais e estruturados, mas também individuais, cujos resultados visados terão necessariamente de partir de instrumentos indicadores, verificáveis, quantificáveis e mensuráveis.

Ora, a nova reforma judiciária veio introduzir, na gestão dos tribunais de primeira instância, um modelo de gestão tripartida e que o legislador fez questão de afirmar expressamente, desde logo no próprio preâmbulo do Regulamento da Organização do Sistema Judiciário. (Decreto-lei n.º 49/2014, de 27 de março). Ao fazer constar que a gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo presidente do tribunal, centrada na figura do juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo administrador judiciário. Consagra depois, no artigo 24.º do mesmo diploma que o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público Coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos Procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação.

2.1. O enquadramento do magistrado do Ministério Público, dentro de uma magistratura hierarquizada a que pertence quer à luz da Lei Orgânica do Sistema Judiciário, quer do próprio Estatuto do Ministério Público.

Se bem que possamos dizer que as magistraturas judiciais e do Ministério Público são paralelas, a verdade é que não deixa de ser incontornável que o Magistrado Coordenador do Ministério Público está integrado numa magistratura hierarquizada e, conseqüentemente, todo o seu bom ou mau desempenho nas funções depende muito do enquadramento, posicionamento e relacionamento, diria eu, dicotómico entre os órgãos dessa magistratura e aquele em que se insere dentro da gestão da comarca.

Não devendo igualmente ser escamoteado que, regra geral, quer ele, (MMPC) quer os demais magistrados do Ministério Público, exercem as respetivas funções nos tribunais onde, para além da atividade judiciária propriamente dita, com os demais magistrados judiciais há uma efetiva partilha de recursos humanos, recursos materiais, espaços físicos, cuja cooperação que a lei fala, de nada valerá se realmente não for efetiva. Ora, de acordo com o artigo 220.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e também o artigo 15.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, Estatuto do Ministério Público, a Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República.

A Procuradoria-Geral da República compreende o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos, os gabinetes de coordenação nacional e a Secretária-Geral.

Na dependência da Procuradoria-Geral da República funcionam o DCIAP, o Departamento das Tecnologias e Sistemas de Informação, o Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais, o Departamento Central de Contencioso do Estado e Interesses Coletivos e Difusos e o Núcleo de Acessória Técnica.

Decorre ainda do disposto no artigo 21.º do Estatuto do Ministério Público que é através do Conselho Superior do Ministério Público que a Procuradoria-Geral da República exerce a competência disciplinar e a sua competência de gestão dos quadros dos magistrados do Ministério Público, incluindo não só a sua avaliação, mas também a sua nomeação e colocação nas várias comarcas e juízos.

Por sua vez, o Conselho Superior do Ministério Público é composto pelo Procurador-Geral da República, que preside, pelos Procuradores gerais regionais distritais, por um Procurador-Geral adjunto eleito pelos seus pares, por seis Procuradores da República eleitos de entre eles e pelos Procuradores da República, assegurando-se a representatividade da área de competência das quatro procuradorias-gerais regionais, por cinco membros eleitos pela Assembleia da República, de entre personalidades de reconhecido mérito e por dois membros designados pelo membro do Governo responsável pela área da Justiça, de entre personalidades de reconhecido mérito. (cf. artigo 22.º do E.M.P.).

Ao Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do artigo 166.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, compete a escolha e nomeação do Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca que integra o respetivo conselho de gestão da comarca, sendo ainda ao Conselho Superior do Ministério Público que incumbe a apreciação dos recursos interpostos dos atos administrativos daquele.

Resulta, por outro lado da conjugação dos artigos 90.º e 91.º da Lei Orgânica do Sistema Judiciário, que ao Conselho Superior do Ministério Público não são atribuídas as competências funcionais totais na área de gestão processual, na medida em que é atribuído ao Procurador-Geral da República, sem esquecer a articulação conjunta, com o membro do governo para a área da justiça, em regra o Ministro da Justiça, a competência para estabelecer, no âmbito das suas competências, os objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente, para participar na monitorização da atividade dos tribunais e para homologar os objetivos processuais, definidos pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, em cada comarca.

Assim, dessa divisão de competências de gestão entre a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior do Ministério Pública que a integra, que este último assume as competências da gestão dos recursos humanos, designadamente a nomeação, colocação, transferência, exoneração, apreciação do mérito profissional e exercício da ação disciplinar de quem deve exercer funções de magistrado do Ministério Público (artigo 11.º da Lei da Organização do Sistema Judicial).

3. Funções e competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador

Feito este enquadramento, e sem esquecer igualmente o que resulta da Lei de Organização do Sistema Judiciário poderemos dizer que de acordo com o novo estatuto do Ministério Público – Lei n.º 66/2019, de 27 de agosto, designadamente das disposições conjugadas dos artigos 12.º e 73.º, n.ºs 1 e 2 que as procuradorias da república da comarca são órgãos do Ministério Público com sede no concelho onde está sediada cada uma das 23 comarcas, integrando o DIAP da comarca, as procuradorias dos juízes dos tribunais de competências alargadas.

São dirigidos por um Procurador-geral adjunto ou Procurador da República designado pelo magistrado do Ministério Público Coordenador nos termos do artigo 73.º, n.º 3, da citada lei sob a superintendência da Procuradoria-Geral regional, conforme decorre do n.º 3 artigo 65.º da lei a que nos vimos referindo. Como atrás igualmente já referimos, o magistrado do Ministério Público Coordenador é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em

comissão de serviço por 3 anos, renovável por igual período podendo ser excepcionalmente renovada por novo período de igual duração, caso não exista outro candidato para a comarca em causa, cf. artigo 99.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário e artigo 162.º do Estatuto do Ministério Público, sendo esta excepcionalidade uma novidade consagrada no novo estatuto do Ministério Público.

Os magistrados do Ministério Público Coordenadores, caso tenham a categoria de Procurador da República, tomam posse perante o Procurador-Geral regional, salvo se o Conselho Superior do Ministério Público em casos justificados autorizar que tal posse ocorra perante entidade diversa. A lei é omissa quanto à entidade conforme decorre do disposto no artigo 182.º, n.º 1, d) e n.º 2, do estatuto.

Para além de outras funções dentro do órgão tripartido da Gestão da Comarca a que voltarei a referir-me, o Magistrado do Ministério Público coordenador, dirige, coordena e fiscaliza a atividade do Ministério Público na comarca emitindo para o efeito ordens e instruções.

Poder-se-á dizer que detém, assim, poderes de direção e de hierarquia nos termos da lei de intervenção processual, conforme resulta dos artigos 14.º, n.º 1.º, al. f) e 75.º, do Estatuto do Ministério Público e artigo 101.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário.

Conforme decorre da análise de ambas as leis, e em particular do novo Estatuto do Ministério Público, trata-se de uma hierarquia funcional e não de categorias na medida em pode ocorrer que o Magistrado do Ministério Público Coordenador tenha uma categoria hierárquica inferior a outros magistrados igualmente colocados em primeira instância como sejam os Procuradores-Gerais adjuntos conforme resulta do artigo 82.º, ainda que em termos a regulamentar pelo Conselho Superior do Ministério Público.

O novo estatuto do Ministério Público veio esclarecer algumas dúvidas quanto à questão dos DIAP's situados nas comarcas onde igualmente existiam DIAP's distritais, agora regionais, o que pelo menos durante algum tempo foi tema de discussão, gerando inclusive conflitos, na medida em que se questionava se eram dependentes do Magistrado coordenador ou do então Procurador-geral adjunto, questão essa ultrapassada no novo estatuto ao colocá-los sob a dependência do Magistrado Coordenador, isto sem prejuízo das competências próprias que lhe advêm ao respetivo diretor.

De acordo com o artigo 101.º, n.º 1, d), a Lei de Organização do Sistema Judiciário, compete ao magistrado do Ministério Público Coordenador proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da república (...) sem prejuízo do disposto na lei. Por sua vez, o artigo 75.º, n.º 1, al. f), do Estatuto do Ministério Público, prevê que compete ao magistrado coordenador proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público nos termos do regulamento da Procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei. Nesta medida, tal como decorre dos mencionados preceitos, cabe ao magistrado do Ministério Público Coordenador proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público da comarca.

Têm sido levantadas algumas dúvidas, designadamente se o diretor do DIAP da comarca tem ou não competência originária para proceder à distribuição de serviço entre os magistrados que exercem funções no DIAP, tendo em conta que tal não parece resultar do artigo 87.º do Estatuto do Ministério Público.

Temos para nós que tal possa ocorrer, mais que não seja por competência delegada do magistrado do Ministério Público Coordenador.

Já o mesmo não diremos relativamente aos procuradores dirigentes das secções do DIAP, que embora também com funções de direção e hierarquia, conforme resulta do n.º 2 do artigo 14.º do Estatuto do Ministério Público se nos afigura que não possam, mesmo com funções delegadas, proceder à distribuição de serviço. Ainda que o Conselho Superior do Ministério Público até ao momento não tenha tomado posição expressa, afigura-se-nos coerente a apreciação que resulta do Parecer da Procuradoria-geral da República relativa à proposta de Lei que aprovou o atual Estatuto do Ministério Público, a propósito do artigo 83.º, na medida em que a unidade que se pretende atribuir ao magistrado coordenador de algum modo poderia ficar comprometida.

Já quanto às competências atribuídas aos coordenadores setoriais a que alude o artigo 84.º do Estatuto do Ministério Público, dúvidas não temos, por confronto com o disposto no n.º 2 do artigo 14.º da mesma Lei, que apenas lhe competirá funções de coadjuvação ao magistrado do Ministério Público Coordenador, nos termos aí definidos.

Da conjugação de competências concretamente definidas quer no artigo 101.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, quer no artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público, poderemos resumidamente agrupar as competências do magistrado do Ministério Público coordenador em quatro características fundamentais:

- ❖ De representação e de direção;
- ❖ De gestão processual;
- ❖ Relativas ou relacionadas com o exercício de competências funcionais;
- ❖ Relativas ao exercício de competências administrativas.

Desde logo e no que ao primeiro segmento apontado, sem prejuízo de outras, cabem por exemplo a representação do Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência alargada ali sedeados:

- ❖ Acompanhar a persecução dos objetivos fixados para a Procuradoria da Comarca.
- ❖ Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação de resultados.
- ❖ Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados da comarca.
- ❖ Intervir hierarquicamente nos processos de inquéritos e demais processos e dossiês do Ministério Público.
- ❖ Proferir decisões em conflitos internos de competência sem prejuízo das competências do diretor do DIAP e dos procuradores dirigentes de secção.
- ❖ Promover métodos de trabalhos e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos.

Já quanto às competências funcionais, podemos destacar, também entre outras:

- ❖ Justificação de faltas ao serviço de acordo com o disposto na Lei n.º 35/14, de 20 de junho que aprovou a lei do trabalho em funções públicas, normativo esse aplicável aos magistrados.

- ❖ Autorização justificada de ausências, por motivo poderoso, do Estatuto do Ministério Público, formulados pelos magistrados que exercem funções na comarca. Cf. artigo 75.º, q) e 120.º.
- ❖ Dar posse aos magistrados do Ministério Público.
- ❖ Elaborar mapas de turnos (artigos 36.º da Lei da Organização do Sistema Judicial e artigo 53.º a 57.º do regulamento da Lei da Organização do Sistema Judicial e artigo 119.º do Estatuto do Ministério Público).
- ❖ Elaborar e aprovar os mapas de férias – artigo 28.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, 126.º do Regulamento à Lei da Organização do Sistema Judiciário e 117.º e 118.º do Estatuto do Ministério Público e artigo 126.º da Lei n.º 35/14, de 20 de Junho.
- ❖ Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça que exerçam funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, ordenando nos restantes casos a instauração de processo disciplinar se a infração ocorrer nos respetivos serviços.
- ❖ Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça.
- ❖ Assegurar a participação equilibrada entre os magistrados em ações de formação (o que na prática se revela inócuo na medida em que a participação dos magistrados em ações de formação é por regra definida pelo Conselho Superior Ministério Público e muitas das vezes com uma grande maioria de magistrados da mesma comarca nessas ações de formação o que das duas uma ou leva à apreciação negativa de prejuízo para o serviço ou ao próprio desfalcar de magistrados na comarca).

De entre as competências de gestão processual que compete ao magistrado do Ministério Público coordenador, destacam-se:

- ❖ A monitorização do movimento processual identificando os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não seja resolvida em prazo razoável adotando as medidas gestórias adequadas nisso comprometendo também a participação da própria Procuradoria regional.
- ❖ Propor medidas de reafectação de magistrados ou exercício de acumulação de funções.
- ❖ Implementar e definir medidas de simplificação processual e de agilização.

Dentro das competências administrativas que igualmente competirá ao magistrado do ministério coordenador, destacamos:

- ❖ A elaboração do regulamento interno da comarca ouvindo para o efeito o juiz presidente e o administrador judiciário.

3.1. Especificidades e dificuldades relativas à concretização de objetivos próprios da Magistratura do Ministério Público e da Comarca

*“Não manda bem quem tem a ânsia de mandar”
John Ruskin*

Se é verdade que todas as funções acometidas ao magistrado do Ministério Público são importantes, há, no entanto, algumas delas que pelas suas especificidades assumem maior relevância e, claro está, implicam um esforço e empenho acrescidos, mas que afinal permitirão entre outras coisas também sindicar o seu papel e cumprimento ou não, de objetivos que igualmente lhe são impostos.

E isto quer quanto à sua participação na gestão tripartida da Comarca, quer quanto aos objetivos mais próprios e exclusivos da magistratura do Ministério Público.

Nenhum deles, porém, se conseguirá sem algumas regras e disciplina que o próprio magistrado coordenador terá de empreender ele próprio e, diria mesmo, quanto mais cedo melhor. Daí a necessidade do planeamento, da planificação, da motivação e autocontrole.

Esse planeamento tem que passar, necessariamente, quanto mais cedo possível pelo conhecimento o mais próximo e profundo da realidade da comarca onde está inserido. E tal conhecimento deve ser virado internamente, isto é, conhecer o mais possível as pessoas com quem trabalha, dos magistrados em sentido amplo, passando pelos funcionários, bem como, externamente, designadamente inteirando-se do corpo de OPC's com que pode contar, a realidade social, que como já referi, numa comarca como a de Viseu, pode albergar imensas “subespécies” quase de extremos.

É igualmente fundamental inteirar-se dos vários tipos de criminalidade mais frequentes, identificar as respetivas zonas, se conjunturais ou relacionadas com determinado estrato social ou problemática socioeconómica das instituições e organismos existentes.⁵

Na medida que esse conhecimento, igualmente, irá permitir e conhecer a realidade e questões a nível da jurisdição de família e de menores e a litigiosidade civil e empresarial e laboral.

Esta abordagem à realidade, juntamente com a necessidade de se fazer um levantamento dos recursos humanos, seja do corpo de magistrados, seja de funcionários, o número de processos e espécies, a respetiva pendência como está distribuída, o conhecimento das orientações e instrumentos hierárquicos existentes, permitirá o mais cedo possível que se venham a identificar alguns dos problemas ou obstáculos e, desse modo, partir para a criação de mecanismos de controle, delinear planos, linhas de atuação, metas de ação e estabelecer prioridades que possam ser apreendidas, confrontadas, discutidas e posteriormente plasmadas no relatório de atividades, seja da Comarca seja dos objetivos específicos e exigidos ao Ministério Público.

*“O chefe, o verdadeiro patrão é alguém que intervém apaixonadamente no trabalho que fazemos, que o faz connosco e através de nós”.
Jules Romain*

É por isso, para nós condição *sine qua non* por parte do magistrado do Ministério Público Coordenador, o assumir de um comportamento de iniciativa e de intervenção, que não se

⁵ Na comarca de Viseu, por exemplo, é gritante a disparidade entre a criminalidade adjacente ao Douro, zona de Lamego Moimenta da Beira e em Cinfães, o número de “empresas fantasmas” ou de fachada relativamente a atividade criminosa centrada no Porto).

fique apenas pela coordenação e monitorização de toda a atividade do Ministério Público, ou seja, em sentido estrito e apenas virada para a avaliação periódica de resultados, mas essencialmente, numa atitude proativa, dialogante, responsável e responsabilizante de procurar adotar procedimentos tendentes a uma melhoria constante do desempenho do Ministério Público. Só assim se poderá falar em motivação com a equipe de trabalho.

Para isso, é necessário adotar comportamentos e estabelecer meios, envolvendo quer os magistrados do Ministério Público de que se rodeia, quer os próprios funcionários, estabelecendo canais de comunicação, de informação, partilha e discussão dos pontos tidos por problemáticos ou que de algum modo, constroem a atividade dos serviços, de modo a identificar e a debelar, tanto quanto for possível, aquilo que vulgarmente se denominam de más práticas na atividade funcional e de gestão dos serviços.

Concomitantemente, e se possível, dever-se-á igualmente preconizar a existência de boas praticas, desprentensiosas, sem carater vinculativo, mas viradas para uma maior desburocratização tanto quanto possível e capazes de permitir que um processo, um expediente seja movimentado e apresentado ao magistrado em devido tempo e que permitam expurgar muito do amontoado de serviço diário colocado nos respetivos gabinetes.

Entrando agora numa das funções mais delicadas às funções do magistrado coodenador e que se ligam aos objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais de primeira instância e para as procuradorias da comarca a que se refere o artigo 90.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário.

A lei faz uma distinção que poderemos dizer advinda também da área da gestão, entre os objetivos estratégicos que são os estabelecidos pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho Superior da Magistratura e os processuais que são, esses sim, os propostos pelo magistrado coordenador da comarca e pelo juiz presidente em articulação, depois homologados, no caso do Ministério Público pela Procuradoria-Geral.

Como diremos mais à frente, essa articulação na prática, mesmo quando existe, é deveras difícil de concertar, ou fazendo apelo à lei de tal colaboração reclamada e a que já nos referimos.

Convém relembrar ainda que os objetivos são a concretização da missão, a sua operacionalização, mas também, em termos legais toda a atuação do Ministério Público que obedece a regras e princípios fundamentais que acabam por ser a sua missão e que estão na Lei e no Estatuto do Ministério Público. E que têm a ver com a sua autonomia, objetividade e imparcialidade e, por isso, intocáveis, na definição de objetivos, pela intervenção do magistrado do Ministério Público Coordenador, o que aliás resulta desde logo dos artigos 9.º e 91.º da Lei do Sistema da Organização do Sistema Judiciário, contendo este último a definição do que são os objetivos processuais.

Ou seja, não poderá nunca o magistrado do Ministério Público Coordenador na concretização dos objetivos entrar na autonomia de cada um dos magistrados dizendo-lhe que neste ou naquele processo terá de o finalizar, quer arquivando ou deduzindo acusação.

Por isso mesmo, os objetivos fixados para cada comarca devem concretizar aqueles definidos, no caso do Ministério Público, pela Procuradoria-Geral da República, devendo ser atuais e atualizantes ainda que dentro da periodicidade trienal que tem sido definida, e sem nunca esquecer que para serem alcançados, para além de deverem ter proveniência em cascata, isto é, partindo do topo, vão sendo concretizados pelas hierarquias intermédias até às bases.

Ou seja, deve fazer-se uma articulação daqueles que a Procuradoria-Geral da República define, concertados depois entre as Procuradorias-Gerais regionais e entre estas e as comarcas, devendo, no que a esta toca, na minha perspetiva, também o magistrado do Ministério Público Coordenador implicar e auscultar os demais magistrados.

Só assim, diríamos, no final, se possa efetivamente chegar à conclusão que os objetivos a atingir, sejam as taxas de resolução, sejam os processos cuja tramitação implica maior atenção com vista à sua finalização, seja esta propriamente dita, seja na utilização de formas de simplificação e consenso, seja na articulação com os demais colegas, designadamente da área da família e de menores, seja a laboral, sejam de facto alcançados.

Sem nunca perder igualmente de vista que todos eles terão, na respetiva ponderação serem passíveis de alcançar evitando-se por isso, a escolha de objetivos que *abinitio* estariam votados ao insucesso, seja pela falta de magistrados, aumento exponencial de processos, falta de funcionários ou quaisquer outros motivos de entorpecimento.

Na verdade, o estabelecimento de objetivos mensuráveis revela-se uma tarefa de extrema dificuldade principalmente quando nos deparamos com situações que muitas vezes são impossíveis de medir, seja o tempo que demora um julgamento seja o tempo que demora um processo de inquérito dependente por exemplo, de um exame ou perícia a efetuar, por entidades externas.

Também a consideração de objetivos com base em valores de referência processual pode ser muito redutora na medida em que recorre a indicadores de resultados sem consideração dos indutores de atuação que possam ocorrer e muitas das vezes em detrimento da qualidade.

Daí que só com a definição de objetivos concretos passíveis de medir, monitorizar e avaliar poderão ser atingidos os resultados pretendidos.

Porém, a realidade diz-nos muitas vezes que nos deparamos com dificuldades de implementação dos objetivos nomeadamente na sua concretização. A essa dificuldade, diríamos natural, acrescem outras, designadamente ligadas às próprias ferramentas informáticas disponíveis. Estamos a referir-nos concretamente aquelas disponibilizadas pelo *Citius* e *Citiusviewer*, as quais são ferramentas essenciais na ajuda e controle da gestão processual, porque, pensados essencialmente na vertente judicial, não permitem ou muito do que permitem, com falhas, inviabiliza de algum modo a monitorização que se pretende exercer bem como, o controlo tão próximo e real do pretendido.

Isto porque muitos dos atos e intervenções do Ministério Público não podem por aí ser monitorizadas, daí o recurso, cada vez mais e sempre que necessário e possível, a reuniões periódicas, com os magistrados, no sentido de complementar tal monitorização e discutir quer os entraves existentes, quer a própria agilização de procedimentos.

Uma vez aclarados estes objetivos, o magistrado Coordenador articula com o juiz presidente e com o administrador judiciário, a proposta de objetivos processuais da comarca e dos tribunais de competência territorial alargada, ali sedeados, para o ano subsequente de acordo com o disposto no artigo 91.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário.

É aqui, que como já referi, se acentuam as dificuldades nessa articulação na medida em que existem processos e matérias que são da exclusiva competência do Ministério Público nomeadamente, os inquéritos, nos quais não pode nem deve haver interferências ou articulação, cabendo apenas ao magistrado do Ministério Público Coordenador definir os objetivos processuais, mas que de algum modo podem ser comprometidos por aqueles ligados

mais concretamente à magistratura judicial e cuja aprovação concertada e tripartida, não obstante a apontada colaboração que deve existir.

E que nem o facto do magistrado do Ministério Público coordenador ter assento num dos órgãos fundamentais da nova estrutura judiciária, que é o conselho de gestão, permite ultrapassar.

Desde logo, atento o facto de estar em minoria, na medida em que o administrador judiciário quer quanto à nomeação quer quanto à renovação da comissão de serviço, depende do juiz presidente ainda que ouvido o magistrado do Ministério Público Coordenador. Tal situação, que à partida pode ser inócua, não deixa de indelevelmente inibir a atuação do administrador judiciário na medida em que este se coíbe de assumir algumas competências que lhe são próprias ou delegadas pela diretora da DGAJ. Esta situação, inequivocamente, contende com o princípio da cooperação e que muitas das vezes resulta na própria contingência e colocação/movimentação de magistrados que regra geral continuam a ser os mais fracos nas secretarias do Ministério Público.

A isto acresce o facto de o próprio conselho de gestão e dos órgãos da comarca, não terem qualquer competência na definição do orçamento, pois que é definido externamente, bem como, a circunstância de que, quer os quadros dos magistrados, quer os dos funcionários dependerem de fatores externos, quer dos conselhos superiores, quer da DGAJ, não cabendo, ao conselho de gestão definir o número de magistrados ou de funcionários necessários e precisos na comarca, sendo que relativamente ao Ministério Público são sempre deficitários.

4. Dificuldades no exercício das minhas atuais funções

Ora ainda que muitos dos assuntos debatidos, analisados e depois decididos pelo conselho de gestão, muitas das vezes mais amplos do que aqueles contemplados no 108.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, e que de algum modo serão no final do ano refletidos no relatório judicial da comarca, nessa comunicação do grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, muitos deles apenas, de forma muita indireta, refletem a atividade da Magistratura do Ministério Público, e na prática o que se calhar não estava no espírito da Lei implica igualmente que da parte do Ministério Público elabore também um relatório sobre a respetiva atividade na comarca.

Outro órgão importante e resultante da reforma judiciária foi a criação do conselho consultivo. Temos para nós, que embora desempenhando um papel relevante e fundamental na resolução dos problemas da comarca, atenta a abertura representativa que alberga, desde presidentes dos municípios, instituições de relevo social, de apoio à vítima, do meio empresarial e comercial, para além da visibilidade que permite dar à comarca, pode funcionar igualmente como um ponto de avaliação e de queixas por parte dos cidadãos. Ao mesmo tempo que poderá igualmente servir para, numa avaliação, que embora externa, obter propostas no sentido de superar as deficiências e fomentar o aperfeiçoamento da comarca.

Apesar de ser uma das janelas para o exterior como forma de divulgar a atividade do Ministério Público a que se juntam outros portais ou microsites do Ministério Público, nem sempre, dada a forma como são convocadas, permitem que tais objetivos sejam alcançados.

No exercício das minhas atuais funções, uma das maiores dificuldades sentidas foi a falta sistemática de magistrados na comarca. A desatualização dos VRP que não traduzem a atual realidade vivida nas comarcas e esta disparidade tem um enfoque maior e mais gritante na

área criminal, que todos sabemos é uma área altamente sensível a todos e em particular ao cidadão.

Todos sabemos de que cada vez mais são os institutos e diligências de inquérito mas não só que reclamam e exigem a presença efetiva do magistrado do Ministério Público, exclusivos ou não desta magistratura e que os juízes ainda que não o esqueçam não levam em linha de conta, seja no agendamento dos atos, quer na sobreposição de atos com os igualmente marcados pelos magistrados do Ministério Público, quer na própria disponibilização das salas de audiência, locais onde em regra funcionam e estão instalados os respetivos equipamentos, quer as denominadas videoconferências, quer as “salas webex”, situação essa que se tornou ainda mais chocante com a situação de confinamento derivado da pandemia da Covid-19 e em que os senhores juízes pura e simplesmente entendem que as “salas são deles” e apenas destinadas aos atos que presidem. Ora essas atitudes digamos de menor cooperação não deixa de se compreender numa lógica que infelizmente ocorre e que é a de que um dos objetivos das comarcas, e falo em concreto da que conheço, a marcação quase exagerada e a curto espaço de tempo de julgamentos a ponto de em muitas dessas marcações, por não terem sido respeitados os prazos muitos deles a decorrerem ou com notificações ainda em falta o que faz com que essa verificação, senão conferida, na melhor das hipóteses na véspera ou dois a três dias antes, possa ocorrer apenas na data designada para julgamento acabando muitos deles por serem adiados, no próprio dia em que eram para ser feitos, passando na melhor das hipóteses para uma segunda data já agendada.

Mas isso não evitou desde logo uma “perda de tempo” por parte dos magistrados do Ministério Público que despenderam horas a preparar o julgamento, fazendo inclusive deslocamentos ou fora da sede da Comarca ou dos próprios juízos locais, na medida em que o grosso dos julgamentos mesmo aqueles relativos à Central criminal são julgados muitos deles, nos tribunais da área onde os factos ocorreram.

Isto para dizer que por vezes os objetivos da comarca os números, a estatística que os traduzem e pretendem ver diminuir, quase conflituam ou se tornam antagónicos com os do Ministério Público:

- ❖ As situações de gravidez, algumas de risco, o que faz com que muitas das vezes algumas senhoras magistradas cheguem a faltar quase um ano, se não for mais.
- ❖ Isto sem falar nas colocações de poucos meses, como as que sistematicamente ocorrem na Comarca de Viseu, e em juízos locais.
- ❖ A questão de uma magistratura do MP envelhecida, por contraposição desde logo com a judicial, muitas das vezes atreita a utilização de muitos dos novos instrumentos tecnológicos.

Tudo isso aliado ao facto de os objetivos dos juízes não terem a maioria das vezes nada a ver com aqueles que são apontados ao MP, pela própria especificidade das funções.

Essa gestão porque não coincidente, como é óbvio, mas por outro sem a devida concertação, por maior que seja o empenho do magistrado do Ministério Público Coordenador irá fazer necessariamente com que muitos dos objetivos pensados para o Ministério Público, não sejam cumpridos como se pretendia e vai refletir-se nos próprios meios de agilização e tratamento a dar por exemplo na utilização das formas simplificadas de consenso, sendo que neste particular inclusive se denotam também dificuldades em duas vertentes.

Por um lado, dentro dos próprios DIAP'S na medida em que a tramitação desses processos, porque igualmente demorados e em grande número, desde logo nas secções sedeadas na área da Comarca, de que é exemplo Viseu.

Bibliografia

- ❖ *Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, atualizada.*
- ❖ *Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto.*
- ❖ *Módulo 4: gestão e administração do Tribunal*
- ❖ *Gestão dos tribunais e gestão processual, novembro 2014*
- ❖ *Direção de comarcas, janeiro de 2019*

19. GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO TRIBUNAL. GESTÃO PROCESSUAL, SIMPLIFICAÇÃO E AGILIZAÇÃO PROCESSUAL E DE PROCEDIMENTOS

José António Gomes Coelho *¹

- I. Introito (A Justiça)
- II. Breves notas históricas (Organização Judiciária)
- III. A Organização do Sistema Judiciário
- IV. O Ministério Público
- V. O Magistrado do Ministério Público Coordenador
- VI. Gestão e Administração do Tribunal
- VII. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos
- VIII. Síntese

Siglas e abreviaturas

- CEJ – Centro de Estudos Judiciários
- CR – Constituição da República
- CSJ – Conselho Superior Judiciário
- CSM – Conselho Superior da Magistratura
- CSMP – Conselho Superior do Ministério Público
- DIAP – Departamento de Investigação e Acção Penal
- EMJ – Estatuto dos Magistrados Judiciais
- EMP – Estatuto do Ministério Público
- LOFTJ – Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
- LOSJ – Lei de Organização do Sistema Judiciário
- LOTJ – Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais
- MJ – Ministério da Justiça
- NAT – Núcleo de Assessoria Técnica
- NLOFTJ – Nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
- OPC – Órgão de Polícia Criminal
- PGR – Procuradoria-Geral da República
- ROFTJ – Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais

I. Introito. A Justiça.

A primeira manifestação escrita (conhecida) do exercício da Justiça, no berço da Civilização Ocidental, como função soberana e exclusiva do Estado, é o designado Código de Hamurabi, rei semita da Babilónia, na transição do 3.º para o 2.º milénio A. C.

Constituído por 282 preceitos reguladores das variadas facetas da ordem social – mais do que prescrições normativas, continha peças da jurisprudência do rei (282) –, extraía-se do seu Epílogo:

... Para que o forte não prejudique o mais fraco, a fim de proteger as viúvas e os órfãos, ergui a Babilônia...para falar de justiça a toda a terra, para resolver todas as disputas e sanar todos os ferimentos, elaborei estas palavras preciosas...²

* Procurador da República.

¹ Frequência do 4.º Curso de Formação “Organização e Gestão dos Tribunais”, que teve lugar nos dias 10, 11, 17, 18 e 25 de Outubro de 2008, organizado pela Associação dos Juizes Portugueses, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e Centro de Estudos Sociais.

² Revista de História, Ano XIV, Vol. XVII, n.º 56.

O Código de Hamurabi pouco revela sobre a estrutura de um inevitável sistema judiciário, talvez incipiente, mas certamente eficaz.

Mas contém uma demonstração expressiva de que a Justiça é o precipitado histórico e dialéctico da organização dos seres humanos em entidades supra-individuais – famílias, tribos, cidades, estados –, potenciadoras da inter-relação e da conflitualidade, mas também geradoras da sua gestão pacífica.

A Justiça é, pois, um mecanismo público da resolução de conflitos entre os cidadãos e entre estes e o Estado, virtualmente com o recurso a instrumentos coercivos.

II. Breves notas históricas. Organização Judiciária

O modelo de Estado saído da Revolução Francesa, assente no Princípio da Separação de Poderes, pressupunha, pois, a criação legal e institucional de um sistema organizatório e funcional, detentor exclusivo dos meios (humanos e materiais) necessários à realização da Justiça (pondo fim em definitivo à medievalista proliferação das *Justiças* – do rei, dos senhores, dos prelados, das guildas e confrarias, etc.): *O Poder Judicial*, ou *Os Tribunais*.

Em Portugal, a Constituição de 1822 já estatua:

O poder judicial compete aos Juizes. Nem as Cortes nem o Rei o poderão exercitar em caso algum (cfr. o artigo 176.º).

No entanto, do ponto de vista organizatório – que contende com a efectiva independência e autonomia dos Tribunais –, durante o Regime Liberal e até à Implantação da República, era à Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, criada pela Carta-de-Lei de 23.08.1821, que competia a administração dos negócios de Justiça Cível e Criminal e o provimento das magistraturas togadas e dos oficiais de justiça...

Durante a 1.ª República, houve algumas reformas de vulto ao nível ministerial, nomeadamente com a criação da Direcção-Geral da Justiça, mas sem qualquer enfoque no âmbito do sistema judiciário.³

O Estado-Novo (com a Ditadura-Militar que esteve na sua origem) foi prolixo em matéria de organização judiciária, mas, notoriamente, sempre com propósitos de controlo da independência e autonomia das Magistraturas, especialmente a do Ministério Público.

Durante a Ditadura-Militar e o Estado-Novo, foram promulgados os Estatutos Judiciários de 1927, 1944 e 1962.

O Estatuto Judiciário de 1927 (Decreto 15344, de 12.04.1928) teve como cunho essencial a previsão do princípio da responsabilidade dos magistrados, especialmente dos juizes,

³ “História do Ministério da Justiça”, www.historico.portugal.gov.pt › historia-do-mj.

consagrando a possibilidade de serem responsabilizados civil, criminal e disciplinarmente pelos actos praticados no exercício das suas funções, nos termos das leis e exigível pela forma nelas declarada (cfr. o artigo 15.º).

*Com os Estatutos Judiciários de 1944 e 1962, ... quer o Conselho Superior Judiciário, quer o Conselho Superior do Ministério Público, mas fundamentalmente o primeiro, serviam para legitimar a intervenção dos poderes políticos na esfera do poder judicial. Por conseguinte, o poder judicial encontrava-se desprovido de verdadeiro “poder”. E os princípios de independência e de inamovibilidade dos magistrados, constitucionalmente inscritos, não eram mais do que simples retoques de cosméticas, facilmente ultrapassáveis ou contornáveis pelo poder político, através das nomeações e das competências do executivo sobre os órgãos judiciários.*⁴

Com a promulgação da CR, em 22.04.1976 (Título V), é operada a separação entre a Magistratura Judicial e a do Ministério Público, sendo o CSJ (que reunira pela última vez em 1975) substituído pelo Conselho Superior da Magistratura (DL-926/76, de 31 de Dezembro, que aprova a sua orgânica), em relação aos Magistrados Judiciais, com a reformulação do Conselho Superior do Ministério Público, em relação aos magistrados do Ministério Público (cfr. o DL-369-A/75, de 14 de Julho, que operara uma última alteração no CSJ, no tocante à Procuradoria-Geral da República).

As suas composições e competências são, também, redefinidas.

Os Conselhos Superiores tornam-se – como era imperativo lógico-normativo – responsáveis pelas nomeações, pelas colocações, pelas promoções e pelo exercício da acção disciplinar (no Ministério Público só uns anos mais tarde, com a LOMP de 1978).

*A Constituição, ao acolher os princípios da inamovibilidade e da irresponsabilidade pelas decisões judiciais corta, assim, o cordão umbilical com o passado.*⁵

O Estatuto dos Magistrados Judiciais (L-21/85, de 30 de Julho), mantém-se ainda em vigor, com a última alteração pela via da L-2/2020, de 31 de Março.

No que respeita ao Ministério Público, foram sucessivamente aprovados: a sua Lei Orgânica (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho), que consagrou a sua autonomia, depois reforçada na CR (artigo 219.º, n.º 2) e os EMP de 1986 (L-47/86, de 15 de Outubro) e de 2019 (L-68/2019, de 27 de Agosto).

Estas alterações estatutárias vieram respondendo, por um lado, à necessidade de contínuo aperfeiçoamento, ao nível da lei ordinária, das garantias de independência, irresponsabilidade e inamovibilidade dos Juizes e de autonomia dos Magistrados do Ministério Público – sendo mantido um ponderado equilíbrio na composição dos respectivos Conselhos Superiores, tendo em conta as suas especificidades funcionais – e, por outro lado, a imperativos de

⁴ João Paulo Dias, in “O Mundo dos Magistrados. A Evolução da Organização e do Auto-Governo dos Magistrados”, Almedina, págs. 157-158.

⁵ *Ibidem*, pág. 170.

harmonização com as reformas da organização judiciária, ultimamente pela publicação da LOSJ (L-62/2013, de 26 de Agosto).

Consolidado o Regime Democrático (3.ª República), o legislador fez aprovar a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (LOTJ), através da L-82/77, de 6 de Dezembro, e a sua regulamentação, em 1978, não havendo alterações ao mapa judiciário durante uma década, mantendo intacto o modelo da justiça de proximidade geográfica e criando, até, novas comarcas e instituindo os julgados de paz.

Os tempos ainda não eram propícios para grandes reformas, garantida que fora a independência dos Tribunais, com a adaptação do poder judicial à democracia.

... Este período caracteriza-se por uma estabilidade institucional, com o discurso político sobre o ordenamento judicial do território marcado com os contrastes próprios de quem quer adequar o mapa e a organização judiciária às transformações sócio-económicas operadas e reconhece a impossibilidade de concretização prática dessa adequação.

Cerca de dez anos depois, é publicada uma nova LOTJ, através da L-38/87, de 23 de Setembro, regulamentada pelo DL-214/88, de 17 de Junho.

O objectivo confesso do legislador era garantir o *acesso efectivo à justiça, no pressuposto de que um melhor funcionamento dos tribunais e o acesso efectivo à justiça dependem, essencialmente, da existência de tribunais a funcionar com eficácia e de, gradualmente, se suprimirem os entraves económicos, sociais e culturais que se interpõem entre estes e os cidadãos.*

Enfim, dotar a administração judiciária dos meios que lhe permitam assegurar efectiva capacidade de resposta.

Creemos, porém, que, conquanto atento às autênticas revoluções que, em 14 anos, haviam varrido a dimensão *económico-sócio-cultural* do país, o poder político não intuía ainda a irreversível tendência da geografia-demográfica que veio a despovoar o interior e a sobrelotar o litoral, nem diagnosticar também o *tsunami* da híper litigância e da litigância de massas que ali vinha.

Em 1999, é publicada a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (LOFTJ), através da L-3/99, de 13 de Janeiro, regulamentada pelo DL-186-A/99, de 31 de Maio.

Foi um diploma que pouco inovou em termos organizatórios e ainda menos no modo de funcionamento.

Aliás, do próprio preâmbulo do Regulamento da LOFTJ consta, de um modo nada profético:

A LOFTJ, diploma estruturante da organização judiciária, bem como o respectivo regulamento, não bastam, de per si, como não bastaram os diplomas editados sobre a matéria a partir da ruptura constitucional de 1976, para fazer inflectir a situação difícil em que, há anos, se encontra a administração da justiça, consequência de fenómenos de natureza interdisciplinar.

Assim, a terapêutica a aplicar tem de incidir sobre o conjunto de causas da persistência de uma situação quase endémica, na certeza de que uma das vias para o aperfeiçoamento do sistema consiste no adequado dimensionamento dos seus tribunais e respectivos quadros de magistrados e de funcionários.

...

Para tanto, diagnosticadas as distorções, conhecida a curva evolutiva do movimento processual, avaliadas as capacidades em meios humanos e em meios materiais, o presente regulamento surge como um diploma exequível, no imediato e no curto prazo.

Embora tenha estabelecido a previsão da administração gestionária da justiça (cfr. os artigos 14.º, 71.º e 76.º):

Esta nova Lei introduziu algumas alterações aos princípios estruturantes da própria organização judiciária, como a previsão do princípio de administração gestionária da justiça e do princípio de cooperação entre os vários intervenientes na aplicação da justiça: juízes, magistrados do Ministério Público (MP) e advogados. Introduziu, ainda, a figura dos assessores, não só para os tribunais superiores, mas também para os de primeira instância quando o serviço o justificasse, quer junto dos juízes, quer junto dos magistrados do MP. Esta medida visava combater a pendência processual e aumentar a eficiência, prevendo a delegação dos magistrados nos assessores da execução de tarefas mais simples.⁶

Em 2008, é publicada uma nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (NLOFTJ), através da L-52/2008, de 28 de Agosto, regulamentada pelo DL-28/2009, de 28 de Agosto.

Foi um diploma de transição, abrindo caminho à reforma profunda que se adivinhava, nomeadamente pela refundação do cargo de juiz-presidente, no âmbito da gestão dos tribunais de comarca – embora, na sua essência, um mero interlocutor do CSM –, e pela criação de um novo modelo de gestão e de divisão territorial, que começou a ser implementado em Abril de 2009, a título experimental, em três comarcas piloto: Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa-Noroeste.

Mas, se a Constituição de 1976 reconheceu, pela primeira vez em Portugal, o acesso à Justiça como um *direito fundamental*, com o estatuto dos “Direitos, Liberdades e Garantias” (cfr. o artigo 20.º) – autêntica contraprestação (tardia) do Estado ao do indivíduo-pessoa, perante a cedência de parte da sua liberdade no *Contrato Social*, outorgado já há tempos tão imemoriais, e não uma mera mercê – convém notar que só através da Revisão de 1997 (Lei-Constitucional 1/97, de 20 de Setembro) é que é consagrado expressamente o direito à *decisão em prazo razoável*.

É nesse contexto difícil em que, há anos, se encontra a administração da justiça que surgem, sem surpresa, as bases para uma reforma estruturante do sistema judiciário.

Mas o contexto era estruturante. E ainda o é.

⁶ “A Geografia da Justiça. Para um novo Mapa Judiciário”, CES, 2006, págs. 105 e seguintes.

Atente-se.

Cada um trabalha, necessariamente, para que o rédito da sociedade seja o maior possível. Na realidade, ele não pretende, normalmente, promover o bem público, nem sabe até que ponto o está a fazer. (...) Ao dirigir essa indústria, de modo que a sua produção adquira o máximo valor, só está a pensar no seu próprio ganho, e, neste como em muitos outros casos, está a ser guiado por uma mão invisível a atingir um fim que não fazia parte das suas intenções, nem nunca será muito mau para a sociedade que ele não fizesse parte das suas intenções. Ao tentar satisfazer o seu próprio interesse, promove, frequentemente, de modo mais eficaz, o interesse da sociedade, do que quando realmente o pretende fazer.⁷

A Justiça é um bem não transaccionável. Mas há aqui um paralelismo.

À semelhança de um certo Liberalismo no seu estado imaculado – sem a temperança do Estado Social –, o sistema judiciário em Portugal tem evoluído sob a perspectiva, ainda que não pensada, de que as leis-processuais, máxime a civil e penal, constituem o garante de que em cada processo e em cada despacho – pelo estrito cumprimento das pertinentes regras dos prazos respectivos –, está salvaguardada a celeridade na realização da Justiça.

Por isso, pouco ou nada foi feito, até à reforma de 2013, com vista à implementação de mecanismos gestionários na Administração da Justiça:

Se cada Magistrado, por dever funcional, proferir os seus despachos processuais nos prazos legais, estará a ser guiado por uma “mão invisível” no sentido de atingir o fim comum e sistémico de a Justiça ser prestada por regra atempadamente (o “bem público”).

Pura quimera.

Porque os Magistrados não são entidades robóticas ou máquinas instaladas numa linha de montagem.

São recursos humanos, com o seu *Ser* individual.

E, assim, nunca tinham sido pensados e fixados mecanismos generalizados de *gestão, simplificação e agilização processual*, no sentido procurar garantir, em proximidade, em tempo útil e de forma organizada, que o *funcionamento* do sistema judiciário respondia com eficácia (quantitativa e qualitativa) às solicitações e desafios sempre crescentes.

Havia os Conselhos Superiores respectivos, que, com competência para alterar a distribuição de processos e estabelecer prioridades no seu despacho, a fim de ser assegurada a realização célere da Justiça, actuavam, inevitavelmente, à distância e, por essência, *a posteriori*.

Havia as Inspecções, ordinárias e extraordinárias, que, sem uma apurada visão sistémica e correlacional, sindicavam, casuisticamente, o desempenho quantitativo (e qualitativo, com as

⁷ Adam Smith, in “A Riqueza das Nações”, Ed. “Fundação Calouste Gulbenkian”, I, 668.

limitações de, em boa medida, lhes escapar a correcta percepção da eficácia e do mérito da actuação dos inspeccionandos) de concretos Magistrados, mas, naturalmente, sem representarem uma solução viável e sistémica para uma evolução positiva da administração da Justiça.

Havia os Juízes-Presidentes, praticamente sem funções definidas, e os Procuradores da República dos Círculos Judiciais, que, na grande maioria dos casos, absorvidos pelo seu próprio desempenho processual (julgamentos, recursos, respostas, reclamações hierárquicas, etc.), apenas quando soava o alarme agiam em matéria de gestão processual.

Havia o incidente de aceleração processual, no processo-penal – no processo civil, valia apenas a competência, genérica, do CSM para estabelecer prioridades no andamento de causas pendentes nos tribunais –, que, mais uma vez, pouca relevância tinha fora do processo.

Havia as estatísticas – mensais, trimestrais, anuais – que, em bom rigor, não passavam do estádio de facto-consumado, sem grande valia gestonária, salvo, a montante, como instrumento de reordenação dos recursos humanos.

III. A Organização do Sistema Judiciário

Por via da publicação da Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), através da L-62/2013, de 26 de Agosto, regulamentada pelo DL-49/2014, de 27 de Março (ROFTJ), que entrou em vigor a 01 de Setembro, foi criado e instalado o actual modelo de organização (e funcionamento) judiciária, há muito almejado e legalmente insinuado, que assenta em três vectores essenciais:

- Redimensionamento da geografia judiciária, pelo alargamento da base territorial das circunscrições;
- Generalização da especialização;
- Criação de um modelo gestonário das Comarcas criadas (23).

Anote-se o que consta do preâmbulo do respectivo Regulamento:

...

Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações.

...

Esta reorganização introduz, ademais, uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestonárias por objetivos.

As vantagens decorrentes do alargamento da jurisdição especializada, provenientes da maior concentração e especialização da oferta judiciária têm, a par da racionalização e o aproveitamento de recursos humanos, impacto no combate à morosidade processual e na extinção de processos pendentes, convivendo, estas e aquelas, com a programada descentralização dos serviços judiciários visando assegurar as legítimas expectativas dos cidadãos e das empresas.

...

Ou seja:

Além de uma adaptação do sistema judiciário à geografia e à demografia do país e do alargamento da jurisdição especializada, a grande alteração – autêntica fractura com aquele modelo assente, acima de tudo, no poder modelador da “mão invisível” – revela-se no reforço da autonomia e no processo de *localização* das estruturas de gestão dos tribunais, permitindo a adopção de práticas gestionárias por objectivos, em tempo quase real (útil).

A fixação dos objectivos e a monitorização do seu cumprimento pelos tribunais de 1.^a instância (as Comarcas) são da competência do Conselho Superior da Magistratura e do Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do governo responsável pela Justiça, sendo fixados por triénios, sem prejuízo dos objectivos estratégicos anuais, sempre com base no critério do valor de referência processual e ponderando os meios afectos à adequação entre aquele valor e os resultados registados em face dos objectivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual (cfr. os artigos 90.º e 91.º da LOSJ).

A definição dos objectivos processuais em cada comarca é realizada tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objectivos formulados para o ano subsequente, por articulação entre o Presidente do Tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário, através da formulação de propostas de objectivos de natureza processual, gestionária ou administrativa, para a Comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.

As propostas são apresentadas, até 15 de Outubro de cada ano, ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, respectivamente, para homologação até 22 de Dezembro.

Os objectivos processuais da Comarca devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros factores, a *natureza do processo ou o valor da causa*, ponderados os *recursos humanos e os meios afectos* ao seu e tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos.

Contudo, os objectivos processuais da Comarca:

Não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada.

Devem ser reflectidos nos objectivos estabelecidos anualmente para os oficiais de justiça e ser ponderados na respectiva avaliação.

Devem ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados nos moldes que vierem a ser definidos pelos respectivos Conselhos (cfr. os artigos 90.º e 91.º da LOSJ).

As Comarcas são 23, face ao alargamento da sua base territorial, passando a coincidir, fora dos grandes centros urbanos, com o Distrito-Administrativo.

A sua estrutura de gestão é tripartida, assentando nas figuras do Juiz-Presidente, do Magistrado do Ministério Público Coordenador e o do Administrador Judiciário.

O Juiz-Presidente tem as competências fixadas na disposição do artigo 94.º da LOSJ.

As competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador estão previstas no preceito do artigo 101.º.

As do Administrador Judiciário encontram-se na disposição do artigo 106.º.

Os três, agrupados, formam o Conselho de Gestão (presidido pelo primeiro), verdadeira entidade gestonária da Comarca, sendo, deste modo, garantida uma plena articulação funcional dos órgãos de gestão e, assim, um equilibrado dimensionamento dos recursos humanos ao nível das Magistraturas Judiciais e do Ministério Público e dos Oficiais de Justiça.

Nesse pressuposto, a disposição do artigo 108.º, n.º 2, da LOSJ estatui deverem ser sujeitas a deliberação do Conselho de Gestão:

- a) Aprovação dos relatórios semestrais referidos na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º, relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, os quais são remetidos para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;*
- b) Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;*
- c) Promoção de alterações orçamentais;*
- d) O planeamento e a avaliação dos resultados da comarca, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º;*
- e) Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao*

movimento anual;

f) Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.

No tocante ao Conselho de Gestão, há ainda que ter presente as competências fixadas nos n.ºs 3 a 6 da mesma disposição legal:

- 3– O conselho de gestão tem competência para acompanhar a execução orçamental em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º.
- 4– As alterações previstas na alínea c) do n.º 2 são enquadradas em orientações genéricas fixadas anualmente pelo Ministério da Justiça.
- 5– O relatório a que se refere a alínea f) do n.º 2 é publicitado nas páginas eletrónicas dos Conselhos Superiores e do Ministério da Justiça.
- 6– Podem ser convidados a reunir com o conselho de gestão os membros do conselho consultivo a que se refere o n.º 2 do artigo seguinte.

Ao Conselho Consultivo, integrado pelos membros do Conselho de Gestão, por representantes dos Magistrados Judiciais (1) e do Ministério Público (1), dos Oficiais de Justiça (1), dos Advogados (1), dos Solicitadores e Agentes de Execução (1), dos Municípios (2) e dos utentes dos serviços de justiça (3), todos da Comarca, compete, nomeadamente:

- Dar parecer sobre:
 - Os planos anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios;
 - Os regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram;
 - As necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento.
- Pronunciar-se sobre:
 - Evolução da resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade;
 - Utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afectos aos respectivos serviços;
 - Reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de comarca ou de algum dos seus serviços (cfr. artigos 109.º e 110.º da LOSJ).

Esta orgânica judiciária veio sofrendo, entre 2014 e 2019, os naturais e expectáveis arranjos, especialmente ao nível do respectivo mapa, redenominando secções, extinguindo outras, reactivando várias outras, agora denominadas secções de proximidade (para realização de julgamentos e outras diligências processuais), e criando várias secções de competência genérica e especializada nas instâncias locais.

Os Tribunais de competência territorial alargada funcionam agora em matérias de execução penas, do mar da propriedade intelectual, da concorrência, regulação e supervisão e da instrução criminal.

O ano judicial corresponde ao ano civil.

IV. O Ministério Público

A doutrina portuguesa convém em que o aparecimento do Ministério Público, como organização estável e permanente, se verificou, entre nós, no século XIV.

(... No tempo de D. Afonso III que surge (já) o cargo de procurador do rei com características de permanência e o privilégio de "chamar à casa do rei" as pessoas que com ele tinham pleitos).

Antes disso, o forum judicum ou código visigótico — que, por muito tempo, na península hispânica, regulou a ação da justiça e a organização e competência dos tribunais — previa a ação pública contra o homicídio sem designar magistrados especiais para a respetiva promoção.

Durante a monarquia, caminhou-se do procurador do rei (referido em alvará de 28 de março de 1514), até ao procurador-geral da Coroa e Fazenda e definiu-se, com traços que perduraram no tempo ou se impuseram em definitivo, o desenho institucional do Ministério Público.

Um decreto da primeira República (com data de 8 de Outubro de 1910) alterou a designação de Procuradoria-Geral da Coroa e Fazenda para Procuradoria-Geral da República.

No período da segunda República esboçou-se a codificação do sistema judicial, através dos Estatutos Judiciários, estabilizaram-se as atribuições do Ministério Público, especialmente em matéria consultiva e foi criado o Conselho Superior do Ministério Público.

A Constituição da República nascida do regime instituído em 25 de Abril de 1974 sistematizou o Ministério Público em capítulo próprio e consagrou expressamente a sua autonomia (cfr. Portal do Ministério Público, História, Resumo).

O Ministério Público é hoje uma Magistratura que goza de autonomia no seio da organização do Estado, integrada nos Tribunais, assente nos princípios da responsabilidade, da hierarquia e da subordinação, não podendo os seus Magistrados ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.

A Procuradoria-Geral da República é o órgão de cúpula do Ministério Público, competindo-lhe, nomeadamente, a nomeação, colocação, transferência e promoção dos seus Magistrados e o exercício da ação disciplinar (cfr. o Título V, Capítulo IV, artigos 219.º e 220.º da CR).

A autonomia caracteriza-se pela sua estrita vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às directivas, ordens e instruções previstas no Estatuto.

A hierarquização e as subsequentes competências de direcção consubstanciam-se nos poderes de os seus órgãos emitirem aquelas directivas, ordens e instruções e de intervenção processual, nos termos da lei.

São órgãos do Ministério Público:

- A Procuradoria-Geral da República;
- As Procuradorias-Gerais Regionais;
- As Procuradorias da República de Comarca e
- As Procuradorias da República Administrativas e Fiscais.

Sendo seus Magistrados:

- O Procurador-Geral da República;
- O Vice-Procurador-Geral da República;
- Os Procuradores-Gerais-Adjuntos;
- Os Procuradores da República;
- Os Magistrados do Ministério Público na qualidade de Procuradores Europeus Delegados;
- Os Magistrados do Ministério Público Representante de Portugal na EUROJUST e respectivos Adjunto e Assistente (cfr. artigos 3.º, 12.º, 13.º e 14.º do EMP, L-68/2019, de 27 de Agosto).

Compete, em especial, o Ministério Público:

Defender a legalidade democrática;

Representar o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta;

Participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; Exercer a ação penal orientado pelo princípio da legalidade;

Dirigir a investigação e as ações de prevenção criminal que, no âmbito das suas competências, lhe incumba realizar ou promover, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal;

Intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa;

Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;

Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos;

Assumir, nos termos da lei, a defesa e a promoção dos direitos e interesses das crianças, jovens, idosos, adultos com capacidade diminuída, bem como de outras pessoas especialmente vulneráveis;

Defender a independência dos tribunais, na área das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis;

Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade; Fiscalizar a constitucionalidade dos atos normativos;

Intervir nos processos de insolvência e afins, bem como em todos os que envolvam interesse público;

Exercer funções consultivas, nos termos da presente lei;

Fiscalizar a atividade processual dos órgãos de polícia criminal, nos termos do presente Estatuto;

Coordenar a atividade dos órgãos de polícia criminal, nos termos da lei;

Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa;

Exercer as demais funções conferidas por lei (artigo 4.º, n.º 1, do EMP).

Quão altas e nobres tarefas estão acometidas ao corpo de Magistrados do Ministério Público. Saibam eles estar à altura de tais exigências.

Para o que é necessário uma boa formação teórica de base, ministrada nas Faculdades de Direito, e a formação específica Inicial (teórico-prática e estágio de ingresso) e a Contínua, a ministrar pelo CEJ, sem prejuízo das constantes *auto-formação* e *co-formação* (voltaremos a este tema).

Além disso, no exercício das suas funções, o Ministério Público é coadjuvado por funcionários de justiça e órgãos de polícia criminal e dispõe de serviços de assessoria e de consultadoria (artigo 7.º do EMP).

Como todas as organizações, o Ministério Público apenas pode aspirar ao desempenho eficaz das suas competências e atribuições – especialmente no tocante ao exercício da acção penal, que constitui (com a defesa da legalidade, dos direitos e interesses das crianças, jovens, idosos e outras pessoas especialmente vulneráveis e dos interesses colectivos e difusos) a sua matriz etiológica e lhe confere, ou não, o sempre almejado reconhecimento público – se lhe forem atribuídos os meios humanos, materiais, tecnológicos, organizatório e legais adequados e necessários.

E os seus desafios são enormíssimos:

- A vigente cultura de litigiosidade;
- A cómoda e porventura imparável judicialização da conflitualidade social, com crescente desagregação das formas e entidades de gestão informal de conflitos, mormente ao nível da família, da vizinhança e outros grupos integradores e moderadores do indivíduo, enquanto *ser-que-age*;
- A hípercriminalidade, deslocalizada, invisível, cibernética, técnica e financeiramente apetrechada e sem constrangimentos orçamentais ou de comunicação;
- A subcriminalidade, localizada, mas ocultada e entrincheirada na solidão e na fraqueza das pessoas e dos grupos mais vulneráveis da comunidade;
- Os ilimitados apetites do canibalismo ambiental;

- A crescente pressão sobre os recursos naturais.

Contudo, gerir é, sempre, administrar recursos escassos, ou, pelo menos, não tendencialmente sobranes.

E a insuficiência de Magistrados do Ministério Público tem sido endémica.

Aliás, a actual organização judiciária foi concretizada num quadro de um expressivo défice de Magistrados, o que ainda se agravou em virtude de nos anos seguintes não terem sido abertos Cursos de Formação de Magistrados, no CEJ, não obstante o sempre inevitável e constante de saída ou suspensão de funções, por motivos de idade ou doença, entre outros.

Efectivamente, logo em 2016, o “Memorando – Quadro Estatístico de Magistrados” datado de 01.11.2016, do CSMP⁸, revelou que:

- Dos 1639 Magistrados do Ministério Público, apenas se encontravam 1520 em efectividade de funções, nas Procuradorias, Departamentos do Ministério Público e Tribunais;
- Dos quais, somente 1230 desempenhavam funções nas Procuradorias, Departamentos e Tribunais de primeira Instância (jurisdição comum), distribuídos pelas 23 comarcas;
- O número de Magistrados em funções processuais na primeira instância (jurisdição comum) mostrava-se deficitário em 70, face ao valor máximo do quadro legal. Esse défice era mais expressivo na categoria de Procuradores-Adjuntos;
- Mantinham-se ainda em funções 16 substitutos de Procurador-Adjunto.

Mas no “Memorando – Quadro Estatístico de Magistrados” de Junho de 2019⁹, revela-se que essa tendência se mantém:

- Havia já só 1611 Magistrados (aqui incluídos os Magistrados que se encontravam em situação de licença de longa duração e em comissão de serviço);
- Apenas se encontravam 1474 Magistrados em efectividade de funções nas Procuradorias, Departamentos do Ministério Público e Tribunais;
- Dos quais, somente 1200 desempenhavam funções nas Procuradorias, Departamentos e Tribunais de primeira Instância (jurisdição comum), distribuídos pelas 23 comarcas.
- O número de Magistrados em funções processuais na primeira instância (jurisdição comum) mostrava-se deficitário em 174, face ao valor máximo do quadro legal, e em número de 99 face ao valor mínimo do quadro legal. Esse défice tinha mais incidência na categoria de Procuradores- Adjuntos (85), ainda que também se registasse um défice de 14 na categoria de Procuradores da República
- Mantinham-se ainda em funções 7 substitutos de Procurador-Adjunto (nesta data, já não resta nenhum).

⁸ In <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/quadro-magistrados-mp-2016.pdf>

⁹ <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/quadro-estatistico-magistrados-2019.pdf>

Para o crescimento acentuado deste défice no ano de 2019 concorreram dois factores:

- i) *A diminuição do número de efectivos (menos nove magistrados do que no ano anterior);*
- ii) *A alteração do quadro legal das comarcas, operada pelo Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de Março, que procedeu à criação e extinção de juízos e alteração à competência material e territorial, aumentando os valores mínimo e máximo do quadro legal em 45 lugares.*

O CSMP produziu algumas deliberações¹⁰ no sentido de procurar mitigar esse défice de Magistrados.

Nomeadamente:

- Na sessão Plenária de 22.11.2016, foi deliberado emitir parecer sobre a redacção do artigo 101º/2 da Proposta de Lei 30/XIII/2.ª – que visava alterar a LOSJ – no sentido da desnecessidade de concordância do Magistrado, em caso de reafecção, a uma instância diferente daquela onde se encontrasse colocado.
- Na sessão Plenária de 06.12.2016, foi deliberado indicar à Senhora Ministra da Justiça a necessidade de abrirem 80 vagas para ingresso na Magistratura do Ministério Público, no âmbito de um Curso Normal de Formação de Magistrados, e salientar a necessidade de se encetarem diligências tendentes à abertura de um curso especial de Formação Inicial de Magistrados do Ministério Público – sem prejuízo da abertura de Cursos Normais de Formação –, para o que se pediram mais 50 vagas.
- Na sessão Plenária de 11.01.2017, o CSMP *deliberou, por unanimidade, solicitar a Sua Excelência a Ministra da justiça a urgente adopção, ao abrigo do artigo 30.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2008, de 14 de Janeiro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 60/2011, de 28 de Novembro, de providência legislativa tendente a permitir a redução do período de estágio dos XXXII e XXXIII Cursos Normais de Formação de Magistrados, de molde a fazê-los terminar a 31 de Dezembro de 2018 e 31 de Dezembro de 2019, respectivamente.*

Aliás, 19 dos Procuradores-Adjuntos estagiários do XXXI Curso Normal de Formação de Magistrados viram a fase de estágio encurtada e passaram a exercer funções desde o dia 01.03.2017, destacados, como auxiliares, por deliberação do Plenário do CSMP de 07.03.2017, de acordo com a previsão do artigo 2.º do DL-23/2017, de 23 de Fevereiro, até ao movimento extraordinário que produziu efeitos a 01.09.2017.

V. O Magistrado do Ministério Público Coordenador

- 1 – *Em cada comarca existe um magistrado do Ministério Público coordenador que dirige os serviços do Ministério Público.*
- 2 – *O magistrado do Ministério Público coordenador é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, por escolha de entre magistrados do*

¹⁰ In <http://www.ministeriopublico.pt/boletimcsmp?menu=csmp>

Ministério Público que cumpram os seguintes requisitos:

- a) Exerçam funções efetivas como procurador-geral-adjunto e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou*
- b) Exerçam funções efetivas como procurador da República, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom.*

3 – Em todas as comarcas podem ser nomeados procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei ... (artigo 99.º da LOSJ).

Como já se antecipou, sobre as competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador – no âmbito da *Gestão dos Tribunais de Primeira Instância* –, dispõe o artigo 101.º da LOSJ:

1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções¹¹, competindo-lhe:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestionárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;*
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;*
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca;*
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;*
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;*
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;*
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;*
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;*
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;*

¹¹ Ver a Diretiva 5/2014, de 19 de Novembro, da PGR, que estabelece, dentro da magistratura do Ministério Público, a competência para emanar os diversos instrumentos hierárquicos.

- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;*
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;*
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.*
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;*
- n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;*
- o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;*
- p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;*
- q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;*
- r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.*

2 – A medida a que se refere a alínea f) do número anterior deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do magistrado a reafetar.

3 – As medidas a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 são precedidas da audição dos magistrados visados.

4 – A reafetação de magistrados do Ministério Público ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

...

Sintetizando:

O Magistrado do Ministério Público Coordenador é o responsável pela *direção e coordenação* da atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo *ordens e instruções*, competindo-lhe, além do mais:

- Acompanhar o *movimento processual* e o *desenvolvimento dos objetivos fixados*, para o que elaborará um *relatório semestral* sobre o *estado dos serviços* e a *qualidade da resposta*;
- Promover reuniões de *planeamento e de avaliação dos resultados*;
- Proceder à *distribuição de serviço*;
- Adotar ou propor às entidades competentes medidas de *desburocratização e simplificação de procedimentos* e transparência do sistema de justiça;
- Implementar *métodos de trabalho* e *objetivos mensuráveis*, sem prejuízo das competências e atribuições do CSMP;
- *Acompanhar e avaliar* a atividade do Ministério Público, nomeadamente a *qualidade do serviço de justiça*;
- Determinar a aplicação de medidas de *simplificação e agilização* processuais;
- Para o que pode:
 - Propor ao CSMP a *reefetação de magistrados* ou o exercício cumulativo de funções;
 - *Afetar processos ou inquéritos* a outros magistrados, com vista ao *equilíbrio* da carga processual e à *eficiência* dos serviços, com respeito do previsto no EMP^{12 13}.

Competências também previstas no preceito do artigo 75.º do EMP, que engloba ainda, no essencial, as atribuições no âmbito da representação do Ministério Público e da intervenção processual hierárquica.

VI. Gestão e Administração do Tribunal

Vistas aquelas competências, cumpre-nos, então, afirmar que o Coordenador é, para além de um Magistrado, um elemento integrante da Procuradoria da República de Comarca com funções de gestão de recursos humanos, técnicos e materiais no propósito de, integradamente, procurar co-garantir a qualidade da prestação da Justiça.

Ora – como se extrai de uma leitura quase denotativa dos inúmeros artigos sobre a matéria – a Gestão é, efectivamente, uma área das ciências humanas que se entrega à administração de quaisquer instituições no escopo de que se alcancem os seus objectivos com efectividade, eficácia e suficiência.

E Administração – do latim *ad* (direcção, tendência para) *minister* (subordinação, obediência) – como processo, significa planear, dirigir, criar, coordenar e controlar organizações e/ou tarefas, tendo por escopo maior produtividade.

Para alcançar tal escopo, quem administra deve avaliar os objetivos organizacionais e desenvolver as estratégias necessárias e adequadas para as alcançar.

Nesta medida, é inevitável (e expectável) que o Magistrado do Ministério Público Coordenador

¹² Atente-se à deliberação, de 24.01.2017, do CSMP sobre os critérios a seguir.

¹³ O CSMP aprovou ainda, por deliberação de 15 de Maio de 2017, o Regulamento do Quadro Complementar de Magistrados do Ministério Público (em concretização) do disposto no artigo 88.º, n.ºs 1 e 6, da LOSJ.

– pelo mandato que recebe –, sem se render, de todo, a técnicas gestionárias/administratórias puristas, deve nortear-se por critérios de eficácia quantitativa (e qualitativa), tendo em vista uma melhor Administração da Justiça, procurando projectar para o sucesso o modelo organizacional que lhe é confiado, mas tendo presente que se o processo não é um fim em si mesmo, muito menos o são as questões de natureza puramente estatística.

Assim, sem receio de importação de conceitos e técnicas, o Coordenador deve pautar a sua actividade de acordo com regras de:

- Hierarquia e autoridade (com direcção firme e consistente, mas sem descurar a necessidade de interação franca e leal);
- Auto-responsabilização;
- Planeamento claro, conciso, possível e expectável;
- Comunicação directa e sincera;
- Espírito de equipa e envolvimento a objectivo comum;
- Equidade;
- Fomento da iniciativa;
- Divisão adequada do trabalho, mormente aproveitando a especialização (prática ou formal);
- Monitorização;
- Recompensa pública do bom desempenho (e discussão em privado do menos bom).

Ou seja:

É imperativo que a gestão (tripartida) dos Tribunais de Comarca, máxime das suas Procuradorias da República, deva ser orientada pelos *objectivos estratégicos* definidos para o triénio e para o ano judicial, no âmbito nacional, e tenha em vista o cumprimento de objectivos processuais estabelecidos para o ano subsequente, ao nível da Comarca, com reflexos na avaliação dos Magistrados e dos Oficiais de Justiça.

O que implica, pois, a monitorização, também na Comarca, do cumprimento dos *objectivos processuais*:

- A realizar semestralmente, através de *relatórios sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta*, a elaborar, no caso, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador;
- E anualmente, através do relatório de gestão sobre o grau de cumprimento dos objectivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, a aprovar pelo Conselho de Gestão e remetidos aos Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público, bem como ao Ministério da Justiça, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 94.º, n.º 2, al. g), 101.º, n.º 1, al. b) e 108.º, n.º 1, als. a) e f), todos da LOSJ).

Anote-se, pois, que por Despacho da PGR sobre as Áreas Prioritárias para o Ministério Público – Triénio 2019-2021 –, em complemento dos objectivos estratégicos articulados entre a PGR, o

CSM e o MJ, foram definidos (sem prejuízo da Lei de Política Criminal, agora a L-55/2020, de 27 de Agosto):

- A. Fenómenos Criminais Prioritários;
- B. Recuperação de Activos;
- C. Direitos das Crianças de Jovens, em especial a abordagem à delinquência juvenil;
- D. Adultos Especialmente Vulneráveis,
- E. Interesses Difusos e Colectivos.

A concreta prestação do Magistrado do Ministério Público Coordenador será mais o resultado do seu perfil específico de liderança, do conhecimento experienciado, das competências próprias e da sua aptidão natural de interacção, do que do cumprimento formal das suas atribuições estatutárias.

E, sendo um Magistrado Gestor, que terá de responder aos desafios inerentes à sua gestão dos recursos humanos, o certo é que não lhe será possível identificar, recrutar e reter os Procuradores da República mais aptos e capazes para o cumprimento dos objectivos traçados.

Mas poderá co-ministrar-lhes um complemento relevante de formação.

Compreendendo, processando, compensando e suavizando, num processo multi-relacional, as lacunas técnicas e experienciais que possam subtrair-lhes eficácia, e potenciando, em proveito de objectivos comuns, o saber e a experiência de cada um.

Tão ou mais do que as sessões de Formação Contínua – por vezes desinteressantes, autênticos monólogos de linguagem protocolar, com todo o respeito –, é esta co-aprendizagem diária, feita de partilha de experiências, que permitirá ao Auditor ou ao jovem Magistrado transmutar-se de um conhecedor do Direito num feitor da Justiça:

O Direito é, por excelência, a ciência (e a prática) do Factum, pelo que são essencialmente os dados de facto relevantes, quase sempre levados à minúcia – cotejados com os argumentos lógico-jurídicos pertinentes, num diálogo dialéctico Facto/Direito –, a potenciar a justa e criteriosa interpretação e aplicação da lei ao caso concreto, pela apreensão e densificação dos respectivos conceitos típicos, assim se convertendo um preceito geral e abstracto num prático instrumento de decisão e valoração jurídico-normativa.

E – é opinião do signatário – na sua experiência de Magistrado do Ministério Público, com dois anos de Coordenação em Procuradorias da República de Círculos Judiciais, um deles em regime de acumulação de funções (englobando, precisamente, o que é hoje a área de competência territorial da Comarca de Bragança), foi bem apreensível que uma das grandes dificuldades dos Magistrados quando iniciam funções era (e é) a detecção, apreensão, processamento e emprego dos factos relevantes do caso concreto para correcta aplicação do Direito

Especialmente, falando do Direito Penal, em identificar e imputar os factos aos autores- paralelos nas hipóteses de concausalidade nos crimes negligentes (máxime cometidos no seio

de grandes entidades organizacionais), ou, por exemplo, aos participantes de crimes de “burla”, “administração danosa”, “insolvência dolosa”, “infidelidade” (etc., etc.), cometidos no meio empresarial ou societário, em que há responsabilidades partilhadas e divisão de tarefas, e em descobrir e produzir eficazmente as provas necessárias.

E nos processos em que a questão-de-facto versa mais sobre matérias das técnicas, o Magistrado terá de documentar-se e de apreender conceitos e regras de engenharia, medicina, vinificação, banca, etc. – tornando-se, conforme o caso, um pouco engenheiro, médico, vinificador, banqueiro, etc., etc.) –, não tanto para confrontar os especialistas no âmbito das suas *leges artis*, mas para lhes colocar as perguntas pertinentes e incisivas, que demonstrem que sua ciência está (ou pode vir a estar, por outros, versados na mesma especialidade) a ser devidamente escrutinada.

E essa documentação e estudo – se bem que hoje praticamente inesgotável na net (havendo, por exemplo, *sites* com milhares de *links* de acesso a informação especializada específica, assim como estão disponíveis *online* dicionários técnicos sobre as diversas engenharias) e prestável através das competências próprias do NAT e da contribuição prestimosa dos profissionais dos diversos departamentos centrais e regionais ou autónomos do Estado, muitas vezes à distância de um telefonema – não deve ser um acto solitário, mas preferencialmente partilhado e discutido, em proveito de todos e da eficácia como finalidade comum.

VII. Gestão Processual, Simplificação e Agilização Processual e de Procedimentos

Cumpra ao juiz, sem prejuízo do ónus de impulso especialmente imposto pela lei às partes, dirigir ativamente o processo e providenciar pelo seu andamento célere, promovendo oficiosamente as diligências necessárias ao normal prosseguimento da ação, recusando o que for impertinente ou meramente dilatatório e, ouvidas as partes, adotando mecanismos de simplificação e agilização processual que garantam a justa composição do litígio em prazo razoável (artigo 6.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).

Trata-se, aqui, da gestão interna do processo, de cada processo.

E esta regra deve ser, no essencial, aplicável ao Magistrado do Ministério Público, mormente no âmbito do Processo-Penal, embora com as específicas condicionantes de se tratar de “direito constitucional aplicado”, pela sua pertinência ético jurídica com os “Direitos, Liberdades e Garantias”.

Ou seja:

O Ministério Público, enquanto titular do inquérito, deve providenciar também para que este se desenvolva de forma regular, simples, célere, clara e racional, assim garantindo o seu encerramento atempado e criterioso.

E tudo começa e, grandemente, se define pelo primeiro despacho que nele proferir.

Reflectido, claro, conciso, tendencialmente exaustivo e abrangente e prospectivo, de forma que seja expressão de uma correcta e pronta identificação do objecto do processo, seja ao nível dos factos-crime a averiguar e demonstrar (com os seus agentes), seja ao nível da obtenção atempada dos meios de prova pertinentes e necessários.

Há, pois, que procurar fazer, logo inicialmente, uma espécie de saneamento do inquérito. E esta prática deverá aplicar-se, com as devidas adaptações, ao despacho dos processos do Tribunal.

Nomeadamente, se um processo vai com vista ao Ministério Público após o trânsito em julgado de uma sentença-penal condenatória – mormente com penas diversas, efectivas ou não, principais ou acessórias, com vários arguidos, alguns já presos, com decisões de confisco de bens ou valores de natureza variada, com a evidência da necessidade da realização de cúmulo jurídicos –, deve o Magistrado promover, de uma só vez, exaustivamente no sentido da pronta execução da decisão a todos os níveis.

No que toca à gestão do conjunto de processos distribuídos a cada Magistrado, ou a cada unidade funcional, ou dos pendentes na Procuradoria, Departamento ou Secção da Comarca, impõe-se, no seguimento do que já vem sendo dito, ao Coordenador, nomeadamente (que):

- a) Tenha um conhecimento cabal do universo dos magistrados e serviços da sua Comarca;*
- b) Estabeleça uma definição clara, objectiva e sustentável dos objetivos processuais;*
- c) Um acompanhamento (com a natural coadjuvação dos Coordenadores sectoriais ou diretor do DIAP) visando a identificação de boas e más práticas em matéria de organização, gestão dos recursos humanos e materiais disponíveis e, especificamente, na condução e direcção dos processos;*
- d) A adoção de mecanismos que permitam identificar as áreas problemáticas (por exemplo, tendências de acumulação processual ou pendências anómalas);*
- e) A realização de reuniões periódicas com os magistrados;*
- f) A implementação de canais de comunicação privilegiados com órgãos de polícia criminal e outras instituições públicas e privada com intervenção na tramitação processual.¹⁴*

Na monitorização do cumprimento dos obectivos serão utilizados vários indicadores percentis e quantitativos, tais como a taxa de congestão, a taxa de resolução, a taxa de recuperação, a taxa de litigância, os recursos humanos, os recursos financeiros e os recursos materiais, sendo os dados respectivos obtidos, essencialmente, através da plataforma CITIUS.

– A taxa de resolução processual (clearance rate), estabelece a razão entre o número total de processos finalizados e entrados num determinado período:

Se igual a 100%, o volume de processos entrados foi igual ao dos findos, pelo que a variação da pendência será nula;

Se superior a 100%, ocorreu uma recuperação (diminuição) da pendência. Quanto mais elevado for este indicador, maior será a recuperação da pendência efetuada no período;

¹⁴ Tolda Pinto, in “Direção de Comarcas, O Magistrado do Ministério Público Coordenador”.

Se inferior a 100%, o volume de processos entrados foi superior ao dos findos, gerando-se aumento de pendência para o período seguinte;

– A taxa de congestão é o indicador que se obtém dividindo o número de processos pendentes no início do período (dividendo) pelo número de processos findos no período em análise (divisor), que corresponderá ao número de processos findos durante o período de um ano:

Se o sistema for eficiente, a taxa de congestão deverá ser baixa (próxima da unidade), situação que evidencia a finalização de um número de processos idêntico ao número daqueles que se encontravam pendentes no início do período;

Se a taxa for inferior à unidade, estaremos perante uma situação em que o número dos processos findos é superior ao número dos processos pendentes no início do período;

Se for superior à unidade, o número dos processos findos é inferior ao número dos processos pendentes no início do período, ainda que se tenham terminado mais processos do que aqueles que deram entrada (situação que é traduzida pela taxa de resolução).

– A taxa de recuperação (backlog rate), estabelece a razão entre o total dos processos findos no ano e a soma do número de processos pendentes com o número dos processos entrados:

Se este indicador apresentar um valor próximo da unidade, significa que o tribunal ou departamento, no período em análise, conseguiu dar resposta ao volume de processos entrados, bem como aos processos que já se encontravam pendentes no início do período;

Contrariamente à taxa de resolução, a taxa de recuperação pondera também o volume de processos pendentes no início do período, traduzindo o modo como tal pendência foi reduzida.

– A taxa de litigância corresponde ao total de processos entrados por mil habitantes, calculado com base nos dados do último recenseamento.

No mais, deverão ser promovidos, entre outros aspectos:

– Uma boa interacção entre o Magistrado do inquérito e/ou da instrução e o do julgamento (o ideal, inalcançável por regra, era que fosse o mesmo), especialmente em processos de alguma complexidade ou melindre social;

– A gestão interactiva dos vários inquéritos com relações de conexão relevantes, objectivas ou subjectivas, com vista à sua incorporação atempada (mas sempre fugindo à tentação dos megaprocessos inúteis), assim se dando satisfação a exigências de eficácia na investigação dos factos- crime conexos, ao mesmo tempo que se acautelam razões atinentes à boa aplicação da Justiça, evitando que os mesmos arguidos venham sendo condenados com ineficácia e sem critério em processos (por vezes relativos a factos cometidos numa mesma “incurção”) que, julgados em conjunto, conduziram a um sancionamento adequado, ou que venham, até, a cometer crimes da mesma natureza nos mesmos dias em que são ouvidos noutros inquéritos, por vezes em primeiro interrogatório judicial de arguido detido;

- Métodos de racionalização do despacho diário – para os Magistrados menos experientes –, nomeadamente organizando-o sequencialmente pela sua natureza (inquéritos a tramitar, processos do Tribunal, despachos de encerramento, por exemplo), tendencialmente por datas de conclusão ou vista, podendo ocorrer, com alternância, a prolação em simultâneo de acusações ou arquivamentos mais simples e mais complexos, para que o tempo gasto nuns não prejudique o necessário para o despacho atempado dos outros;
- A discussão informal entre os Procuradores da República, aproveitando o debate das questões (de facto, jurídicas, ou estratégias da investigação) para um contínuo enriquecimento técnico de todos e para um arejamento intelectual e emocional decorrente do trabalho no isolamento de cada gabinete;
- A tomada de medidas no âmbito dos poderes de afectação, reafectação ou acumulação preferencialmente (apenas) depois de obtida a anuência do Magistrado visado, pois, que se evitarão situações de alguma potencial perturbação, que, a ocorrerem, poderão levar, até, a baixas-médicas, especialmente por situações depressivas, com prejuízos acrescidos para o serviço.

O abandono de práticas processuais em que o Magistrado justifica e fundamenta – para além da situação relativa à aplicação do disposto no artigo 16.º, n.º 3, do Código do Processo Penal –, previamente ao despacho proferido, a opção tomada e, até, as opções não tomadas, nomeadamente a acusação em processo comum, singular, e não a suspensão provisória do processo ou a acusação em processo sumaríssimo, por exemplo. Cremos tratar-se de uma prática inútil e descabida. Inútil, porque nada de relevante e proveitoso é acrescentado no âmbito da gestão do processo e da qualidade do seu despacho; descabido, porque pode até raiar o puro exercício do absurdo, lógica (ou falta dela) que, levada ao extremo, imporia ao Magistrado que, previamente à dedução de uma qualquer acusação, justificasse a razão do não arquivamento, ou o porquê da imputação de um concreto crime, e não de outros.

A simplificação dos despachos, máxime de arquivamento do inquérito – que, contudo, poderão justificar desde a escrita de meia-dúzia de linhas a muitas dezenas (ou centenas) de folhas, ou mais – de molde a expurgá-los de toda e qualquer pseudo fundamentação que, para além de consumir precioso tempo, nenhuma mais-valia acrescenta à qualidade do despacho (antes pelo contrário). Na verdade, se uma sentença deve responder com clareza e eficácia a todas as questões suscitadas pelos sujeitos processuais, cujo conhecimento não tenha sido prejudicado pela solução dada já a outras – como dikat do direito do caso concreto –, o certo é que não passará de puro exercício do supérfluo, expressão de um academismo deslocado, discorrer, num qualquer despacho de arquivamento, sobre aspectos de direito se a questão se decide claramente no facto, ao nível da falta dos indícios suficientes: para quê escrever quase um tratado sobre os elementos típicos de um ilícito-criminal, se a investigação, criteriosamente realizada, não forneceu o mínimo indício da sua prática ou da pessoa dos seus autores; para quê desenvolver teórica e legalmente o conceito de “indício suficiente” quando a sua inexistência é clara, se apreciados e cotejados dialecticamente os diversos factos ou elementos de prova – isso, sim, que a fundamentação da Justiça reclama. Não cabe aos Magistrados ocuparem-se de questões cuja decisão careça de relevância prática para o criterioso desfecho do litígio, perante as exigências dos princípios da economia processual e da clareza da decisão.

Formas expeditas de comunicação, mormente com entidades externas à Procuradoria, máxime os OPC, estes, especialmente, reclamando uma constante orientação do Magistrado titular do inquérito, mormente nas áreas de criminalidade mais complexa, pois que o sucesso de uma investigação pode estar à distância de um mero telefonema no momento certo.

- Objectivos (metas alcançáveis);
- Meios (tendencialmente escassos);
- Métodos (criativos);
- Monitorização (permanente);

Eis os conceitos-chave de uma gestão processual equilibrada, necessária à boa e pronta realização da Justiça.

O que nenhuma medida gestionária e de simplificação processual deverá ousar, é por em crise os princípios do Juiz natural e da autonomia técnica do Ministério Público.

VIII. Síntese

Muito mais poderia ser dito.

Mas a experiênciação é sempre muito mais rica do que qualquer teorização da realidade que possa ser tentada.

E a eterna procura da excelência da Administração Justiça será sempre o resultado da excelência dos seus recursos humanos.

Terminamos com estas sábias palavras – expressão de um pensamento ainda mais claro e inciso –, de tão certas e tão actuais:

As formalidades da justiça são necessárias à liberdade. Mas o seu número poderia ser tão grande que contrariaria a finalidade das mesmas leis que as estabelecessem: os processos seriam intermináveis, a propriedade dos bens permaneceria incerta, dar-se-ia a uma das partes o bem da outra sem ponderação, ou arruinar-se-iam ambas as partes com tanta ponderação.

*Os cidadãos perderiam a sua liberdade e a sua segurança, os acusadores já não teriam os meios de convencer, nem os acusados os meios de se justificar.*¹⁵

¹⁵ Montesquieu, in “Do Espírito das Leis”, Edições 70, Livro XXIX, Capit. I, pág. 772.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

20. HIERARQUIA E AUTONOMIA. INSTRUMENTOS HIERÁRQUICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

José Fernando Magalhaes Soares Tomé*

- I. A atual organização judiciária
- II. Autonomia do Ministério Público
- III. Hierarquia do Ministério Público e autonomia interna

I. A atual organização judiciária

Com a entrada em vigor, no dia 1 de janeiro do corrente ano, do novo Estatuto do Ministério Público (doravante designado apenas por nEMP) aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, bem como do Estatuto dos Magistrados Judiciais, aprovado pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, fecha-se um ciclo tendente à reorganização do sistema judiciário português, que se iniciou com a publicação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que aprovou a Lei da Organização do Sistema Judiciário (doravante designada apenas por LOSJ). Esta lei foi ulteriormente regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, que estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais, a qual entrou em vigor no dia 1 de setembro de 2014, de acordo com o artigo 118.º, desse mesmo diploma.

Conforme resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, a solução de reorganização adotada assenta em três pilares fundamentais, a saber:

- O alargamento da base territorial das circunscrições territoriais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais;
- A implementação de um novo modelo de gestão das comarcas;
- A instalação de jurisdições especializadas a nível nacional.

Nos termos deste novo modelo de organização, as 233 comarcas existentes anteriormente foram convertidas em apenas 23, as quais coincidem, no continente e com salvaguarda das especificidades de Lisboa e do Porto, com os distritos administrativos. A essas, e para completar esse número, acresce uma comarca na região autónoma dos Açores e outra na região autónoma da Madeira.

O distrito do Porto foi dividido em duas comarcas: Porto e Porto Este. Por sua vez, o distrito de Lisboa foi dividido em três: Lisboa, Lisboa Norte e Lisboa Oeste.

A gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma solução tripartida, consubstanciada pelo conselho de gestão, nos termos do artigo 108.º da LOSJ.

Esse órgão compósito é integrado pelo presidente do tribunal de comarca, nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura, pelo magistrado do Ministério Público coordenador, nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, e pelo administrador judiciário, nomeado pelo juiz presidente do tribunal, ouvido o magistrado do Ministério Público

*Procurador da República.

coordenador, escolhido de entre cinco candidatos, previamente selecionados pelo Ministério da Justiça.

Este modelo, como se realça no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, desenvolve e aprofunda aquele que já havia merecido consenso no âmbito do regime das comarcas piloto, aprovado pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto.

Além do conselho de gestão tripartido, cada uma das 23 comarcas tem ainda, nos termos do 109.º da LOSJ, um conselho consultivo integrado pelos membros do conselho de gestão e por representantes das demais profissões forenses: um Juiz, um magistrado do Ministério Público e um oficial de justiça eleitos pelos seus pares, um representante da Ordem dos Advogados e um representante da Câmara dos Solicitadores, ambos com escritório na comarca, dois representantes dos municípios integrados na comarca, bem como representantes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três.

O legislador português optou assim pela instituição de um novo modelo de gestão que, nascido na gestão privada, tem já algumas décadas de experimentação no setor público e, concretamente, nos sistemas judiciários de outros países.

Componente importante de um tal novo modelo de gestão é o constituído pela obrigação de fixação de objetivos estratégicos para o funcionamento dos tribunais.

Assim, nos artigos 90.º e seguintes da LOSJ prevê-se essa obrigação, relativa ao desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância.

Para esse efeito, de acordo com os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos estratégicos formulados para o ano subsequente, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, devem articular propostas relativas aos objetivos processuais da comarca e dos tribunais de competência territorial nela sediados, para o ano seguinte, em observância do disposto no n.º 1 do artigo 91.º da referida Lei.

Conforme prevê o n.º 2 do mesmo artigo, essas propostas são apresentadas até ao dia 15 de outubro de cada ano, respetivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República. Pretende-se que sejam homologadas até ao dia 22 de dezembro.

O Juiz presidente apresentará a sua proposta ao Conselho Superior da Magistratura. Por sua vez, de acordo com o artigo 75.º, n.º 1, alínea c), do nEMP, o magistrado do Ministério Público coordenador haverá de o fazer através do Procurador-Geral Regional, o que se bem se compreende em atenção à estrutura hierarquizada da magistratura do Ministério Público.

Com vista a serem concretizados ou, se possível, transcendidos, anualmente, os objetivos estratégicos fixados, a reforma judiciária iniciada em 2014 assumiu como um dos seus pilares o valor da especialização. Nesse sentido, tratou de dotar todo o território nacional de respostas jurisdicionais especializadas, pretendendo garantir, por definição, um conhecimento mais aprofundado e um tratamento mais rotinado das matérias por parte dos

magistrados, tanto judiciais como do Ministério Público, bem como dos oficiais de justiça, assumindo que isso garante vantagens na celeridade e na qualidade da resposta judiciária.

Com efeito, a experiência das últimas décadas vem demonstrando que a especialização é, em si mesma, um valor a prosseguir. Por isso, também à organização do Ministério Público em cada comarca cabe identificar e implementar respostas aptas a aprofundar, se possível, essa especialização.

A especialização, para o Ministério Público, tem duas fontes: por um lado, a experiência na área respetiva; por outro, a formação específica a adquirir durante a carreira, pelos Magistrados.

A este propósito o n.º 1 do artigo 157.º do nEMP, referente ao provimento dos juízos centrais nos tribunais de competência territorial alargada e nos tribunais administrativos e fiscais prevê que o mesmo se efetue entre procuradores da República com classificação de mérito e, pelo menos, 10 anos de serviço. No n.º 2 desse artigo estabelecem-se como fatores de preferência para o preenchimento desses lugares, por ordem decrescente, a classificação de serviço, a experiência na área respetiva e a formação específica.

A realização dos cursos de especialização, nos termos do n.º 4 do referido artigo, compete ao Centro de Estudos Judiciários. A esses cursos faz também referência o artigo 115.º, n.º 4, do nEMP, onde se prevê a frequência e o aproveitamento dos magistrados nos cursos especializados.

Num outro nível, já respeitante à distribuição de serviço no âmbito da comarca, não pode esquecer-se a competência fundamental do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 101.º, n.º 1, alíneas d), f), g) e h) da LOSJ e 75.º, n.º 1, alíneas f), k), l), m) e n), do nEMP. No exercício dessa competência, deverá ter presente, além do mais, a especialização e a aptidão de cada magistrado do Ministério Público por determinadas áreas, aproveitando o melhor de cada um deles.

II. Autonomia do Ministério Público

A Constituição da República Portuguesa de 1976, no seu artigo 225.º, estabeleceu que “os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”, atribuindo à Procuradoria-Geral da República a “nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar”.

Como escreve João Paulo Dias¹, “o novo regime constitucional forneceu apenas uma diretiva para a estruturação das duas magistraturas como carreiras separadas, deixando muito em aberto sobre a sua organização e funcionamento, regulados através de estatuto próprio”.

¹ No seu livro “O Ministério Público no acesso ao Direito e à Justiça”, Almedina, página 46.

O Decreto-Lei n.º 917/76, de 31 de dezembro, teve como objetivo adaptar o Ministério Público à Constituição, renovando o Conselho Superior do Ministério Público, lançando um serviço de inspeções e criando o cargo de Vice-Procurador-Geral da República.

Esse diploma vigorou até à aprovação da primeira Lei Orgânica do Ministério Público pela Lei n.º 39/78, de 5 de julho, que adotou um modelo de Ministério Público baseado nos existentes na maioria dos países do sul da Europa, designadamente de França, Espanha ou Itália, tendo procurado, segundo Cunha Rodrigues² “fazer uma síntese virtuosa entre as conceções francesa e italiana no que concerne à organização hierárquica (francesa) e à autonomia (italiana), ainda que a versão final encontre igualmente elementos de continuidade na tradição do Ministério Público em Portugal, em especial antes do Estado Novo”.

As especificidades mais importantes do modelo português de Ministério Público, como recorda João Paulo Dias³, “são a sua autonomia face ao poder executivo e o facto de os seus agentes (também eles magistrados) desfrutarem de direitos e deveres equivalentes aos juizes – inclusive com a existência de um Conselho Superior específico do Ministério Público, o que constitui uma inovação do nosso modelo”.

Com a Constituição de 1976 e a subsequente aprovação da primeira Lei Orgânica, o Ministério Público assumiu a sua maioridade, estruturando-se como órgão autónomo da justiça, gozando de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local. Prosseguindo esse mesmo objetivo, a magistratura do Ministério Público passou a constituir uma carreira própria, já não vestibular da magistratura judicial.

Demonstrando a relevância desta conceção, na estrutura do Estado de direito que Portugal reivindica, verifica-se que desde a versão originária da Constituição de 1976 as matérias referentes à organização e competência do Ministério Público, assim como o estatuto dos respetivos magistrados, estão incluídas nas áreas de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, o que atualmente é estabelecido pela norma constante da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Em 1986, surge a segunda Lei Orgânica do Ministério Público que, nas palavras de Cunha Rodrigues⁴, “introduziu apenas alterações de pormenor, tendo tido por finalidade essencial aproximar aspetos do estatuto das magistraturas judicial e do Ministério Público”.

A Lei n.º 47/86, de 15 de outubro (Lei Orgânica do Ministério Público) sofreu algumas alterações pontuais ao seu conteúdo, por força das Leis n.º 2/90, de 20 de janeiro, n.º 23/92, de 20 de agosto e n.º 33-A/96, de 26 de agosto. Por força da Lei n.º 60/98, de 27 de agosto, veio, porém, a sofrer uma profunda reforma, que implicou a republicação do respetivo texto e a alteração da sua denominação para Estatuto do Ministério Público, concretizando, no que se refere à designação, uma solução paralela à dos magistrados judiciais.

² “Em Nome do Povo”, Coimbra Editora.

³ Ob. cit..

⁴ Ob. cit..

As mudanças, contudo, não se ficaram por aqui. Desde então assistimos a diversas intervenções legislativas sobre o Estatuto, designadamente as constantes das Leis n.º 42/2005, de 29 de agosto, n.º 67/2007, de 31 de dezembro, n.º 52/2008, de 28 de agosto, n.º 37/2009, de 20 de julho, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e n.º 9/2011, de 28 de agosto.

Todavia, a Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, apenas veio a ser totalmente revogada pelo atual Estatuto, sem que, no entanto, a essencialidade da autonomia do M.º P.º tenha sido objecto de alteração.

O artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, que quase reproduziu na íntegra o preceituado no artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 39/78, previa que “a autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados e agentes do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na lei”.

Essa redação manteve-se quase sem alteração no atual artigo 3.º, n.º 2, do nEMP, que salvaguarda que, mesmo não sendo o Ministério Público uma magistratura independente como acontece com a magistratura judicial, não deixa de estar dotado de um ímpar estatuto de autonomia, que sempre lhe foi assegurado desde a Constituição de 1976.

Também o Código de Processo Penal de 1987, que veio colocar a pedra de toque, quanto ao papel do Ministério Público, no exercício da ação penal, definindo a sua intervenção, valorizou esta magistratura, em termos propiciados por uma Constituição também ela apostada em valorizar uma outra magistratura do Ministério Público. Isso mesmo não passou despercebido à doutrina e, já em 1998, Anabela Rodrigues⁵ escrevia “que, com aquela mesma Constituição, tinha sido conferida à magistratura do Ministério Público o grau de independência efetiva, nomeadamente perante o Executivo, que faziam com que aquele assumisse, no exercício da sua função atinente à fundamentação da acusação, o tal desejável estatuto de autonomia, no qual vai implicada a obrigação de se mover por critérios estritos de objetividade e imparcialidade. O que tudo faz com que se possam remeter as coisas ao seu devido lugar: continua a defender-se a figura do juiz de instrução, mas apenas na exata medida em que se defende a jurisdicionalização de todas as medidas investigatórias que diretamente contendam com os direitos, liberdades e garantias das pessoas; e pode, sem medo do ápodio do reacionarismo, reacentuar-se a ideia do Ministério Público como *dominus* da fase de investigação por excelência.

Com a solução preconizada – com um inquérito obrigatório no processo comum, dirigido pela mesma entidade (o Ministério Público) que no final decide da acusação ou não-acusação e com uma instrução judicial (a cargo do Juiz de Instrução) facultativa contribui-se assim para uma decisiva simplificação do processo penal na fase preliminar, essencial a uma eficaz política judiciária e criminal. Nesta via, em que no inquérito se pode proceder a todos os atos necessários à fundamentação cabal de uma decisão de acusação ou não acusação, mas sempre que se torne necessária a prática de atos que diretamente se prendem com a esfera dos direitos, liberdades e garantias das pessoas, tais atos deverão ser autorizados – e alguns

⁵ O Inquérito no Novo Código de Processo Penal, página 77.

deles mesmo praticados – pelo Juiz de Instrução, não se esqueceu que o Ministério Público é independente: do que se trata é de assegurar um outro princípio constitucional, segundo o qual a totalidade das funções materialmente judiciais deve caber, e caber só, aos Juízes”.

Na atualidade, o estatuto de autonomia do Ministério Público, nomeadamente em relação ao poder executivo, encontra-se inequivocamente sedimentado no nosso ordenamento jurídico, sendo minoritária a corrente que defende o regresso do Ministério Público à esfera do poder executivo. A autonomia que se lhe garante permite, sem margem para dúvidas, que o Ministério Público determine a sua atuação segundo critérios fundados no princípio da legalidade, assegurando, entre o mais, que o exercício da ação penal esteja imune a qualquer tipo de influência externa, qualquer que seja a sua origem.

Na exposição de motivos da Proposta de Lei da Presidência do Conselho de Ministros n.º 147/XIII, que deu origem ao atual Estatuto do Ministério Público, consta que “a intervenção agora proposta visa primordialmente fortalecer os parâmetros constitucionais que caracterizam a magistratura do Ministério Público, nomeadamente a sua autonomia, interna e externa, razão pela qual se exclui do horizonte as questões que relevam do estatuto profissional dos magistrados do Ministério Público em sentido estrito. Este Estatuto permanece, pois, inalterado, no domínio dos direitos, prerrogativas, férias, licenças, jubilação e aposentação. Contudo, com o propósito de reforçar o valor constitucional da autonomia do Ministério Público, que constitui um dos traços caracterizadores desta magistratura, reconhece-se à Procuradoria-Geral da República autonomia administrativa e financeira, simétrica à já reconhecida ao Conselho Superior da Magistratura”.

É, pois, o próprio legislador que interpreta o novo Estatuto do Ministério Público como um diploma que fortalece a autonomia, interna e externa, do Ministério Público, assumindo esses valores como essenciais à realização de um estado de direito.

III. Hierarquia do Ministério Público e autonomia interna

A autonomia do Ministério Público constitui uma garantia de imparcialidade dos seus magistrados nas respetivas intervenções processuais e a sua sujeição apenas à lei.

Todavia tratando-se de uma magistratura hierarquizada, os magistrados do Ministério Público estão também vinculados aos instrumentos hierárquicos previstos no seu Estatuto, o que pode limitar, de alguma forma, a sua autonomia interna.

Efetivamente, como resulta, desde logo, da Constituição da República Portuguesa, mais precisamente do artigo 219.º, n.º 4: “os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”.

Num patamar inferior, também a LOSJ, no seu artigo 9.º, n.º 2, dispõe que “os magistrados do Ministério Público são responsáveis e hierarquicamente subordinados, sem prejuízo da sua autonomia, nos termos do respetivo estatuto”.

O artigo 14.º, n.º 1, do nEMP regula que no exercício das suas funções têm poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual, os seguintes magistrados:

- a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Vice-Procurador-Geral da República;
- c) O Procurador-Geral regional;
- d) O Diretor do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP);
- e) O Diretor do Departamento Central de Contencioso do Estado e de interesses coletivos e difusos;
- f) O magistrado do Ministério Público Coordenador de Procuradoria da República de comarca;
- g) O magistrado do Ministério Público Coordenador de Procuradoria da República Administrativa e Fiscal;
- h) O Diretor do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) regional;
- i) O Diretor do DIAP.

Nos termos do n.º 2 os procuradores da república que dirigem procuradorias e secções dos DIAP detêm apenas poderes de hierarquia processual, bem como os poderes que sejam delegados pelo imediato superior hierárquico.

De acordo com o artigo 97.º, n.º 3, do nEMP, “a hierarquia é de natureza funcional e consiste na subordinação dos magistrados aos seus superiores hierárquicos, nos termos definidos no presente Estatuto e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 100.º e 101.º”.

A Diretiva n.º 5/14, de 19 de novembro, anterior à entrada em vigor do atual Estatuto do Ministério Público, foi o primeiro instrumento da hierarquia que se preocupou em definir e delimitar, de forma rigorosa e atual, os principais atos de administração hierárquica do Procurador-Geral da República e dos restantes órgãos e magistrados do Ministério Público.

Para o efeito considerou três instrumentos de conformação hierárquica do Ministério Público e procedeu à sua definição:

– Diretiva: contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público.

São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupem uma certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência de uma lacuna (integrativas).

– Instrução: contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.

- Ordem: contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

Ainda de acordo com a referida Diretiva e como resulta do nEMP, a emissão de diretivas é uma faculdade reservada ao Procurador-Geral da República, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, alíneas b) e c), do nEMP, sem prejuízo de o Conselho Superior do Ministério Público poder deliberar e emitir diretivas em matéria de organização interna e de gestão de quadros, bem como propor ao Procurador-Geral da República a emissão de diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados do Ministério Público, de acordo com o artigo 21.º, n.º 2, alíneas d) e e), do nEMP.

A propósito da emissão de Diretivas, escreve Paulo Dá Mesquita⁶ “o poder diretivo genérico sobre os exercícios funcionais do M.P. está reservado ao Procurador-Geral da República quanto à competência hierárquico-funcional (artigo 19.º, n.º 2, alínea b), EMP), matéria em que é reconhecido aos procuradores-gerais regionais, apenas, um poder de proposta ao seu superior hierárquico (artigo 68.º, n.º 1, alínea b), do EMP), na medida em que a função preventivo-primária se relaciona, em primeira linha, com o reforço da unidade de atuação. O poder diretivo genérico, expressa-se na emanação de diretivas em sentido amplo, abrangendo: (1) comandos vinculativos de aplicação generalizada e abstrata; e (2) orientações de caráter genérico sobre a atividade dos magistrados do M.P. em que é conferida a estes uma maior liberdade de ação na concretização de objetivos pré-definidos”.

Como supra se referiu, segundo o artigo 14.º, n.º 1, do nEMP, além do Procurador-Geral da República, têm poderes de direção e hierarquia o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral Regional, o Diretor do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), o Diretor do Departamento Central de Contencioso do Estado e de Interesses Coletivos e Difusos, o magistrado do Ministério Público Coordenador de Procuradoria de Comarca, o magistrado do Ministério Público Coordenador de Procuradoria da República Administrativa e Fiscal, o diretor do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) regional e o diretor do DIAP, todavia, no exercício dos seus poderes hierárquicos só poderão emitir ordens e instruções.

Na Diretiva n.º 5/14 também se estabelecem regras relativas à publicitação dos atos de administração hierárquica do Ministério Público, dali resultando que apenas é exigível a publicação oficial, na 2.ª série do Diário da República, das Diretivas cujo conteúdo conformador determine e implique a interpretação de disposições legais, sendo ainda objeto de publicação oficial obrigatória as Diretivas que sejam emanadas do Procurador-Geral da República, quando determine que a doutrina constante dos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República seja sustentada pelos magistrados do Ministério Público.

No que toca às Ordens e Instruções, prevê que a respetiva divulgação para conhecimento seja assegurada, conforme os casos, relativamente a toda a estrutura do Ministério Público

⁶ O Comentário Judiciário do Código de Processo Penal, Almedina, página 555.

ou apenas aos destinatários diretos dos seus comandos. Dispõe, ainda, aquela Diretiva que a divulgação dos atos e instrumentos de administração hierárquica, tal como o determinado na Diretiva n.º 1/2013, deverão ser objeto de publicitação no Sistema de Informação do Ministério Público (SIMP), no módulo “documentos hierárquicos”, dando-se o devido destaque diferenciador quanto à origem da respetiva emanação.

A doutrina da Diretiva n.º 5/2014 foi acolhida pelo atual Estatuto do Ministério Público, mais concretamente no seu artigo 19.º, n.º 3, quando preceitua que “as diretivas a que se referem a alínea b), que interpretem disposições legais, e a alínea c) do número anterior, bem como as relativas ao cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 11.º, são publicadas na 2.ª série do Diário da República, sem prejuízo do registo documental interno de todas as demais diretivas, ordens e instruções”.

O Ministério Público encontra-se num equilíbrio delicado e sempre polémico entre, por um lado, a autonomia interna de cada um dos seus magistrados nas respetivas intervenções processuais e, por outro, a sua estrutura hierarquizada, que implica que o magistrado de grau inferior deva obediência ao magistrado de grau superior.

As necessidades de compatibilização entre esses vetores passaram a merecer uma ainda maior atenção quando o Supremo Tribunal de Justiça, através do Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 2/2011, de 16 de dezembro de 2010, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 19, de 27 de janeiro de 2011, ao abrigo do disposto no artigo 446.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, procedeu ao reexame da jurisprudência constante do Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 5/94, de 27 de outubro, decidindo que “em face das disposições conjugadas dos artigos 48.º a 53.º e 401.º, do Código de Processo Penal, o Ministério Público não tem interesse em agir para recorrer de decisões concordantes com a sua posição assumida anteriormente no processo”.

O Acórdão n.º 5/94 do Supremo Tribunal de Justiça havia fixado jurisprudência obrigatória em sentido oposto e foi objeto de crítica por parte do Professor Figueiredo Dias⁷ nos seguintes termos: “aliado ao dever de legalidade e de objetividade que o Ministério Público tem em cada instante de assumir no processo penal, deriva para ele um estrito dever de lealdade, de fair play do seu comportamento processual”, defendendo que “sempre que o Ministério Público tenha tomado em um processo penal uma posição jurídica que determina, direta ou indiretamente, a inculpabilidade do arguido e essa sua posição venha a merecer a concordância plena do tribunal, o caso configura em toda a linha, para efeito de recurso, uma constelação paradigmática e particularmente impressiva da falta de interesse em agir”.

Partindo dessa posição crítica do Professor Figueiredo Dias, o Supremo Tribunal de Justiça, através do Acórdão de Uniformização de Jurisprudência n.º 2/2011, procedeu ao reexame do anterior Acórdão de Uniformização n.º 5/94, alterando a orientação aí definida.

A interpretação do Código de Processo Penal agora acolhida pelo acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 2/2011 encontra-se já devidamente sedimentada na jurisprudência

⁷ Em anotação ao referido Acórdão Uniformizador, na Revista Legislação e Jurisprudência, Ano 128, página 344 e seguintes.

portuguesa, tanto mais que o referido acórdão uniformizador foi entretanto objeto de apreciação por parte do Tribunal Constitucional, na sequência de recurso interposto pelo Ministério Público. Decidiu o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 361/2016, processo n.º 884/2015, 2.ª secção, de 8 de junho, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 131, de 11 de julho de 2016, “(...) não julgar inconstitucional essa interpretação dos artigos 48.º, 53.º, n.º 2, alínea d) e 401.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, todos do Código de Processo Penal”.

Neste contexto, a unidade de atuação do Ministério Público na área criminal e a uniformidade dos seus procedimentos e entendimentos, que sempre foram um objetivo a atingir, ascenderam, mais do que uma conveniência, a uma verdadeira necessidade.

Aquando do processo legislativo que culminou com a aprovação do atual Estatuto do Ministério Público, o legislador foi avisado pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e pelo próprio Conselho Superior do Ministério Público dessa jurisprudência e, principalmente, das suas consequências, nomeadamente ao nível da limitação na interposição de recursos por parte do Ministério Público.

No parecer apresentado acerca da proposta de Lei n.º 147/XIII da Presidência do Conselho de Ministros, que constituiu o alicerce do atual Estatuto, o Sindicato insurgiu-se quanto à interpretação dos artigos 48.º a 53.º e 401.º do Código de Processo Penal efetuada pelo Acórdão de Fixação de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2011, nomeadamente pelas consequências institucionais dali resultantes para a estrutura do Ministério Público, por a posição de um único magistrado do Ministério Público poder condicionar a atuação da instituição quanto a uma determinada questão que tenha sido julgada. Salientou-se a desadequação de uma solução segundo a qual magistrados colocados em graus hierárquicos inferiores possam limitar a atuação processual dos seus colegas ou superiores hierárquicos, designadamente em sede de recurso, por efeito de posições assumidas a montante, nos respetivos processos. Por esse motivo, no citado parecer, foi preconizado que o Estatuto consagrasse a possibilidade de o Ministério Público poder recorrer em todas as circunstâncias, com o que se superariam os efeitos da referida jurisprudência.

Também o Conselho Superior do Ministério Público, no parecer datado de 22 de janeiro de 2019, com vista a ultrapassar os efeitos provocados por essa jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, propôs que à redação do artigo 4.º da Proposta de Lei n.º 147/XIII fossem aditados um n.º 3 e um n.º 4 com a seguinte redação:

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

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

O legislador não foi, no entanto, sensível aos argumentos apresentados. Por isso, o atual Estatuto não contém qualquer norma que permita o recurso de decisões penais concordantes com posições anteriormente assumidas no processo pelo Ministério Público. Esta situação exige, necessariamente, um grande esforço da estrutura do Ministério Público,

nomeadamente da sua hierarquia, para garantir uma desejável uniformidade de teses e procedimentos, de forma a que uma intervenção individual e a posição que ela consubstancie num concreto processo não condicione a atuação de outros Magistrados que funcionalmente devam intervir em momentos ulteriores, comprometendo e condicionando o Ministério Público como entidade una.

Para fazer face a estes condicionalismos surgiram alguns instrumentos hierárquicos. Pretende-se, através deles, conciliar e dirimir divergências de entendimento surgidas no âmbito da autonomia técnica de cada magistrado do Ministério Público, nas diversas fases do processo criminal, pois, como resulta do artigo 53.º, n.º 2, alínea c), do Código de Processo Penal, compete, além do mais, ao Ministério Público deduzir a acusação e sustentá-la efetivamente na instrução e no julgamento.

A título meramente exemplificativo cita-se a Instrução n.º 1/2019, de 27 de março, da Procuradora-Geral Distrital do Porto (atual Procuradora-Geral Regional), que determinou, além do mais, o seguinte: “o magistrado incumbido de representar o Ministério Público nas fases de instrução ou julgamento que discorde das opções de facto ou de direito assumidas pelo magistrado que deduziu a acusação deverá comunicar ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca todos os fundamentos da sua discordância, logo que receba o processo e, no mínimo, 15 dias antes da data designada para a realização do debate instrutório ou da audiência de julgamento”.

O novo Estatuto do Ministério Público, além de não resolver a questão que acabamos de enunciar, introduziu uma nova polémica interpretativa acerca da autonomia interna dos magistrados do Ministério Público e da sua relação com a hierarquia. Referimo-nos ao artigo 97.º do atual Estatuto do Ministério Público, cuja redação é substancialmente diferente daquela que constava do anterior Estatuto, mais precisamente do seu artigo 76.º, sobre a mesma matéria e sob a mesma epígrafe.

O atual Estatuto estabelece uma clara distinção entre a intervenção da hierarquia nos processos de natureza não criminal e nos de natureza criminal, permitindo, no que se refere aos primeiros, nos termos do n.º 5 do seu artigo 97.º, uma intervenção mais abrangente e alargada. Já no que se refere aos processos de natureza criminal, o n.º 4 do mesmo preceito estabelece que essa intervenção se limite ao regulado pela lei processual penal.

Com efeito, na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 147/XIII da Presidência do Conselho de Ministros escreveu-se que “nos procedimentos de natureza não criminal passa a assegurar-se expressamente a possibilidade de reapreciação, pelo superior hierárquico imediato, das decisões finais proferidas pelos magistrados do Ministério Público, assim se melhorando não só a posição jurídica dos destinatários da decisão mas também a unidade da aplicação do direito”. Parece, pois, evidente que o legislador passou a tratar de forma diferente a intervenção da hierarquia nos processos de natureza criminal daqueles que têm outra natureza.

É certo que sempre se poderá dizer que os processos de outra natureza não tinham qualquer regulação estabelecida na lei, e que a intervenção da hierarquia, quanto a eles, foi sempre

regulada através de instrumentos hierárquicos. Veja-se, a este propósito, pela sua importância, a Circular n.º 12/79, de 11 de maio, referente à organização de processos administrativos, sua instauração, tramitação e comunicações.

Já com outra atenção, o nEMP, no seu artigo 11.º, prevê a possibilidade de o Ministério Público organizar, no exercício das suas atribuições, dossiês para a preparação e acompanhamento da sua intervenção, atribuindo, todavia, ao Procurador-Geral da República a competência para definir os critérios a que devem obedecer a criação, o registo e a tramitação daqueles dossiês.

Diferentemente, nos processos de natureza criminal a intervenção da hierarquia esteve sempre prevista e regulada no próprio Código de Processo Penal.

A propósito desta distinção, Luís Sousa da Fábrica⁸ refere: “De facto, a representação do Estado e a defesa dos interesses que a lei determinar concretiza-se no patrocínio em juízo do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais (artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do EMP), na defesa dos interesses coletivos e difusos (*ibidem* alínea h), no patrocínio dos incapazes, dos incertos e dos ausentes em parte incerta (*ibidem* alínea b) e no patrocínio dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos direitos de carácter social (*ibidem* alínea g), quer num quadro de intervenção principal (artigo 9.º), quer num quadro de intervenção acessória (artigo 10.º).

Na prossecução destas atribuições ou de maior parte delas, o Ministério Público surge em funções essencialmente análogas às de um mandatário judicial. Logo, compreende-se que a sua atuação processual possa ser feita cessar ou que seja substituído por outro mandatário, por decisão livre da entidade representada (cfr. os números 2 e 3 do artigo 9.º do EMP). Assim como se compreende, na mesma ordem de ideias, a vinculação do Ministério Público pelas instruções transmitidas pelo membro do Governo responsável pela área da Justiça, na medida prevista pelo artigo 101.º do EMP, que habilita esse membro do Governo a:

- a) Transmitir, por intermédio do Procurador-Geral da República, instruções de ordem específica nas ações cíveis e nos procedimentos tendentes à composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado;
- b) Autorizar o Ministério Público, ouvido o departamento governamental de tutela, a confessar, transigir ou desistir nas ações cíveis em que o Estado seja parte.

Em suma, o Ministério Público não tem aqui autonomia, antes está vinculado no desempenho de tais funções pelas determinações das entidades que representa em juízo (v.g. as instruções de ordem específica oriundas do Governo)”.

Apesar de ser compreensível a diferença de tratamento entre a intervenção da hierarquia nos processos de natureza não criminal e nos de natureza criminal, é frequente ouvir-se relacionar a redação do artigo 97.º do atual Estatuto com alegadas pressões da direção do

⁸ No parecer “A Autonomia do Ministério Público no Novo Estatuto”, páginas 41 e 42, edição do SMMP.

Sindicato que, pretendendo concretizar o Estatuto do Ministério Público como um documento de afirmação de uma verdadeira magistratura, tentou vincar tanto quanto possível a autonomia interna dos seus agentes, individualmente responsáveis e unicamente vinculados a critérios de legalidade e objetividade, limitando, nos processos de natureza criminal, a intervenção da hierarquia à previsão do Código de Processo Penal, garantindo a legalidade da ação penal.

O Presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Dr. António Ventinhas, em artigo publicado na revista *Sábado* no dia 8 de outubro de 2019, a propósito do atual Estatuto e da intervenção da hierarquia escreveu o seguinte:

“Os magistrados do Ministério Público atuam em diversas áreas do Direito e, em muitos casos, como representantes do Estado.

Nos casos em que a sua atuação está mais próxima de um advogado, como por exemplo quando representa o Estado num processo de natureza civil em que este é parte, o magistrado do Ministério Público está sujeito à aprovação das peças processuais que elabora por parte do seu superior hierárquico.

No entanto, a realidade é substancialmente diferente quando o magistrado atua como autoridade judiciária no âmbito do processo penal.

A possibilidade de intervenção hierárquica nas investigações criminais é limitada.

O Código de Processo Penal define momentos específicos para que tal aconteça”.

Efetivamente, no Código de Processo Penal, na parte referente ao inquérito, cuja direção, nos termos do n.º 1 do respetivo artigo 263.º, cabe ao Ministério Público, estabelece-se a possibilidade de intervenção da hierarquia do Ministério Público em diversas situações.

Assim, no artigo 54.º, n.º 2, do Código de Processo Penal, encontram-se regulados os impedimentos, recusas e escusas dos magistrados do Ministério Público, atribuindo competência para a sua apreciação ao superior hierárquico do magistrado.

Também o artigo 92.º, n.º 8, por remissão do artigo 162.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Processo Penal, atribui à hierarquia do Ministério Público competência para decidir sobre reclamações referentes à remuneração de intérprete que tenha participado em atos da competência do Ministério Público.

Seguindo a ordem do Código de Processo Penal, compete ainda à hierarquia o poder de decidir sobre pedidos de aceleração processual de processos que se encontrem na fase de inquérito, nos termos dos artigos 108.º e 109.º, ambos do Código de Processo Penal, constituindo um incidente que deve ser instruído e tramitado de acordo com a Circular n.º 2/2006, de 17 de janeiro.

Nos termos do artigo 162.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, à semelhança do artigo 92.º, n.º 8, do mesmo diploma é atribuída, igualmente, à hierarquia do Ministério Público,

competência para decidir sobre reclamação relativa à remuneração de perito que tenha sido fixado por despacho de magistrado do Ministério Público em atos da sua competência.

O artigo 266.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, atribui à hierarquia do Ministério Público a decisão de conflitos sobre a competência entre magistrados do Ministério Público, devendo a questão ser decidida pelo imediato superior hierárquico que superintende aos magistrados em conflito.

O artigo 276.º, n.ºs 7 e 8, do Código de Processo Penal determina a comunicação ao imediato superior hierárquico da ultrapassagem dos prazos de inquérito, podendo o superior hierárquico avocar o inquérito e o Procurador-Geral da República, no âmbito dos seus poderes, determinar, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, a aceleração processual.

O artigo 278.º do Código de Processo Penal regula a intervenção hierárquica na sequência de despacho de arquivamento, podendo o imediato superior hierárquico do magistrado do Ministério Público, no prazo de vinte dias a contar do dia em que a abertura da instrução já não possa ser requerida, por sua iniciativa ou então a requerimento do assistente ou do denunciante com a faculdade de se constituir nessa qualidade, determinar que seja formulada acusação ou que as investigações prossigam, indicado nesse caso, as diligências a efetuar e o prazo para as realizar.

Por último, encontra-se regulada a possibilidade no artigo 279.º, n.º 2, do Código de Processo Penal de reclamação para o imediato superior hierárquico do despacho que deferir ou recusar a reabertura do inquérito com base em novos elementos de prova, que invalidem os fundamentos invocados pelo Ministério Público no despacho de arquivamento.

São estas as intervenções da hierarquia do Ministério Público reguladas no Código de Processo Penal que, sem dúvida, cabem na previsão do artigo 97.º, n.º 4, do nEMP quando dispõe que “a intervenção da hierarquia em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal”.

Todavia não é raro o entendimento segundo o qual a intervenção da hierarquia nos processos de natureza criminal não deve ficar limitada a essas hipóteses, pois a subordinação hierárquica dos magistrados e a inerente sujeição ao cumprimento de diretivas, ordens e instruções, sejam elas gerais ou concretas, permitem um leque mais alargado de intervenções da hierarquia na direção dos processos de natureza criminal.

Apesar de o atual Estatuto do Ministério Público ter menos de um ano de vigência, certo é que muito se tem escrito e discutido sobre a melhor interpretação de algumas normas nele contidas, realçando-se, pela sua importância, o n.º 4 do artigo 97.º.

Na revista do Ministério Público n.º 159, páginas 9 a 42, foram publicados dois artigos de dois brilhantes magistrados do Ministério Público que se debruçam sobre a melhor interpretação da referida norma do Estatuto e, obviamente, sobre os poderes e limites da intervenção da hierarquia do Ministério Público nos processos de natureza criminal.

O primeiro artigo da autoria do Dr. Euclides Dâmaso Simões, conclui que:

- a) A letra dos artigos 97.º, n.º 4, e 100.º, n.º 2, do novo Estatuto do Ministério, aprovado pela Lei n.º 68/2019, suporta plenamente a interpretação de que, além das intervenções previstas no Código de Processo Penal, a hierarquia do Ministério Público tem competência para intervir, emitindo diretivas, ordens e instruções sobre atos processuais de outra natureza, designadamente nos atinentes à gestão e administração do processo, à condução do processo e mesmo a decisão relevando de alguma discricionariedade técnica, ao abrigo dos princípios da responsabilidade e hierarquia acolhidos no artigo 97.º, n.ºs 2 e 3.
- b) Esta é a única interpretação congruente com a compatibilização entre o princípio da autonomia e os da responsabilidade e hierarquia, todos plasmados no artigo 219.º da Constituição, em vista da execução eficaz das latas competências que são cometidas ao Ministério Público em matéria de investigação criminal.

O segundo artigo da autoria do Dr. Rui Cardoso tem uma visão muito mais restritiva da intervenção da hierarquia do Ministério Público nos processos de natureza criminal, concluindo o seu artigo da seguinte forma:

“Por tudo exposto, concluímos sem hesitações que o nEMP vem fortalecer um dos parâmetros constitucionais que caracterizam a magistratura do Ministério Público: a sua autonomia interna. Clarifica a estrutura hierárquica do Ministério Público, que não se confunde com a sua estrutura orgânica, e que a hierarquia é de natureza funcional. Deixa expresso quem tem competência para intervir hierarquicamente nos inquéritos e que tal apenas pode proceder nos casos e termos previstos no Código de Processo Penal. Não há nisso qualquer menorização da hierarquia – apenas concatenação com a autonomia dos magistrados. Há até a valorização da hierarquia naquilo que ela deve ser verdadeiramente, naquilo que constitui o seu fundamento e função: coordenação na ação como instrumento de promoção de igualdade na aplicação da lei e de eficácia no desempenho das suas funções. E assim se respeita integralmente a Constituição”.

Ainda a propósito da interpretação do artigo 97.º e de outros artigos do atual Estatuto e da sua compatibilização com os princípios da autonomia interna e da subordinação hierárquica, nomeadamente sobre se nos processos de natureza criminal a intervenção da hierarquia e o exercício dos poderes diretivos se circunscrevem às previsões inscritas no Código de Processo Penal, bem como se é admissível que o superior hierárquico, ao emitir uma ordem ou instrução concreta, em determinado processo de natureza criminal, a faça ou deva fazer constar do respetivo processo, a Excelentíssima Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República solicitou parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Respondendo a essa solicitação, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República elaborou o parecer n.º 33/2019, formulando no final as seguintes conclusões:

- 1.ª – A autonomia do Ministério Público em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, enquanto órgão autónomo da administração da justiça, foi

consagrado na Constituição da República Portuguesa pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho (atual artigo 219.º, n.º 2) e caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade;

2.ª – A subordinação hierárquica dos magistrados do Ministério Público foi consagrada na Constituição da República Portuguesa logo em 1976 (atual artigo 219.º, n.º 4) e manifesta-se na exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas no seu estatuto (artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto);

3.ª – A autonomia interna, isto é a margem de autonomia decisória de cada magistrado do Ministério Público, não foi expressamente consagrada na Constituição da República Portuguesa, resultando dos limites impostos à sua subordinação hierárquica (artigo 219.º, n.º 4, da CRP), seja pela exclusiva obediência a critérios de legalidade (artigo 219.º, n.º 1, da CRP), seja pela possibilidade de objetarem a sua consciência jurídica (artigo 41.º, n.º 6, da CRP);

4.ª – O dever de recusa de cumprimento de ordens ilegais, emanadas de superior hierárquico e o poder de recusa de cumprimento de ordens, do mesmo também emanadas, fundada em violação da consciência jurídica do subordinado (cfr. artigo 79.º, n.º 2, do antigo EMP e 100.º, n.º 3, do novo EMP) conformam substantiva e adequadamente o princípio da autonomia interna;

5.ª – A subordinação hierárquica dos magistrados do Ministério Público melhora a administração da justiça, evitando fragmentação de procedimentos e resultados, permite a execução de política criminal definida pelos órgãos de soberania (artigo 219.º, n.º 1, da CRP) e o controlo dos atos processuais;

6.ª – A subordinação hierárquica dos magistrados do Ministério Público (artigo 219.º, n.º 4, da CRP) pressupõe, além de outros poderes, o reconhecimento do poder de direção que integra, em geral, o conteúdo da relação hierárquica e que se consubstancia na faculdade de emissões de ordens e instruções, gerais ou concretas, pelo superior hierárquico;

7.ª – O novo Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto) não contém nenhuma determinação inovadora quanto ao conteúdo dos poderes hierárquicos, designadamente restringindo-os no domínio processual penal;

8.ª – As normas adjetivas relativas à “intervenção hierárquica em processos de natureza criminal” (artigo 97.º, n.º 4, do novo EMP) conferem à hierarquia competência para a prática de atos processuais penais, máxime modificando ou revogando decisões anteriores;

9.ª – Em processos e natureza criminal, a intervenção da hierarquia e o exercício dos poderes de direção não se circunscrevem, porém, às previsões inscritas no Código de Processo Penal, compreendendo ainda o poder de direção através da emissão de diretivas, ordens e instruções, gerais ou concretas (artigos 97.º, n.º 3 e 100.º, n.º 2, do novo EMP);

10.ª – A emissão de uma diretiva, de uma ordem ou de uma instrução, ainda que dirigidas a um determinado processo concreto, esgotam-se no interior da relação de subordinação hierárquica e não constituem um ato processual penal, não devendo constar do processo.

Através da Diretiva n.º 1/2020, de 4 de fevereiro de 2020, a Excelentíssima Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República determinou que a doutrina deste parecer fosse, no contexto das relações hierárquicas, seguida e sustentada pelo Ministério Público.

Todavia, face à polémica entretanto instalada no seio do Ministério Público, essa diretiva foi suspensa por despacho da Excelentíssima Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República, datado de 11 de fevereiro de 2020.

O parecer conclui, como resulta da transcrição antecedente, que a intervenção da hierarquia do Ministério Público não se circunscreve às previsões do Código de Processo Penal, compreendendo ainda o poder de direção através de emissão de diretivas, ordens e instruções, sejam elas gerais ou concretas, e, quando legalmente emitidas, com o dever do magistrado titular do processo de lhe obedecer.

E vai mais longe quando prevê que a emissão de uma diretiva, de uma ordem ou de uma instrução dirigida a um determinado processo concreto, se esgota no interior da relação de subordinação hierárquica e não constitui ato do processo penal, não devendo ficar a constar do próprio processo.

O Dr. Luís Sousa da Fábrica⁹ refere que: “se cabe à lei processual determinar a natureza e o âmbito da intervenção hierárquica num concreto inquérito, já não lhe cabe limitar os poderes hierárquicos cujo objeto se alargue para além das fronteiras de um processo específico, designadamente o poder de emanar diretivas e instruções, assim como as ordens que não se dirijam à prática ou abstenção de atos processuais”.

De acordo, então, com este parecer a intervenção da hierarquia em determinado processo concreto encontra-se regulada na lei processual penal, devendo ainda o magistrado do Ministério Público obediência às ordens, diretivas e instruções que se dirijam a um universo abstrato de situações, mas não quando se dirigem e esgotam num processo em concreto.

A propósito de ordens ou instruções referentes a um determinado processo, o Dr. Paulo Dá Mesquita¹⁰ escreve o seguinte:

“Acrescente-se que a ordem ou instrução concreta relativa a atos decisórios no âmbito do inquérito tem de ser formulada nos autos com a respetiva motivação, pelo que a recusa também tem de ser expressa no próprio processo – a obrigatoriedade da junção aos autos do comando hierárquico e respetiva motivação quando se reporte a ato decisório proferido na fase de inquérito foi analisada em Dá Mesquita, 2003, pp.97-101, para onde se remete-, no caso de intervenções processuais do M.P. que não constituem atos decisórios apenas existe o dever de emissão por escrito (artigo 100.º, n.º 1, EMP) – mas essa circunstância não afasta a possibilidade de o magistrado que obedece sem concordar com o sentido do comando referir no processo o motivo da posição assumida processualmente. Independentemente da fase processual e da junção ao processo da ordem e/ou da recusa, a preservação da

⁹ Ob. cit., página 175.

¹⁰ Ob. cit., páginas 558 e 559.

autoridade e responsabilidade do membro ou órgão superior que emite o comando, e, em especial, da unidade do MP, fica adequadamente garantida através do poder de substituição que é proporcionado especificamente ao ente cujo comando foi recusado (artigo 100.º, n.º 4, do EMP), pois o legislador numa ponderação entre os valores da unidade e da liberdade optou por admitir nestes casos uma derrogação especial ao princípio da estabilidade processual consagrando a substituição dispositiva reativa à recusa de obediência”.

Segundo esta tese, embora isso se não refira expressamente, a intervenção da hierarquia em processo criminal é aquela que vem definida e regulada no Código de Processo Penal. E, mesmo admitindo que ao abrigo do poder de direção essa intervenção possa ser mais alargada, qualquer ordem ou instrução que se destina a produzir efeitos num determinado processo tem obrigatoriamente de ser emitida por escrito, nos termos do artigo 100.º, n.º 1, do nEMP, devendo ficar a constar dos autos respetivos. Contraria-se, assim, a doutrina do parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República n.º 33/2019.

O Ministério Público é um órgão autónomo de administração da justiça, orientando por critérios estritos de legalidade, objetividade e imparcialidade, devendo a sua atuação ser pautada pela máxima transparência, razão pela qual não existe qualquer justificação para que as ordens e instruções não sejam reduzidas a escrito e não constem do processo ao qual se destinam.

Não somos insensíveis ao argumento do parecer segundo o qual a subordinação hierárquica dos Magistrados do Ministério Público melhora a administração da justiça, evitando a fragmentação de procedimentos e resultados, permitindo uma melhor execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, tarefa a que constitucionalmente o Ministério Público se encontra obrigado, nos termos do artigo 219.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Efetivamente, tem-se por incompreensível que a coberto de teses minoritárias e sem expressão, possam ser adotadas pelo Ministério Público posições divergentes ao longo de um mesmo processo criminal, tanto mais que isso pode ter importantes consequências, nomeadamente em sede de recurso, como resulta da disciplina estabelecida pelo Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 2/2011, acima referido.

Além disso, também temos perfeita consciência de que a regra da irretratabilidade, não permitindo ao Ministério Público, após formular uma acusação e definir o objeto do processo, operar a sua alteração ou aditar-lhe outros factos, facultando que uma acusação mal elaborada possa impedir, por motivos de ordem formal, a justa condenação do arguido, pode favorecer a ideia, que muitos preconizam, de que o seu controlo prévio, não previsto no Código de Processo Penal poderá até ser muito mais importante do que o controlo do despacho de arquivamento, esse sim previsto no artigo 278.º do Código de Processo Penal.

É, pois, muito importante que a atuação do Ministério Público, além dos princípios de legalidade, objetividade e imparcialidade a que se encontra sujeita, seja pautada por um

elevado rigor técnico e científico, mas também conformada por uma uniformização de procedimentos.

A hierarquia tem um papel fundamental na promoção dessa desejável uniformização de procedimentos, mas sem que esse papel deva arrasar por completo a autonomia individual de cada magistrado do Ministério Público.

O equilíbrio entre a autonomia interna de cada magistrado e a obediência à hierarquia é, agora e desde sempre, um tema sempre presente nas preocupações dos mais altos dirigentes do Ministério Público.

A este propósito cita-se, meramente a título de exemplo, o discurso do Conselheiro José Souto de Moura, à data Procurador-Geral da República, aquando da comemoração dos 25 anos do Estatuto do Ministério Público:

“Se, por um lado, o Ministério Público tem a natureza de uma magistratura, pela parcela de poder que detém, pelos critérios a que deve obedecer o exercício desse poder, e, sobretudo, pelos objetivos estritamente comunitários que prossegue, por outro lado, forma um corpo único hierarquicamente organizado. E é importante que uma magistratura de promoção, da legalidade, da igualdade e da justiça, como é o caso do Ministério Público, se desenvolva, no interesse das populações, de modo integrado e não solitariamente disperso.

(...)

Também o sistema hierárquico ou de corpo único do Ministério Público português tem evidentes vantagens, numa perspetiva de unidade de ação e, portanto, no fundo, de segurança do cidadão.

Mas, tal estrutura hierárquica nunca poderá permitir que se instale no Ministério Público uma administrativização e uma rotina, pouco consentânea com o estatuto de magistrado. E é por termos tal estatuto que nunca a nossa classe profissional poderá ficar reduzida a uma superestrutura policial ou a um corpo de advogados ao dispor do Estado”.

A subordinação hierárquica deve ser entendida e compreendida positivamente, como uma garantia de uniformização e estabilização de procedimentos e uma atuação mais eficaz dos magistrados do Ministério Público que agem exclusivamente na defesa dos interesses que a lei determinar, cabendo-lhe ainda participar na conformação da política criminal definida pelos órgãos de soberania.

Paulo Dá Mesquita¹¹ escreve que “a intervenção dos magistrados do Ministério Público no processo penal não pode, assim, ser desligada da unidade do órgão do Estado e da respetiva responsabilidade comunitária pela ação penal. Pelo que, independentemente do grau e do órgão ou tribunal em que estão colocados, os procuradores do Ministério Público não podem

¹¹ Ob. cit., páginas 569 e 570.

intervir no processo penal como se fossem átomos desligados institucionalmente, com se cada um constituísse um singular *amicus curiae* sem mandato nem responsabilidades funcionais inerentes à representação do Ministério Público”.

Pese embora toda a virtualidade da estrutura hierarquizada, as suas intervenções devem ser levadas a cabo de acordo com o quadro legal vigente em cada momento, que pode ser revisto pelo poder legislativo caso entenda que é insuficiente para alcançar os objetivos pretendidos pela comunidade.

Julgamos, pois, que a interpretação das normas deve, antes de mais, obedecer à letra da lei, não devendo ser forçadas interpretações que na sua letra não têm qualquer consagração.

Como consta do artigo do Dr. Rui Cardoso acima citado, a redação deste artigo 97.º, n.º 4, do nEMP terá sido proposta pelo Sindicato dos Magistrados do Ministério Público à Senhora Ministra da Justiça e por esta aceite, visando deixar expresso no Estatuto do Ministério Público que a intervenção hierárquica processual no âmbito penal apenas pode ocorrer nos termos previstos no Código de Processo Penal, sem embargo da obediência devida às diretivas, ordens e instruções de carácter geral.

Parece-nos, pois, que a redação do referido preceito não permite outra interpretação que não essa.

Todavia mesmo que assim se não entendesse, ou seja, se se admitisse que ao abrigo do poder de direção o superior hierárquico do magistrado lhe pudesse dar ordens ou instruções dirigidas a um determinado processo, as mesmas, nos termos do artigo 100.º, n.º 1, do nEMP, sempre teriam de ser escritas e ficar a constar do respetivo processo.

Ainda por representativo dos poderes da hierarquia, cumpre atentar no regime de afetação de processos a outro magistrado do Ministério Público que não o seu titular, previsto nos artigos 68.º, n.º 1, alínea g) e 92.º, n.ºs 1 e 2, do nEMP. Permite-se, ao Procurador-Geral Regional atribuir um processo concreto a outro procurador, bem como se permite ao Procurador-Geral da República substituir o procurador a quem esteja cometida a representação do Estado num processo criminal.

Para além disso, o magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos do artigo 75.º, n.º 1, alínea m), do nEMP, pode propor ao Procurador-Geral Regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem.

A hierarquia tem ainda o poder de criar equipas de magistrados, nos termos do artigo 90.º, do nEMP, propiciando, nos casos mais complexos, um maior rigor técnico na intervenção do Ministério Público, tal como pode determinar, nos termos do 92.º, n.º 3, do nEMP, a que o magistrado do Ministério Público que proferiu a acusação venha a intervir nas fases subsequentes do processo.

Por último, nos termos do artigo 276.º, n.º 7, do Código de Processo Penal, o superior hierárquico do magistrado pode avocar o processo, desde que ultrapassado o prazo de duração máximo do inquérito sem prolação de despacho final de encerramento.

Admitimos que o legislador tenha limitado com excesso de rigor a intervenção da hierarquia, tendo por única referência as situações previstas no Código de Processo Penal. Em sentido contrário, terá aumentando, desse modo, a margem de autonomia interna dos magistrados que apenas a veem restringida, nos respetivos processos, a certos momentos processuais penais específicos.

No parecer do Conselho Consultivo acima citado conclui-se que reduzir os poderes hierárquicos à possibilidade mínima de “determinar que seja formulada acusação ou que as investigações prossigam” (artigo 278.º, n.º 1, do C.P.P.), sem qualquer possibilidade de impugnação e de controlo, será reconhecer aos magistrados do Ministério Público uma autonomia interna superior à independência dos próprios Juízes (cujas decisões são normalmente recorríveis), incompatível com os ditames constitucionais (artigo 219.º, n.º 4, da CRP), pois a independência judicial deverá ser sempre superior à autonomia interna do Ministério Público.

Compreendemos a crítica, todavia julgamos que interpretações que não têm na lei a respetiva correspondência devem ser afastadas, devendo, ao invés, reivindicar-se, se for o caso, por uma alteração ao Código de Processo Penal que possibilite uma intervenção do superior hierárquico mais alargada, como preconiza o nosso saudoso Colega, Dr. Gonçalo Eleutério Silva, na intervenção efetuada a propósito deste Curso.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

21. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E CONFIANÇA NA JUSTIÇA. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA

(Notas soltas – e não definitivas – sobre a designação, comissão de serviço, competências e actuação, à luz da Lei de Organização do Sistema Judiciário e do Estatuto do Ministério Público)

José Manuel Sampaio Pereira Monteiro*

1. Enquadramento legal
2. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de comarca
 - 2.1. Habilitação, provimento e comissão de serviço
 - 2.2. Competência
 - 2.3. Linhas de actuação

1. Enquadramento legal

Conforme se destaca no preâmbulo do DL n.º 49/ 2014, de 27 de Março, que a regulamentou, a Lei n.º 62/13, de 26 de Agosto – doravante, **LOSJ** – que *estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário* (cfr. seu artigo 1.º), “*dá corpo aos objectivos estratégicos fixados, nesta matéria, assente em três pilares fundamentais:*

- (i) *o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,*
- (ii) *a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e*
- (iii) *a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas. Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações”.*

Organizando-se a comarca num único tribunal, com uma área de jurisdição territorial alargada, a gestão do mesmo “*é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo presidente do tribunal, centrada na figura do juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário”.*

Na mesma LOSJ se reduzindo o *mapa judiciário nacional a 23 comarcas* e se instituindo, também, na parte referente à *gestão dos tribunais de 1.ª instância, dois órgãos colegiais: o conselho de gestão e o conselho consultivo.*

Cometendo-se ao *Conselho Superior da Magistratura* e ao *Procurador-Geral da República* a fixação, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, de *objectivos estratégicos trianuais* para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância (cfr. seu artigo 90.º).

*Procurador da República.

Bem como a aprovação anual, na sequência de *propostas* a apresentar pelo *presidente do tribunal* e pelo *magistrado do Ministério Público coordenador*, respectivamente, dos *objectivos processuais* das comarcas, a estabelecer em função dos resultados obtidos no ano anterior e dos *objectivos estratégicos* formulados para o ano subsequente (cfr. artigo 91.º).

Com a ressalva – como não podia deixar de ser –, que tais *objectivos processuais* “*não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada*” (cfr. artigo 91.º, n.º 4).

Ainda que se prescreva o *dever* da sua ponderação na *avaliação* quer dos *oficiais de justiça*, quer dos *magistrados* (cfr. artigo 91.º, n.ºs 5 e 6).

Na *LOSJ* se definindo também – naturalmente – as *competências* das *figuras/órgãos* que criou.

As do *presidente do tribunal*, elencadas no artigo 94.º.

As do *magistrado do Ministério Público coordenador de comarca*, no artigo 101.º.

As do *administrador do tribunal de comarca*, no artigo 106.º.

As do *conselho de gestão*, no artigo 108.º, n.ºs 2 e 3.

E as do *conselho consultivo*, no artigo 110.º.

Importando, quanto a este ponto, ter presente – como *pano de fundo* – que, em *sede administrativa*, a *competência*, enquanto *complexo de poderes funcionais conferidos por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa colectiva em que esteja integrado*, constitui *matéria de ordem pública*, encontrando-se sujeita ao *princípio da legalidade* (cfr. artigos 266.º, n.º 2, da *Constituição da República Portuguesa* e 36.º, n.º 1, do *Código de Procedimento Administrativo*).

Princípio esse de que decorrem os seguintes corolários:

- i) *A competência não se presume*, isso significando que só há competência quando a lei inequivocamente a confere a um dado órgão;
- ii) *A competência é imodificável*, no sentido de que nem a Administração, nem os particulares podem alterar o conteúdo ou a repartição de competência estabelecida por lei;
- iii) *A competência é irrenunciável e inalienável*, ou seja, os órgãos administrativos não podem, em caso algum, renunciar aos seus poderes ou transmiti-los para outros órgãos da Administração ou para entidades privadas (v. José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, 2006, p. 49).

O que significa que, *inexistindo norma atributiva de competência a um determinado órgão para praticar uma determinada actuação, tal órgão será incompetente para o levar a cabo e se ainda assim a praticar, será a mesma inválida, por violação do princípio da legalidade, acolhido nos artigos 266.º, n.º 2, da CRP e 36.º, n.º 1, do CPA* (v. Diogo Calado, *Questões de competência no novo CPA, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Volume I, AAFDL Editora, 4.ª Edição, 2018, pp. 408/409).

Relativamente aos dois órgãos colegiais da comarca, o *conselho de gestão* e o *conselho consultivo* – dos quais o *magistrado do Ministério Público coordenador* faz parte –, a *composição* e o *núcleo competencial* do primeiro encontram-se plasmados no artigo 108.º da LOSJ – que dispõe:

1. *Integram o conselho de gestão da comarca o juiz presidente do tribunal, que preside, o magistrado do Ministério Público coordenador e o administrador judiciário.*
2. *De forma a garantir a plena articulação entre os órgãos de gestão, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a comarca, são sujeitas a deliberação as seguintes matérias:*
 - a) *Aprovação dos relatórios semestrais referidos na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º, relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta, os quais são remetidos para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;*
 - b) *Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;*
 - c) *Promoção de alterações orçamentais;*
 - d) *O planeamento e a avaliação dos resultados da comarca, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º;*
 - e) *Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;*
 - f) *Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.*
3. *O conselho de gestão tem competência para acompanhar a execução orçamental em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º.*
4. *As alterações previstas na alínea c) do n.º 2 são enquadradas em orientações genéricas fixadas anualmente pelo Ministério da Justiça.*
5. *O relatório a que se refere a alínea f) do n.º 2 é publicitado nas páginas eletrónicas dos Conselhos Superiores e do Ministério da Justiça.*
6. *Podem ser convidados a reunir com o conselho de gestão os membros do conselho consultivo a que se refere o n.º 2 do artigo seguinte.*

Estando, no atinente ao segundo (*conselho consultivo*), as regras da sua *composição e funcionamento* vertidas no artigo 109.º – no qual se estatui:

1. *Em cada comarca existe um conselho com funções consultivas.*
2. *O conselho consultivo tem a seguinte composição:*
 - a) *O presidente do tribunal, que preside;*
 - b) *O magistrado do Ministério Público coordenador;*
 - c) *O administrador judiciário;*
 - d) *Um representante dos juizes da comarca, eleito pelos seus pares;*
 - e) *Um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca, eleito pelos seus pares;*
 - f) *Um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca, eleito pelos seus pares;*
 - g) *Um representante da Ordem dos Advogados, com escritório na comarca;*
 - h) *Um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na comarca;*
 - i) *Dois representantes dos municípios integrados na comarca;*
 - j) *Representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do conselho, no máximo de três.*
3. *O conselho consultivo reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo presidente do tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros.*
4. *Podem participar ainda nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, por convocação do respetivo presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.*
5. *O exercício dos cargos do conselho consultivo não é remunerado, havendo lugar ao pagamento de ajudas de custo, quando solicitado, aos representantes referidos nas alíneas d) a h) do n.º 2, desde que as reuniões do conselho consultivo impliquem deslocações entre municípios.*

E as suas competências definidas no subsequente artigo 110.º – assim redigido:

“1 – *Compete ao conselho consultivo dar parecer sobre:*

- a) *Os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades;*
- b) *Os regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram;*
- c) *Questões administrativas e de organização e funcionamento da comarca da competência do juiz presidente;*
- d) *As necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, as necessárias alterações, dele dando conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Ministério da Justiça e à Ordem dos Advogados.*

2 – *Compete ainda ao conselho consultivo pronunciar-se sobre as seguintes matérias:*

- a) *Evolução da resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade;*
- b) *Existência e manutenção de condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal;*

- c) *Utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços;*
- d) *Resolução de problemas de serviço suscitados pelos representantes das profissões judiciárias ou apresentados por qualquer um dos seus membros, estudando-os e apresentando propostas ao presidente do tribunal;*
- e) *Reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de comarca ou de algum dos seus serviços, bem como sobre o funcionamento do regime de acesso ao direito, estudando-as e apresentando ao presidente do tribunal, ao magistrado coordenador do Ministério Público, ao diretor-geral da Administração da Justiça e ao representante da Ordem dos Advogados sugestões ou propostas destinadas a superar deficiências e a fomentar o seu aperfeiçoamento;*
- f) *Outras questões que lhe sejam submetidas pelo presidente do tribunal”.*

A propósito da eleição/designação do representante dos magistrados do Ministério Público da comarca no conselho consultivo, uma observação (transponível, *mutatis mutandis*, para a eleição dos representantes dos juizes e dos funcionários naquele órgão):

Refere o citado artigo 109.º, n.º 2 alínea e) que integra o *conselho consultivo um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca, eleito pelos seus pares.*

Em lugar nenhum da LOSJ se estabelecendo – compreensivelmente, aliás – o regime do correspondente *procedimento electivo*.

Vindo, quanto à matéria, o cit. DL nº 49/2014 a consignar, singelamente, no seu artigo 26.º, n.º 2, que a forma de eleição dos representantes referidos nas alíneas d) e) e f) do artigo 109.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto é definida no regulamento aprovado para a comarca pelo conselho de gestão (destaque e sublinhado nossos).

Nada mais.

Ou seja, apenas no tocante à definição da forma de tais *actos electivos* atribuiu a lei competência ao *conselho de gestão*.

Não já também para *instituir* o respectivo regime eleitoral – na definição do qual deverão *participar*, naturalmente, os respectivos *eleitores* e que pode, aliás, ser diverso de *acto* para *acto* e de *comarca* para *comarca* –, nem, por consequência, para dispor quanto à *capacidade eleitoral*, à *data*, à *fiscalização*, ao *apuramento dos resultados* e ao *contencioso eleitoral*.

Daí que, salvo o devido respeito, se mostrem *despidos* de base legal – padecendo, por isso, de *invalidade* – *regulamentos eleitorais* elaborados/aprovados por *conselhos de gestão* de comarcas (disponibilizados nas respectivas *páginas electrónicas*) que, *extravassando* a definição da respectiva forma, desenham todo o *regime do procedimento electivo* em causa, chegando ao ponto de prever *mesas de voto* presididas por *funcionários judiciais* e *comissões eleitorais* integradas pelos membros do *conselho de gestão*, com atribuição de voto de qualidade ao *juiz presidente do tribunal*.

Tudo sem que se descortine um único comando normativo que, directa ou indirectamente, conceda seja aos *conselhos de gestão*, seja aos *juizes presidentes*, seja aos *administradores judiciais*, seja aos *secretários de justiça/funcionários de justiça* **poderes de fiscalização** sobre o referido *acto electivo*.

Afigurando-se-nos, ademais, que, tratando-se de *eleição circunscrita* aos *magistrados dos Ministério Público da comarca* (com excepção do *coordenador*) – já que só eles detêm para o efeito a inerente *capacidade eleitoral (activa e passiva)* –, sempre se revelaria *inadmissível/intolerável*, desde logo à luz da legalmente consagrada *autonomia* do *Ministério Público* (expressamente salvaguardada, aliás, no preceito definitório das competências do *presidente do tribunal*/cfr. artigo 94º, nº1 da LOSJ), *interferências impositivas* providas de *terceiros*, quanto à sua *realização, fiscalização e/ou apuramento* do respectivo *resultado* (em termos passíveis não só de o *condicionar/conformar*, como de o *determinar*), designadamente.

Sobrando, com referência (i) aos aqui questionados *regulamentos eleitorais completos*, elaborados e aprovados por *conselhos de gestão* e (ii) ao *procedimento electivo* do *representante dos magistrados do Ministério Público da comarca no conselho consultivo*, a *questão de saber* qual a *entidade* competente para *conhecer* da *impugnação de deliberação* tomada pela neles prevista *comissão de eleições* e em que tenha sido *determinante o voto de qualidade* do *juiz presidente do tribunal*.

Sinalizando-se, por fim, como exemplo de *concretização* sem reparos, a nosso ver, da **competência** atribuída aos *conselhos de gestão* pelo atrás citado artigo 26.º, n.º 2 do DL n.º 29/2014, o disposto, a respeito, no *Regulamento do Conselho Consultivo* da Comarca da Madeira – o qual *se limita a dizer*, nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 3.º, que:

1. *Os membros a que aludem as alíneas d), e) e f), do número 1 do artigo anterior, serão eleitos pelos seus pares, por maioria simples dos votos, em assembleia eleitoral designada pelo membro do conselho de gestão da respectiva área funcional.*
2. *A eleição faz-se através de voto nominal, sendo eleito o magistrado ou o oficial, respectivamente, que obtiver o maior número de votos validamente expressos.*

2. O Magistrado do Ministério Público coordenar de comarca.

2.1. Habilitação, provimento e comissão de serviço

Sob a epígrafe *Magistrado do Ministério Público coordenador*, preceitua o artigo 99.º da LOSJ (realce e sublinhados nossos):

“1 – *Em cada comarca existe um magistrado do Ministério Público coordenador que dirige os serviços do Ministério Público.*

2 – *O magistrado do Ministério Público coordenador é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, por escolha de entre magistrados do Ministério Público que cumpram os seguintes requisitos:*

- a) **Exerçam** funções efetivas como procurador-geral-adjunto e possuam classificação de Muito bom em anterior classificação de serviço; ou
- b) **Exerçam** funções efetivas como procurador da República, possuam 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito bom.

3 – Em todas as comarcas podem ser nomeados procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei.

4 – Os magistrados referidos no número anterior podem frequentar o curso referido no artigo 102.º”.

Estabelecendo este artigo 102.º, epigrafado “*Formação*”:

O exercício de funções de magistrado do Ministério Público coordenador implica a aprovação em curso de formação específica.

[Curso esse regulamentado no citado DL n.º 49/2014 e cujos termos se encontram, actualmente, *definidos* na Portaria n.º 46/2017, de 31 de Janeiro].

Nenhum outro *dispositivo* se lorigando na *LOSJ* a respeito dos nela definidos requisitos exigidos aos magistrados do Ministério Público em ordem à sua *habilitação* e *nomeação* para a *ocupação/desempenho* do cargo de *coordenador de comarca*.

O que, pelo menos à primeira vista, significará que, instituindo (a *LOSJ*) a figura de *magistrado do Ministério Público coordenador de comarca*, concretizou ela própria, de forma fechada e sem *remissão* para qualquer outro diploma *regulamentador/densificador*, tais *requisitos* – quais sejam (recorde-se):

- i) Categoria de *procurador-geral-adjunto* ou de *procurador da República* [com exclusão da de *procurador-adjunto*, que então correspondia à da base dos *escalões hierárquicos* do Ministério Público (cfr. seu artigo 9.º, n.º 1 e artigo 8.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro);
- ii) Para os *procuradores-gerais-adjuntos* – exercício (à data da nomeação) de funções efectivas nessa qualidade (*categoria*) e classificação de *Muito Bom* em anterior *classificação de serviço*;
- iii) Para os *procuradores da República* – exercício (à data da nomeação) de funções efectivas nessa qualidade (*categoria*), 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito Bom.

Requisitos específicos esses (de cariz meramente *certificativo*) condicionantes, desde logo, da *admissão* ao nela também previsto *curso de formação*, cuja frequência e aprovação erigiu como requisito comum (de cariz *avaliativa*) indispensável à *habilitação* e *nomeação* para o *cargo/lugar* em questão.

Sendo certo que a menção (*integrante de requisito de habilitação*) “*última classificação de serviço de Muito Bom*”, constante do atrás citado *inciso normativo* relativo aos *procuradores*

da República, foi sempre interpretada pelo Conselho Superior do Ministério Público – doravante, **CSMP** – como reportada a notação obtida nessa mesma categoria.

Isto com base em *leitura* apoiada na *diferente terminologia* utilizada, quanto à *actualidade* da notação requerida, nas normas referentes aos *procuradores-gerais adjuntos* (“*anterior classificação de serviço*”) e aos *procuradores da República* (“*última classificação de serviço*”) e na ponderação de que “(...) *é manifesta a preocupação do legislador em que o magistrado do Ministério Público coordenador de comarca seja escolhido de entre os magistrados melhor habilitados*” (cfr. Conclusões do recurso interposto para o Pleno da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do Proc. n.º 0273/14, reproduzidas no *aresto* que o apreciou, datado de 21/04/2016, editado in www.dgsi.pt deliberação do CSMP de 10 de Outubro de 2017, disponibilizada, sob o título *Seleção de Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca*, in www.csmpt.pt).

Interpretação essa *sufragada* por aquele alto tribunal.

Especificando-se, do mesmo passo, na supra mencionada deliberação do CSMP que os “*15 anos de serviço nos tribunais*” requeridos na alínea b) do n.º 2 do artigo 99.º da LOSJ aos *procuradores da República*, “*terão como início de contagem a data constante da respectiva lista de antiguidade e termo o dia da escolha pelo Conselho Superior do Ministério Público, sendo descontados os períodos de exercício de funções em lugares fora do Ministério Público em qualquer situação, contando, todavia, o tempo prestado em qualquer dos lugares enunciados no n.º 3 do artigo 81.º do Estatuto do Ministério Público*” (inciso que *definia as funções consideradas de Ministério Público*).

O *novo EMP* – Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, doravante **NEMP** – procedeu, porém, à alteração dos sobreditos *requisitos*, tornando-os menos exigentes.

Com efeito, postula-se agora no seu artigo 162.º, n.º 1 que o *provimento* dos lugares de *magistrado do Ministério Público coordenadores da comarca* se efectua de entre magistrados que exercam funções efectivas como:

- i) Procurador-geral-adjunto (sem mais, suprimindo a referência à classificação de *Muito Bom* em anterior classificação de serviço); ou
- ii) Procurador da República com pelo menos *15 anos de serviço* e classificação de *Muito Bom* ou *Bom com distinção* [suprimindo a especificação da natureza do serviço integrante da *antiguidade* relevada na alínea b) do n.º 2 do artigo 99.º da LOSJ (“*nos tribunais*”) e admitindo, também, para o efeito causa, a classificação de *Bom com distinção* (*afastada*, por dela não constar, pelo citado comando normativo da LOSJ)].

Verificando-se, assim, uma objectiva desconformidade entre os requisitos definidos/fixados na LOSJ enquanto condições de preenchimento indispensável à habilitação dos *magistrados do Ministério Público* ao cargo de *magistrado do Ministério Público coordenador de comarca* e os, mais abrangentes / de mais largo espectro, plasmados no **NEMP**.

Na verdade, a ser concedida prevalência ao agora *estatuído* a respeito no *NEMP*, passou a admitir-se a *investidura no lugar de magistrado do Ministério Público coordenador de comarca* a magistrados que não reúnem os *requisitos habilitantes fixados* para o efeito na *LOSJ* – a saber, *procuradores-gerais-adjuntos* e *procuradores da República* com anterior classificação de serviço de *Bom com distinção* e, quanto aos *procuradores da República*, sem *15 anos de serviço nos tribunais*.

Competindo assinalar ainda que à data da prolação da *LOSJ*, o *EMP* então vigente (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro) contemplava três escalões ou *categorias hierárquicas* dos respectivos magistrados, a saber, de *procurador-adjunto*, de *procurador da República* e de *procurador-geral-adjunto* (cfr. seu artigo 8.º, n.º 1), reservando aquela – como assinalado já se deixou – o acesso às funções de *coordenador de comarca* aos magistrados que detivessem a categoria correspondente ao dos dois últimos (o superior, dos *procuradores-gerais-adjuntos* e o intermédio, dos *procuradores da República*).

E que o *NEMP*, ao *extinguir* a categoria de *procurador-adjunto*, com a concomitante redução dos *escalões hierárquicos* da carreira aos de *procurador da República* e *procurador-geral-adjunto* (cfr. seu artigo 13.º), passou a admitir a *habilitação* às sobreditas *funções de coordenador de comarca* a magistrados que até então detinham a categoria de *procurador-adjunto* (desde que reunindo, naturalmente, os demais os demais *requisitos* nele redefinidos/modificados: *15 anos de serviço e classificação de Muito Bom ou Bom com distinção*).

Por essa via se tendo operado, também, um *alargamento* do correspondente universo de recrutamento.

Registe-se, por outra parte, que sendo o *magistrado do Ministério Público coordenador de comarca* substituído, nas suas *faltas e impedimentos*, em primeira linha pelo magistrado que ele próprio indique/designe para o efeito (cfr. artigo 75.º, n.º 3, do *NEMP*) – *escolha* que, aparentemente e em face do *carácter aberto* da correspondente *previsão normativa*, configura poder inteiramente discricionário, fundado em critério de confiança pessoal –, pode suceder que, nessa eventualidade e contexto, um *procurador da República* de *curta antiguidade* (e, porventura, *sem classificação de serviço sequer*) se venha a *perfilar* como imediate superior hierárquico de magistrados de maior *antiguidade, classificação* e até *categoria* (v.g. *procurador-geral-adjunto*), que exerçam funções na mesma comarca (cfr. artigos 14.º, n.º 1, alínea f) e 73.º, n.º 3 e 82.º do *NEMP*).

Possibilidade que, numa *estrutura hierarquizada* integrando *escalões/categorias de ascensão vertical*, é passível de ser encarada como entorse à sua lógica interna ou, pelo menos, curiosa especificidade, ainda que, no caso, normativamente prevista e acolhida.

Acresce, por outra parte, que também quanto à duração da comissão de serviço do *magistrado do Ministério Público coordenador de comarca* se surpreende, salvo o devido respeito, *descoincidência* entre o *vertido* na *LOSJ* e no *NEMP*.

A comissão de serviço constitui, como é sabido, *figura jurídica justificada pela transitoriedade ou provisoriedade das funções a exercer sob tal regime, que visa a investidura por tempo determinado.*

Segundo preceituado, sob a epígrafe **Renovação e avaliação**, no artigo 100.º da LOSJ:

A comissão de serviço do magistrado do Ministério Público coordenador pode ser renovada por igual período, mediante avaliação favorável do Conselho Superior do Ministério Público, ponderando o exercício dos poderes de gestão e os resultados obtidos na comarca.

Redacção em que a menção singularizada ao respectivo período (de duração), conjugada com ausência de qualquer outro inciso sobre a matéria e a natureza transitória da figura jurídica em causa, aponta, a nosso ver, no sentido de que a referida comissão de serviço só pode ser renovada uma vez.

Renovação essa passível de se concretizar na mesma ou noutra comarca.

Isto na exacta medida em que uma eventual mudança de comarca em nada altera a natureza, âmbito, conteúdo, termos, finalidade e enquadramento das funções que nela passem a ser exercidas por outro magistrado do Ministério Público coordenador, ao abrigo de renovada comissão de serviço (iniciada com o acto de nomeação originário) – funções que, submetidas ao mesmo regime, se mantêm, pois, exactamente as mesmas.

Implicando, nos termos gerais, a não renovação da tal comissão de serviço – interna, por respeitar a funções do Ministério Público (cfr. artigos 95.º, n.º 1 e 178.º, n.º 2 do NEMP) – a sua cessação, por caducidade, no final do respectivo período de duração (devendo o magistrado cessante manter-se no exercício de funções até à nomeação do novo titular do lugar /cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 47/1996, de 31 de Outubro, in www.ministeriopublico.pt).

Ressaltando, aliás, o entendimento da renovabilidade por uma só vez da comissão de serviço do magistrado do Ministério Público coordenador de comarca da **deliberação do CSMP** de 16/05/2017 (editada, sob o título Avaliação dos Coordenadores de Comarca, in www.ministeriopublico.pt) – que, interpretando o citado artigo 100 da LOSJ, doutrinou (destaque e sublinhado nossos):

1. *A comissão de serviço do magistrado do Ministério Público coordenador pode ser renovada;*
2. *Apenas por igual período, ou seja, por mais três anos;*
3. *Mediante avaliação favorável do Conselho Superior do Ministério Público;*
4. *Ponderado o exercício dos poderes de gestão, ou seja, das competências legais do magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca, previstas no artigo 101.º da LOSJ;*
5. *E os resultados obtidos na comarca.*

O *NEMP* veio, porém, a admitir no seu artigo 162.º, n.º 2 uma segunda renovação, a título excepcional, embora, da *comissão de serviço* do magistrado do Ministério Público coordenador de comarca – que se mantém a mesma, independentemente do número de renovações que sobre ela incidam (cfr., a propósito, *acórdão do TCA Norte* de 15/11/2019, tirado no Proc. 00204/13.6BEBRG, editado in www.dgsi.pt) – por novo período de igual duração, em caso de inexistência de outro candidato para a comarca em causa.

E segundo a *novel interpretação do CSMP*, plasmada na sua deliberação de 12/05/2020 (publicada no *Boletim Informativo* n.º 6/2020, editado in www.ministeriopublico.pt), versando o tema “*Comissão de serviço dos magistrados do Ministério Público coordenadores de comarca – Definição sobre a cessação, renovação e ou prorrogação*”:

- a) *Os magistrados que já exerceram duas comissões de serviço como magistrados do Ministério Público coordenadores numa mesma comarca podem candidatar-se a nova comissão de serviço como coordenadores de comarca em comarca distinta, sem que lhes seja oponível a restrição prevista artigo 162.º, n.º 2, parte final, do Estatuto do Ministério Público;*
- b) *Os magistrados que exerceram duas comissões de serviço, como magistrados do Ministério Público coordenadores, em comarcas distintas, podem candidatar-se a uma terceira, ainda que numa das comarcas em que hajam exercido a comissão de serviço, sem que lhes seja oponível a restrição prevista artigo 162.º, n.º 2, parte final, do Estatuto do Ministério Público”.*

Posição que, salvo o devido respeito, *desatendendo ao carácter unitário e continuado das comissões de serviço* objecto de *renovações* (que, obstando à sua cessação, se limitam a protraí-las no tempo) – antes as autonomizando e segmentando em função do seu normativamente fixado período de duração –, *abre portas*, em face da sua assim permitida *longevidade*, à possibilidade de *instituição informal* de uma *nova*, ainda que *precária*, categoria (fundada em critérios onde avultam os de *ordem subjectiva*) no seio da magistratura do Ministério Público: a de *magistrado coordenador de comarca*.

Anotando-se que a *selecção e nomeação dos magistrados do Ministério Público coordenadores de comarca*, bem como a *renovação das respectivas comissões de serviço*, configuram *actos de gestão de recurso humanos da competência do Conselho Superior do Ministério Público e praticados no exercício de poder discricionário*, balizado apenas pela observância dos requisitos estabelecidos no artigo 99.º, n.º 2 da LOSJ, entendidos como *requisitos mínimos* (cfr. supra mencionadas *conclusões recursórias* do CSMP).

Constituindo também *prerrogativa* do CSMP a sua cessação *a todo o tempo*, com base em *fundamentos* cuja concreta e casuística *densificação* a lei lhe defere, a saber, *incumprimento dos objectivos da função* ou *inadequação às exigências do cargo* (cfr. artigo 180.º, n.º 1, alínea c), do *NEMP*).

Registe-se, por último, que a LOSJ:

- i) Ocupa-se da ora apreciada matéria no seu Título V [Capítulo V (Tribunais judiciais de primeira instância), Seção III (Gestão dos tribunais de primeira instância), Subseção III (Magistrado do Ministério Público coordenador de comarca)] – respeitante aos “Tribunais judiciais”; e
- ii) Apenas contempla (assim circunscrevendo) a aplicação subsidiária das normas estatutárias dos juízes e do Ministério Público quanto a “**tudo o que não estiver expressamente regulado**” no seu Título XI – referente, sublinhe-se, aos “Órgãos de gestão e disciplina judiciários” (cfr. seu artigo 171.º).

E que o *Estatuto dos Magistrados Judiciais* (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho), em inteira consonância com o *princípio da transitoriedade* imanente ao *regime das comissões de serviço*, prescreve, como regra – passível de *inobservância* apenas em casos excepcionais fundados em razões de interesse público e devidamente fundamentados –, que *não podem ser nomeados em comissão de serviço, antes que tenham decorrido três anos sobre a cessação do último período, os magistrados que tenham exercido funções em comissão de serviço durante seis anos consecutivos* (cfr. seu artigo 63.º, n.º 2).

2.2. Competência

O núcleo das competências do magistrado do Ministério Público coordenador de comarca encontra-se plasmado nos artigos 106.º da *LOSJ* e 75.º do *NEMP*.

Vindo este último normativo a *englobar* as competências compreendidas no primeiro.

Nele se dispendo o seguinte:

“O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) *Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados;*
- b) *Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;*
- c) *Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;*
- d) *Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca;*
- e) *Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;*

- f) *Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;*
- g) *Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;*
- h) *Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;*
- i) *Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção;*
- j) *Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções;*
- k) *Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público;*
- l) *Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;*
- m) *Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;*
- n) *Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º;*
- o) *Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;*
- p) *Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;*
- q) *Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;*
- r) *Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;*
- s) *Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;*
- t) *Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;*
- u) *Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;*
- v) *Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.*
- 1) *As decisões previstas nas alíneas k), l) e m) do número anterior devem ser precedidas da audição dos magistrados visados.*

- 2) *O magistrado do Ministério Público coordenador é substituído nas suas faltas e impedimentos pelo magistrado do Ministério Público que indicar, ou, na falta de designação, pelo mais antigo a exercer funções na sua comarca”.*

Como se explicita no *NEMP*, a *hierarquia* do Ministério Público reveste *natureza funcional* – o que significa que o *poder hierárquico* só é detido por quem exerce *funções* nele (*NEMP*) dotadas dos *poderes* lhe são iminentes e o caracterizam (cfr. artigo 97.º, n.º 3).

Pressupondo e requerendo a *relação hierárquica*, do ponto de vista administrativo, a verificação de três poderes:

- i) *O de direcção* – *consubstanciado na faculdade de dar ordens e instruções*;
- ii) *O de superintendência ou de supervisão* – *traduzido na faculdade de revogação ou modificação dos actos praticados pelo subordinado*; e
- iii) *O disciplinar* – *consistente na faculdade de desencadeamento do procedimento disciplinar e aplicação das correspondentes sanções*.

Conferindo o *NEMP* ao magistrado do Ministério Público coordenador, no seu artigo 14.º, n.º 1, alínea g), *poderes de direcção e hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual*.

Com a *especificação* – também genericamente afirmada no seu artigo 97.º, n.º 4, referente ao *Estatuto do Ministério Público e seus magistrados* – de que a *intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal*” (cfr. alínea g) do n.º 1 do cit. artigo 75.º).

De que decorre que o exercício do *poder de intervenção processual de natureza hierárquica* atribuído ao magistrado do Ministério Público coordenador de comarca *depende* da existência de norma legal que *expressamente* o preveja e discipline.

E, no atinente aos *processos de natureza criminal*, encontra-se balizado, *quanto à oportunidade e termos*, pelo *regulado* a respeito na *lei processual penal* – e só na *lei processual penal* (isto mercê da *remissão estrita* consignada no cit. artigo 97º, nº4).

Estando a *delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público* disciplinados na *Directiva n.º 5/2014 da PGR* (editada in www.ministeriopublico.pt), que:

- I) **Procede**, “com vista a uma interpretação mais rigorosa e à uniformização de atuações hierárquicas”, à sua **definição e caracterização**. Assim:
 - a) **Directiva**: *Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência uma lacuna (integrativas).*
 - b) **Instrução**: *Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a*

atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.

- c) **Ordem**: *Contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços;*
- II) **Dispõe** sobre as atribuições e competências próprias de cada órgão e agente para a sua emissão. Assim (em leitura actualizadora, decorrente do NEMP):
- a) **Procurador-Geral da República**: *no âmbito dos seus poderes de direção, coordenação e fiscalização, tem a faculdade de emitir Diretivas, Ordens e Instruções que versem sobre a atuação funcional dos respetivos magistrados [artigo 19.º, n.º 2, b), do Estatuto do Ministério Público];*
- b) **Conselho Superior do Ministério Público**: *faculdade de emitir Diretivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República a emissão de Diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados [artigo 21.º, n.º 2, alíneas d) e e) do Estatuto do Ministério Público];*
- c) **Procuradores-Gerais Regionais e Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos**: *faculdade de, no âmbito da sua circunscrição, emitir Ordens e Instruções. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor a emissão de Diretivas ao Procurador-Geral da República no que à atuação dos magistrados do Ministério Público diz respeito [artigo 68.º n.º 1, alíneas a) e c) e 67.º, n.º 3, do Estatuto do Ministério Público];*
- d) **Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República**: *faculdade de emitirem Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas [artigos 101.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário e 75.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Ministério Público, respetivamente]; e*
- III) **Determina** que:
1. Os atos do **Procurador-Geral da República** emitidos no exercício do seu poder hierárquico de direção, coordenação e fiscalização da atividade do Ministério Público e dos respetivos magistrados revestem a forma de **Diretivas, Ordens e Instruções**, objeto de numeração sequencial dentro de cada ano de emissão;
 2. As Circulares emitidas até à presente data, que se encontrem em vigor, mantêm a sua eficácia e denominação;
 3. Os atos proferidos pelos **Procuradores-Gerais Regionais**, pelos **Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos**, pelos **Magistrados do Ministério Público Coordenadores de comarca** e pelos **Procuradores da República detentores de poder hierárquico**, quando conformativos da atuação dos seus subordinados, revestem a forma de **Ordens** e **Instruções**, objeto de numeração sequencial dentro de cada ano de emissão, e deverão conter uma sigla identificativa que permita diferenciar o órgão e/ou o agente responsável pela sua emissão;
 4. Os **demais atos hierárquicos**, vinculativos ou não vinculativos, não podem sobrepor-se ao conteúdo material próprio das Diretivas, Ordens e Instruções. Na dúvida, deve integrar-se o ato na categoria formal mais solene;

5. Os **demais atos produzidos pelos magistrados detentores de poderes hierárquicos** (v.g. ofícios-circulares, recomendações, orientações, relatórios, atas de reunião, informações, memorandos, protocolos, divulgações de conteúdos) configuram-se como **instrumentos de natureza eminentemente enunciativa, preparatória ou explicativa** de determinadas práticas ou atividades inerentes ao funcionamento da magistratura do Ministério Público, pelo que o seu conteúdo não é vinculativo;
6. **Todos os atos conformadores** do efetivo exercício do poder hierárquico **devem ser reduzidos a escrito**;
7. A divulgação interna dos atos e instrumentos de administração hierárquica, tal como determinado na Diretiva n.º 1/2013, deverá ser objeto de publicitação no SIMP, no módulo «documentos hierárquicos», dando-se o devido destaque diferenciador quanto à origem da respetiva emanação.

Prevendo e definindo o NEMP, nos seus artigos 76.º a 81.º, os instrumentos de mobilidade e gestão processual – reafecção de magistrados, afectação de processos, acumulação, agregação e substituição.

2.3. Linhas de actuação

Do ponto de vista da realização das finalidades visadas com a criação do *cargo/lugar*, as *características pessoais do magistrado do Ministério Público coordenador de comarca* – para além, naturalmente, das suas *qualidades competenciais* – apresentam-se como *variável não despicienda*.

Um dos maiores riscos de liderança de *grupos não espontâneos* estabelecida ou imposta a partir de fora através da figura de um *coordenador* é a adopção de *posturas autoritárias*, respaldadas na outorgada *situação de poder*.

Podendo levar a que de *indivíduos sem vocação, perfil e/ou competências*, estribando-se apenas nos *poderes hierárquicos* formalmente associados ao cargo, revelem a suas *limitações* e *adoptem* condutas e procedimentos que, *em termos de facto*, os reconduzam e diminuam à *figura de simples chefe administrativo* (em nosso entender, não só *refractária* ao estatuto e condição de *magistrado*, como incompatível com ele).

Com a *materialização* seja da *preversão autoritária* (tendo para nós que um magistrado autoritário e cheio de si mesmo será sempre um mau magistrado), seja da *perversão burocrática* – quer uma, quer outra comprometedoras das finalidades visadas pela *coordenação*.

Inexistindo diferenças de grau no que tange à *condição base/estrutural* de *magistrado*, estando, nesta perspectiva, todos, os *magistrados exactamente no mesmo plano*, a *coordenação deve antes ser encarada como uma coordenação entre iguais*, dependendo a sua eficácia da *capacidade de motivação* de quem dela está incumbido.

E, para isso, a espontânea *aceitação e o reconhecimento* por parte dos demais magistrados das *qualidades e competências informais* do coordenador constituirão *factores* relevantes.

Desejável e conveniente se nos afigurando a promoção de *ambiente de trabalho* límpido e arejado, que, sem *tiques autocráticos*, estimule e valorize a discussão crítica e aberta de questões atinentes à actividade cometida e desempenhada na comarca pelo *Ministério Público* (envolvendo magistrados e funcionários), em ordem à permanente melhoria da sua *prestação funcional*.

Nesse contexto se devendo, para além de prevenir e combater eventuais *disfuncionalidades vocacionas*, dar primazia e promover, sem ambages, a *qualidade do serviço* (executado, claro está, em *tempo cōngruo*).

A qualidade – e não a *quantidade* dela desligada ou que a ignora – do *serviço público* desenvolvido nesta sede, para além de constituir *direito dos cidadãos* que o demandem, configura-se, em termos substantivos, como seu *elemento matricial*, absolutamente indispensável, por isso, à geração, afirmação e transmissão de *confiança* à comunidade.

E, aqui, a *qualidade* requer, invariavelmente, tempo.

Como já foi certamente enfatizado, *“na actividade judicial, as categorias impostas por razões de economia não podem ser o alfa e ómega, nem centradas em critérios de produtividade que sejam essencialmente quantitativos, devendo ser considerados apenas como meio para realizar missões da justiça.*

A interpretação do modelo da LOSJ e os termos da sua execução passam necessariamente pela afirmação e interiorização de uma cultura de missão, com definição autónoma de uma estratégia do sistema judicial.

A estratégia do sistema judicial ou, no rigor, os “objectivos estratégicos” na expressão que a lei usa, constitui o fundamento da acção que tem de ser identificada com a construção da qualidade da justiça”.

A qualidade que é domínio da substância, não constitui uma noção parcelar e redutora, mas o resultado de uma agregação complexa de factores avaliados por um feixe de elementos que integram o quadro conceptual sedimentado do processo equitativo.

Por isso, no acompanhamento da execução e do desenvolvimento do novo modelo e na necessária dissecação de conceitos geneticamente ambíguos como “objectivos estratégicos”, “objectivos processuais” ou indicadores de medida”, as noções têm de ser redefinidas, evitando concessões a ideologias subliminares de “parametrização”, poupando a justiça ao risco de transposição dos modelos de gestão empresarial.

(...)

Há que ter presente uma prevenção fundamental: existem sempre questões éticas na esfera, que é autónoma, do modo de julgar e de “produzir” decisões, que sendo imperativos da natureza da função, não podem ser desconsiderados.

Não podemos esquecer que a justiça introduz distância e tempo; impõe o tempo necessário para a reflexão e para a ponderação em sociedades tomadas pela tirania a urgência e pelo turbilhão de emoções.

*A justiça tem os seus próprios ritmos, regras, exigências; não pode ser colonizada por valores sectoriais, técnicas, imposições, finalidades, ou até a inspiração do modelo managerial das empresas” (v. Henriques Gaspar, *Intervenção no X Encontro Anual do Conselho Superior da Magistratura*, realizado em 6 de Novembro de 2015, editada in www.stj.pt/discursos).*

O mesmo é dizer que não poderá a celeridade ser a primeira prioridade, porque uma justiça urgente gera riscos de afectação de direitos.

*“Relevante será a qualidade das decisões, que não pode ser alcançada se a cada processo não for consagrado o tempo que exige; a celeridade não pode ser um valor em si, mas apenas um instrumento de eficiência e a resposta da justiça tem de ser medida pelo equilíbrio entre a eficácia, a qualidade e a segurança das decisões” (*idem*, *Justiça, Reflexões fora do lugar-comum*, Wolters Kluwer/Coimbra Editora, 2010, pp. 81/82).*

Nunca será demais sublinhar que a confiança dos cidadãos na justiça decorrerá sempre do modo como, nos tribunais, vêem reconhecidos os seus direitos e resolvidos os seus casos.

*Constituindo, como em tudo na vida, a realidade prática do que se faz ou deixa de fazer nesse contexto condição **essencial** de aferimento da validade, no concreto das coisas, de princípios ditos acolhidos e da confiabilidade de quem os proclama (insufladamente ou não).*

*Como relembra Hannah Arendt, a propósito da completa derrocada moral da *sociedade dita respeitável* durante o regime hitleriano, “em circunstâncias semelhantes, não é nos que exaltam os valores e sustentam mais fortemente as normas morais que podemos confiar: sabemos hoje que as normas e critérios morais podem mudar de um dia para o outro, e que tudo o que resta é o mero hábito de exaltar e sustentar alguma coisa. Muito mais de fiar serão os que duvidam e os cépticos, não porque o cepticismo seja uma coisa boa, ou a dúvida, saudável, mas porque estão habituados a examinar as coisas e formar a sua própria opinião. Mas os melhores de todos são os que têm uma única certeza: que aconteça o que acontecer, enquanto vivermos, teremos de viver, tendo-nos por companheiros a nós próprios” (in *Responsabilidade e Juízo*, Publicações Dom Quixote, 1.ª edição, 2007, p. 39).*

Consistindo, evidentemente, a actuação funcional, maxime nos processos/procedimentos a que cada um se encontra adstrito, o campo por excelência de afirmação do quadro normativo aplicável e respectivos princípios enformadores, bem como de verificação da correspondência entre aquilo que se diz e propala e aquilo que, quantas vezes em contramão, se faz/vê feito (por acção ou omissão).

Importando nessa sede desincentivar lógicas meramente *quantitativas e numéricas* na execução da *actividade judiciária*, que, a mais das vezes, sacrificando a qualidade da *resposta*, leva ao seu *tratamento* de forma *incompleta*, pela *rama*, senão mesmo *desacertada*, bem como a *fuga* de *questões* carecidas de apreciação (enfim, ao cultivo da “*arte*” do *fazer de conta que se faz*).

Lógicas essas que o quadro deficitário de *magistrados do Ministério Público* e a *desmaterialização* dos processos – que, na verdade, dificulta, pela árdua morosidade requerida e implicada na *localização*, *abertura* e *verificação* electrónicas dos *elementos* considerados pertinentes, seja a apreensão (na sua globalidade, em função do número e extensão dos *actos* e *peças processuais* que os integram) do respectivo *objecto*, seja a sua, cada vez mais premente (dado o afã produtivista que vem alastrando), *fiscalização* da *regularidade* da respectiva *tramitação* – podem, em razão de associadas *valorizações premiais*, potenciar.

Como bem sabe quem neles compete *trabalhar a tempo inteiro e efectivamente trabalha*, *estudar/analisar* um processo em ordem à (i) *verificação dos respectivos termos* e (ii) *intervenção, adequada e oportuna, no seu âmbito*, em função dos *dados* nele contidos e das atinentes *regras processuais*, constitui realidade muito distinta da *leitura lúdica, diletante e/ou sem consequências conformadoras/vinculativas para terceiros* de textos avulsos, romances, novelas ou contos no computador.

Estando em crer que o atingimento de *resultados qualitativos aceitáveis* nesse âmbito requer, para além da *interiorização* da natureza de serviço à comunidade imanente à actividade em questão, *esforço diário, empenhado e orientado*.

Bem como a adopção, em face da sua especificidade, do provérbio *festina lente* como princípio de trabalho, por se revelar o único consentâneo, à luz das *capacidades* de que o *comum das pessoas* se encontram dotadas, com o seu tratamento *preocupado*, ou seja, *dispensando a cada caso a atenção, cuidado, rigor e reflexão/ponderação* requeridos, exigíveis e expectáveis (cfr. Lamberto Maffei, *Elogio da Lentidão*, Edições 70, 2020).

De fora destas observações ficando, é claro, os verdadeiros sobredotados, *do ponto de vista da capacidade, realmente demonstrada e concretamente (nos processos) afirmada, de expedita* apreensão meramente virtual, completa e exigível, de matéria da sua competência (e não apenas no plano, *mais sedutor*, das *proclamações discursivas extraprocessuais*, onde por todo o lado *pontuam e florescem*) – com quem, infelizmente, ainda não nos cruzámos na actividade, *diária e comezinha*, consistente no *exercício efectivo e constante* de funções nos tribunais.

Revestindo-se de evidente interesse para a *avaliação substantiva* da actividade do *Ministério Público*, também na vertente da *prestação de contas* e *escrutínio*, a análise, designadamente:

- i) *Da percentagem de casos em que as promoções do Ministério Público encontraram aceitação pelos juízes ou, pelo contrário, foram por eles repudiada; e, nestes casos,*

- por que o foram;*
- ii) *Do número de casos em que apesar de a promoção do Ministério Público ter sido judicialmente recusada, o Ministério Público não interpôs recurso e das razões por que o não fez;*
 - iii) *Do número de casos em que o Ministério Público interveio efectivamente na qualidade de parte acessória e os termos em que tal intervenção se concretizou;*
 - iv) *Do número de vezes que em audiência de julgamento requereu, em função da prova nela produzida, a ampliação dos temas da prova e/ou a alteração dos factos integrantes do objecto do processo;*
 - v) *Do número de casos em que usou o seu poder-dever de, uma vez convencido da improcedência da sua posição acusatória, solicitar na fase final do julgamento a absolvição do arguido e das razões por que o não fez;*
 - vi) *Do número de vezes em que interpôs recurso no exclusivo interesse do arguido;*
 - vii) *Do número de vezes em que se limitou a pedir justiça e das razões subjacentes (cfr. Figueiredo Dias, *Autonomia e responsabilidade comunitária do Ministério Público: um equilíbrio difícil*, in 25 Anos do Estatuto do Ministério Público, Coimbra Editora, 2005, p. 81).*

Crendo, na perspectiva exposta, que *contemporizações e/ou secundarizações* em matéria de *exigência qualitativa* no concernente à *actividade processual* cometida aos *agentes públicos* dela incumbidos e a *selecção/eleição*, quase que absolutizada (como se de uma *inevitabilidade cega se tratasse*) de *critérios* ou *parâmetros* de base *meramente quantitativa* (facilmente colhidos, tratados e divulgados) enquanto factores de aferição da *eficiência* e *eficácia* da respectiva *prestação*, *significa*, no seu *âmago*, pela radical *incongruência finalística* que tal opção encerra (e induz), *desconsiderar* os cidadãos, formalmente erigidos como *razão de ser* e supostos *beneficiários* do sistema de justiça, e *expulsá-los* para a sua *periferia*.

Mas a par da *não afectação* de *meios humanos e materiais*, em ostensiva e persistente *dessintonia* com o *normativamente* estabelecido a respeito – com o conseqüente comprometimento, por essa via, das *finalidades ditas visadas* pela *reforma* (como v.g. a *especialização* e a efectiva *repressão* dos *fenómenos criminais* considerados mais preocupantes) e inerente *descredibilização* aos olhos da *comunidade* (que, a justo título, se vê impelida a remeter as *afirmações proclamatórias* vazias de materialização prática para a *prateleira*, infelizmente de *incomensurável dimensão*, da *conversa fiada / lanque de bois*), *também* a *abundância* e a *qualidade* da legislação, quantas vezes *falha, contraditória, ambígua, vaga, confusa* e *indefinida* (contrariando as exigências de *clareza, precisão, previsibilidade e acessibilidade*) e, por conseqüência, de sentido dificilmente alcançável até por quem está incumbido da sua *aplicação* (suscitando *interpretações plúrimas* perante casos em tudo idênticos, possibilitando *procedimentos arbitrários* e gerando *sentimentos de insegurança* a quem *contacta* ou tem necessidade de recorrer aos tribunais), *se integra*, como elemento importante, na *fileira* dos factores de *desconfiança*.

Actuação passível de, *aqui e ali*, aproveitar àqueles que detêm maior *competência de acção*, mas que atinge e afecta negativamente, de forma vincada, a *generalidade dos cidadãos*.

E que – sendo de rejeitar liminarmente, desde logo em face dos *exemplos de probidade* ao mais alto nível que, de forma constante, vêm sendo dados por quem detém responsabilidades e/ou variadas influências nesses *patamares cimeiros*, a hipótese de que, também entre nós, os senhores do crime se tenham tornado já senhores do direito (cfr., a propósito, António de Almeida Santos, *O crime organizado e a corrupção: dificuldades e sugestões*, in *Pare, pense e mude*, Editorial Notícias, **2002**, pp. 155/190) – se fica, certamente, a dever a simples *inabilidade legislativa / falta de legisperícia*, que importaria se ultrapassasse.

Sendo certo que a *“experiência comum revela que as pessoas exigem fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência aos actos dos poderes públicos, de forma a poderem orientar a sua vida de forma segura, previsível e calculável. Das regras da experiência derivou-se um princípio geral da segurança jurídica cujo conteúdo é aproximadamente este: as pessoas – os indivíduos e as pessoas colectivas – têm o direito de poder confiar que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas ou em actos jurídicos editados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico”* (v. Gomes Canotilho, *Estado de Direito, Cadernos Democráticos*, Fundação Mário Soares, Fevereiro 1999, pp. 73/74).

A finalizar, pela *força inspiradora* que, em contraponto, encerram e transmitem – particularmente nestes *tempos pandémicos, de vírus vários* –, também no quadro da *confiança e da confiabilidade*, palavras da poeta¹:

*“Porque os outros se mascaram mas tu não
Porque os outros usam a virtude
Para comprar o que não tem perdão.
Porque os outros têm medo mas tu não.*

*Porque os outros são túmulos caiados
Onde germina calada a podridão.
Porque os outros se calam mas tu não.*

*Porque os outros se compram e se vendem
E os seus gestos dão sempre dividendo.
Porque os outros são hábeis mas tu não.*

*Porque os outros vão à sombra dos abrigos
E tu vais de mãos dadas com os perigos.
Porque os outros calculam mas tu não”.*

¹ *Porque*, Sophia de Mello Breyner Andresen.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

22. A GESTÃO DA COMARCA E O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA

J. M. Nogueira da Costa*

1. Gestão da Comarca
 - 1.1. A gestão pressuposta pela LOSJ (cf. Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto)
2. A organização do Ministério Público
 - 2.1. Boas práticas
 - 2.2. Modelos de hierarquia e de magistrados
 - 2.3. A organização em si

1. Gestão da Comarca

1.1. A gestão pressuposta pela LOSJ (cf. Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto¹)

Os artigos 90.º e 91.º da LOSJ consagram a **gestão por objetivos para o desempenho** dos tribunais judiciais.

O Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, **objetivos estratégicos** para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o **tríénio subsequente**.

“O estabelecimento destes objetivos, num quadro plurianual ou de médio prazo, visa estabelecer um rumo ou linha de ação consistente que permita, entre o mais,

- i. Definir uma orientação estratégica (global);
- ii. Introduzir comunicação interna entre os profissionais do foro envolvidos (juizes, magistrados do Ministério Público e oficiais de justiça), coesão e coerência de atuação;
- iii. Controlar a atividade e avaliar os resultados.

A formulação de tais objetivos implica a ponderação, como fator decisivo, do índice de valores de referência processual (em face dos resultados alcançados e produtividade evidenciada do período anterior) e dos recursos materiais e humanos afetos, para além de um desdobramento de objetivos e metas a atingir em cada um dos tribunais.

Este quadro constitui, a seu modo, um esquema legal de **Plano Estratégico** (negrito nosso) pelo qual se estabelecem, por via de negociação e compromisso, um leque de objetivos matriciais...” (Carlos Adérito da Silva Teixeira, Instrumentos de gestão como parâmetros de eficácia e de eficiência do sistema judiciário, Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério

* Procurador da República.

¹ Cf. alterada pelos seguintes diplomas: Lei n.º 62/2013, de 26.08, na redação da Lei 40- A/2016, de 22 de dezembro, Lei n.º 94/2017, de 23.08, Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25.08, Lei n.º 23/2018, de 05.06, Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10.12, Lei n.º 19/2019, de 19.02, Lei n.º 27/2019, de 28.03, Lei n.º 55/2019, de 05.08, e Lei n.º 107/2019, de 09.09)

Público Coordenador, Coleção: Direção de Comarcas, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1.ª edição – 01/07/2019, páginas 223 a 224).

O Ministério Público deve pautar a sua atividade de forma estrategicamente orientada, através da seleção de áreas prioritárias e desenvolvimento dos respetivos projetos e planos de ação. É esta a função essencial que se pretende atingir, mediante a identificação de objetivos estratégicos e/ou processuais: orientar e potenciar a iniciativa de todos órgãos, departamentos e magistrados do Ministério Público para um desempenho de excelência da sua missão.

Os **objetivos processuais** surgem neste contexto e no Ministério Público, após a sua implementação, como:

- **Método de trabalho estrategicamente orientado**, com envolvimento dos magistrados de todas as áreas funcionais do Ministério Público e em coerência com a abrangência e com as prioridades refletidas nos **objetivos estratégicos**;
- **Método de obtenção de propostas** assentes na avaliação objetiva e rigorosa dos resultados obtidos no ano anterior e que assentam em metodologias de articulação entre diferentes estruturas do Ministério Público, tanto do ponto de vista horizontal na primeira instância - como vertical entre diversas instâncias;
- Na primeira vertente, realçam-se os **projetos de desenvolvimento de mecanismos de articulação entre a investigação criminal e o julgamento** para habilitar os magistrados de julgamento com a informação necessária para sustentar a acusação em julgamento e, através da monitorização das decisões finais, identificar práticas a serem replicadas ou evitadas, institucionalizando uma cultura de aprendizagem mútua no interior do Ministério Público;
- De salientar, também, as **diversas iniciativas de articulação entre as áreas criminais e as áreas não criminais**, nomeadamente pelo reforço dos fluxos de informação entre os departamentos de investigação criminal e as áreas de família e crianças nos crimes de violência doméstica ou contra a autodeterminação sexual²;
- No que se refere à **articulação com as instâncias superiores**, têm sido propostos:
 - Procedimentos de difusão dos pareceres do Ministério Público e da jurisprudência nos Tribunais superiores;
 - Contactos³ entre as estruturas de coordenação das Procuradorias-Gerais Regionais e as Procuradorias da República das comarcas, com envolvimento direto dos magistrados do Ministério Público coordenadores;
- Outra vertente a salientar, resultante dos objetivos propostos, reside na **consolidação de uma estratégia diferenciada de abordagem da investigação criminal**:
 - Dos casos de pequena e média criminalidade, com recurso preferencial a institutos consensuais; e

² Cf. a título de exemplo, as Atas de reunião n.º 2/15, de 15 de julho, 1/16, de 22 de junho, e 1/18, de 01 de junho, Coimbra – Proc. da Comarca – Coordenação e a importância das fichas de articulação na área da violência de género e sexual, envolvendo crianças e jovens.

³ Estes contactos deverão procurar também, como salientado nos **objetivos** de algumas unidades orgânicas, identificar questões a exigir uniformização de jurisprudência, a suscitar pelo Ministério Público nos tribunais superiores, aumentando a segurança jurídica e a igualdade do cidadão perante a lei.

- da criminalidade grave e complexa, com a criação de unidades especializadas e mecanismos especiais de articulação com os órgãos de polícia criminal.
- Ainda na área penal realçam-se também os vários **projetos de reforço de proteção das vítimas de crimes**, seja no decurso da investigação, seja em sede de ressarcimento dos danos causados pelo crime.
- Verifica-se uma **maior atenção à área penal face às restantes áreas de intervenção do Ministério Público**, nomeadamente as áreas laboral, cível, comercial e administrativa e tributária, tanto em termos de monitorização da celeridade processual como de identificação de áreas de atuação preferencial.

A implementação desta estratégia no Ministério Público, sustentada na aprendizagem permanente de todos os magistrados, na partilha de experiências e na monitorização de resultados, permite encarar o futuro com um renovado otimismo e confiança no Ministério Público e nos seus magistrados.

Mas muito caminho há por trilhar ainda, sobretudo atentas as especificidades decorrentes do estatuto de magistratura, o que se traduz num exercício de certa forma inovador.

Em geral afirma-se em matéria de objetivos que quando se tiverem identificado os pontos fracos e fortes é necessário definir onde a equipa está agora e onde se pretende que ela chegue e que esse planeamento deve relacionar os resultados pretendidos pela empresa e os recursos de que se dispõe. No final, obter-se-á um projeto que norteará as atividades da equipa, bem como as suas decisões a partir de então.

Adaptar este discurso a uma magistratura exige um exercício “sui generis”, mas que temos vindo a concretizar de forma agora inovadora, tendo em consideração a forma como tratávamos este tema no passado.

Note-se que não podemos contratar quando e quem queremos. Não podemos gerir o Ministério Público como se de uma empresa se tratasse.

Nos termos do artigo 91.º da mesma LOSJ, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador⁴, ouvido o administrador judiciário, propõem respetivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, os números dos "**objetivos processuais**" que se devem reportar «ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, tendo em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca, tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos».

⁴ As competências do MMPC aparecem reguladas nos artigos 91.º, n.º 1, 94.º, n.º 8, al.ª b), 99.º, n.º 1, 101.º, 104.º, n.º 2, 105.º, 106.º, n.º 2, e 108.º, n.º 1, 109.º, n.º 1, al.ª b), da LOSJ.

Muito discutível é a norma do art.º 103.º da LOSJ, ao estabelecer um recurso hierárquico necessário para o CSMP dos atos e regulamentos administrativos emitidos pelo MMPC e sem efeito suspensivo, lida à luz dos artigos 20.º, n.º 1, e 264.º, n.ºs 4 e 5, da CRP e 51.º do CPTA, pois cria um contencioso privativo e privilégios de foro para certas categorias de atos administrativos, pois não podem deixar de ser impugnáveis jurisdicionalmente os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos, ainda que inseridos num procedimento administrativo.

“Nada se dispôs, todavia, sobre as ferramentas de concretização e controle de objetivos: elaboração de ficha por objetivo, fixação de metas, estabelecimento de indicadores de medida e monitorização periódica...” (Carlos Adérito da Silva Teixeira, artigo cit., página 224).

O cumprimento dos objetivos estratégicos é **monitorizado anualmente** pelas entidades referidas no número anterior realizando-se, para o efeito, reuniões entre representantes do Conselho Superior da Magistratura, da Procuradoria-Geral da República e do competente serviço do Ministério da Justiça, com **periodicidade trimestral**, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual.

O Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça articulam **até 15 de julho** os objetivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância e para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público.

Neste trabalho importa a ponderação dos meios afetos à adequação entre os **valores da referência processual estabelecidos** e os **resultados registados** em face dos **objetivos assumidos**, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo **sistema de informação de suporte à tramitação processual**.

Este sistema de informação de suporte à tramitação processual é muito deficiente na recolha de metadados e de dados estruturados, não permitindo uma análise rigorosa, sendo ainda pouco amigável para o utilizador, para além de assentar numa filosofia de serviço ultrapassada e limitadora da ação do magistrado, estando em construção um novo sistema na Procuradoria-Geral da República que poderá fazer a diferença, uma vez que **a componente informática de uma organização é hoje um elemento estruturante da própria organização**.

Os valores de referência processual reportam-se a valores de produtividade calculados em abstrato por magistrado e são revistos com **periodicidade trienal**. Acontece, todavia, que estes valores não têm revelado proximidade suficiente à realidade, pois a realidade é também ela própria muito difícil de ser comparada, pela diversidade que ainda oferece em termos organizativos, a que acrescem os problemas do sistema informático. A isto acresce o facto de se ter vindo a procurar uma especialização no Ministério Público para além da realidade, pois o número de magistrados e a organização do Ministério Público não se adequam ao que se pretende, o que é cada vez mais patente na criminalidade associada à violência nas relações de intimidade, assistindo-se a uma imposição natural de especialização, projeto esse, todavia, que fica comprometido à partida pela falta de dimensão das estruturas investigatórias, falta de formação especializada dos operadores judiciais e falta de pessoas, com a agravante de desconhecimento do que é trabalho em Rede, para não falar nos problemas da Rede ou da sua quase inexistência.

Como refere Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto, “... importa assinalar que este novo modelo se desenvolve num contexto de *deficit* de recursos humanos, reduzidos orçamentos e de dificuldades decorrentes da inovação tecnológica, a par de um aumento da exposição

mediática e do escrutínio público” (“O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca – competências, capacidade gestonária e perfil”, Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ, Coleção Direção de Comarcas, página 150).

Nos termos do artigo 90.º, n.º 5, da LOSJ, **os valores de referência processual** podem ser estabelecidos de forma única para todo o território nacional ou assumir especificidades para as diferentes comarcas. A temática dos VRF associa-se de modo intenso à questão da contingência processual.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca **formula as propostas de objetivos de natureza administrativa, processual ou de gestão** das Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados, tendo em consideração os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente. As propostas devem ser apresentadas **até 15 de outubro** de cada ano ao Procurador-Geral da República, para **homologação até 22 de dezembro** (artigo 91.º, n.º 2, da LOSJ).

Os objetivos operacionais (na terminologia da LOSJ, estratégicos anuais ou, sobretudo, processuais) são, essencialmente, de carácter anual.

Esta competência funcional impõe uma compatibilização dos objetivos processuais da Comarca com os objetivos estratégicos do Ministério Público, anualmente estabelecidos, bem como com as Diretivas e Instruções Genéricas para Execução da Lei da Política Criminal.

Os objetivos devem refletir um planeamento tático-operacional por áreas do Ministério Público, envolvendo os imediatos superiores hierárquicos e os operadores privilegiados do sistema.

Essas áreas são pré-definidas pela Procuradoria-Geral da República concomitantemente com a definição de objetivos estratégicos.

Os **objetivos processuais** não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir em casos concretos e devem ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados (cf. n.ºs 4 e 6 do artigo 91.º da LOSJ).

A minha experiência de coordenação permitiu-me identificar um conjunto de problemas decorrentes da fixação e cumprimento de objetivos. Assim, e por exemplo, pude observar que o propósito de atingir objetivos levava alguns magistrados a suspender provisoriamente processos na área da condução ilegal ou em estado de embriaguez com injunções irrisórias, descredibilizando a própria incriminação legal penal. Em face desta realidade, que as polícias me reportavam, pela desigualdade até no tratamento de cidadãos, em função das “comarcas” (cf. modelo antigo), consensualizei com os senhores magistrados do Ministério Público e Judiciais um conjunto de critérios, que foram vertidos para um **manual** disponível no Sistema de Informação do Ministério Público, que permitiu um tratamento igual desta criminalidade e robusto – cf. *Guião para Suspensão Provisória e Processo Sumaríssimo em Crimes de condução em estado de Embriaguez e de Condução sem Habilitação Legal*, divulgado pela Divulgação n.º 7/13, de 25 de fevereiro, da Extinta – F. Foz - Proc. - Direção.

Inicialmente os resultados estatísticos desta experiência atrás referida traduziram-se numa “paragem”. Com a consensualização alcançada, o esforço e o mérito dos senhores magistrados, beneficiando também da consensualização com os senhores juízes, os resultados atingidos dispararam e catapultaram-nos para os lugares cimeiros.

A fixação de objetivos não deve, pois, ser programática. Deve ser realista, consensualizada e até revolucionária, aproveitando as forças existentes. Por outro lado, não podemos esquecer-nos que somos nós, Ministério Público, que nos temos de adaptar à criminalidade, pois o contrário acontece todos os dias... Finalmente, e repetindo, não podemos fixar objetivos em função de meios que não possuímos ou não podemos mobilizar. A **monitorização dos objetivos** não pode ser feita sem conhecimento da realidade existente em termos humanos e técnicos. É preciso perceber que resposta cada um dá e pode dar com os meios, as tarefas e o tempo de que dispõe. Isto pode demandar uma **monitorização de proximidade**, como por exemplo uma **medição de tempos e de atos**.

Monitorizar objetivos pressupõe perceber a capacidade instalada, o serviço atribuído a cada um, o tempo que se perde com tarefas menos nobres, como afetar uns e outros a tarefas em função da sua importância, incentivar a qualidade com celeridade, evitando-se tudo o que sejam “gorduras” processuais.

Aspeto fundamental, na **monitorização de objetivos**, é **dividir as matérias por grau de importância**. Assim, e por exemplo, não podemos tratar toda a violência doméstica da mesma maneira. Dividindo o que é urgente entre o mais e o menos urgente, conseguimos monitorizar semanalmente nos processos de risco elevado ou significativo a aplicação de medidas de proteção à vítima, o encaminhamento dos agressores para programas, a aplicação de medidas de coação, etc. Isto constituirá uma salvaguarda acrescida ao que resulta da lei geral e especial. Sobre este assunto pode consultar-se a **Informação n.º 5/14, de 03 de abril, da Extinta - F. Foz - Proc. – Direção**.

Ao nível das Comarcas, elabora-se um **relatório de atividade intercalar, correspondente a um período de seis meses**. Todavia, o controlo mensal ou bimensal, por exemplo, através de estatística individual de magistrados do Ministério Público em funções nos DIAP das Comarcas, tem sido um instrumento fundamental de monitorização.

Torna-se ainda fundamental proceder à elaboração de **avaliações por áreas**, dos quais constem todos os aspetos a considerar para a efetivação dos objetivos, bem como proceder a **reuniões periódicas** com os Magistrados, funcionários, órgãos de polícia criminal, Segurança Social, DGRSP, CPCJs, etc.

A dinamização de uma equipa é a tarefa que mais esforço exige de um coordenador. Motivar implica, muitas vezes, realçar e valorizar a importância do trabalho.

Aspeto crucial a que o coordenador deve estar atento, tratando-se de **criminalidade sensível ou grave** é à forma como os magistrados exercem o controlo das investigações ou controlam diretamente as mesmas, não deixando margem para o não exercício do controlo funcional (e não operacional) das investigações, aspeto este crucial, não só em matéria de prescrições

como também da própria qualidade da investigação, tendo em conta o dever de realização de justiça a que estamos todos vinculados.

Nesta matéria, torna-se fundamental salientar as seguintes situações:

- a) Quando ocorra delegação de investigação criminal, estabelecer o regresso do processo para controlo periódico;
- b) Decorrido o prazo concedido para a realização das diligências de investigação pelos OPC's e caso o inquérito-crime não seja remetido aos serviços do MP nem seja solicitada a prorrogação do prazo, solicitar oficiosamente a devolução do inquérito ou informação sobre o seu estado.
- c) Nos inquéritos em que a realização de ato/diligência seja solicitada a um perito/tradutor e se esgote o prazo concedido sem que o ato/diligência pedida sejam remetidos aos serviços do MP, solicitar oficiosamente informação sobre o estado do ato/diligência;
- d) Quando o inquérito seja remetido pelo OPC com a informação de que foi por aquele solicitada a inquirição de determinado sujeito processual a outra entidade policial, deverão os autos aguardar por 30 dias sobre a data constante do pedido de inquirição e, decorridos sem que nada seja junto, deverá ser solicitada oficiosamente informação sobre o estado da diligência;
- e) Estabelecer prazos máximos para cumprimento dos despachos pelos OPC.

Aspeto crucial a salientar em matéria de investigação criminal é o **cumprimentos dos despachos e os prazos dos inquéritos**, devendo ser implementadas medidas concretas quanto ao cumprimento dos despachos e à observância dos prazos dos inquéritos, impedindo prevenir as prescrições, matéria esta objeto de instrumentos hierárquicos da Procuradoria-Geral da República, proferidas também sobre o mecanismo de aceleração processual, com vista a relembrar os procedimentos aí estabelecidos, evitando-se, assim, que possam deixar de ser cumpridos integralmente.

Não pode ficar ainda esquecida a matéria do **controlo dos prazos de duração máxima das medidas de coação privativas de liberdade**, em ordem a prevenir a ocorrência de excessos, devendo ser adotados procedimentos mínimos de segurança, no que respeita ao controlo dos prazos de duração máxima das medidas de coação privativas de liberdade:

a) Na fase de inquérito:

Logo que aplicadas as medidas de coação de prisão preventiva ou de obrigação de permanência na habitação pelo Juiz de Instrução, o Magistrado do Ministério Público titular do inquérito deve:

- proferir despacho nos autos (se possível, em folha de cor que se destaque) fazendo constar o prazo de duração máxima da medida, com o cálculo da data do seu termo;
- proceder do mesmo modo face a alterações ou interrupções que possam vir a ocorrer;
- determinar a criação de alarme no processo eletrónico.

b) Na fase de instrução:

– após a notificação da abertura da instrução (artigo 287.º, n.º 5, do CPP), o Magistrado do Ministério Público deve solicitar a abertura de “vista” no processo e fazer constar no processo o prazo de duração máxima da medida, nos moldes já indicados.

c) Na fase de julgamento:

- após a notificação do despacho que designa data para julgamento (artigo 313.º, n.º 2, do Código de Processo Penal) o Magistrado do Ministério Público deve solicitar a abertura de “vista” e confirmar o prazo de duração máxima da medida de coação, calculado na fase anterior;
- após a prolação da sentença, o Magistrado do Ministério Público deve, em caso de interposição de recurso, proceder a novo cálculo da duração máxima da medida e, em vista que solicitará, fazê-la constar dos autos;
- igualmente, o magistrado do Ministério Público deve proceder ao cálculo da duração máxima da medida, nos casos previstos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 215.º, do Código de Processo Penal.

A cada magistrado do Ministério Público compete, por despacho, mandar corrigir, alterar ou acrescentar as anotações que se mostrem desatualizadas, incorretas ou desconformes com as vicissitudes ocorridas em inquérito, relativas à aplicação e duração máxima da medida de coação privativa de liberdade.

Tendo em vista o **controlo dos prazos de revisão e dos prazos máximos de duração das medidas de coação privativas da liberdade**, deve implementar-se ficha individual de cada processo, que deve ser preenchida de acordo com os elementos que o magistrado fornecer em despacho, que proferirá no inquérito, devendo a ficha ser agrafada na contracapa do processo e manter-se atualizada, para mais rápida perceção da situação coativa do arguido, pelo menos enquanto o sistema de “capas” do processo eletrónico não estiver implementado.

É boa prática e em execução em algumas comarcas a elaboração de listagens, sendo uma lista única para os inquéritos e instruções e outra lista única para os processos de secção (englobando a instância criminal local e central), de processos com arguidos privados de liberdade, quer na situação de prisão preventiva, quer na situação de obrigação de permanência na habitação (incluindo os que se encontrem em cumprimento de pena) e em que seja previsível a necessidade de movimentação durante os turnos nas férias judiciais.

A listagem em referência integra o livro de turno, que deve ser aberto por cada núcleo em que funciona o turno da comarca e que fica sempre disponível nos serviços de apoio do Ministério Público, sendo encarregue da sua guarda o oficial de justiça que assegure a respetiva direção, a cada momento.

A existência de ficha de preso nos processos com condenação é fundamental para o controlo do prazo da medida privativa da liberdade.

Matéria conexa com esta é o facto de a **detenção para comparência a ato processual** apenas poder ter lugar para assegurar a presença **perante autoridade judiciária** e não perante órgão de polícia criminal ou para exame, ainda que médico-legal, mesmo que o OPC intervenha no

inquérito com competência delegada pelo Ministério Público (artigos 254.º, n.º 1, alínea b) e 273.º do CPP e 27.º, n.º 3, alínea f) da CRP).

Obviamente que toda esta matéria nos faz trazer também à colação o **controlo da emissão e execução dos mandados de detenção**, pois os procedimentos devem ser uniformes em toda a comarca relativamente ao cumprimento e devolução dos mandados de detenção. Assim:

- Não devem ser arquivados inquéritos onde estejam pendentes mandados para cumprimento por parte de entidades nacionais ou estrangeiras, devendo proceder-se, conforme os casos, à sua devolução ou cancelamento, nomeadamente junto da Interpol e Sirene;
- Quando o Ministério Público se pronuncie sobre a emissão de mandados de detenção para cumprimento de pena, deverá ter-se em atenção a especificidade da entidade a quem os mandados são dirigidos e, nessa conformidade, deverá ser promovido:
 - i. a emissão de um único mandado com todas as moradas conhecidas do visado, quando se trate de mandados a enviar à PSP, ao SEF e à PJ, evitando a multiplicação de mandados na mesma entidade;
 - ii. no caso de mandados a remeter à GNR, para além do mandado a dirigir ao posto competente na morada do visado, deve ser remetido outro para o Comando Geral da GNR para difusão, uma vez que o SIOP não está disponível em todos os Comandos Distritais;
- Aquando da aposição do visto para fiscalização, deve haver o cuidado de verificar se todos os mandados de detenção emitidos foram devolvidos ou solicitado o competente cancelamento, no caso de mandados de detenção europeu ou internacional.

Aspetos fundamentais a considerar na definição de objetivos processuais são os seguintes:

- 1 –Enquadrar a definição de objetivos na predefinição de áreas e de objetivos estratégicos da PGR;
- 2 –Envolver os imediatos superiores hierárquicos e os operadores privilegiados do sistema (cf. magistrados, funcionários, etc.);
- 3 –Não impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir em casos concretos;
- 4 –Não definir objetivos meramente programáticos – ser realista, consensualizar e até revolucionar, aproveitando as forças existentes, o que pressupõe o conhecimento dos problemas do dia-a-dia e a solução a implementar;
- 5 –Ter o cuidado de uniformizar os procedimentos necessários, de molde que os cidadãos tenham tratamento igual, implementando regras uniformes e boas práticas, com recuso, se necessário for, a guiões ou manuais;
- 6 –Nos objetivos temos de pressupor que é o Ministério Público que se deve adaptar à criminalidade e não o contrário;
- 7 –Não fixar objetivos em função de meios que não possuímos ou que não podemos mobilizar;
- 8 –Concentrar preferencialmente o tratamento das questões especiais: a proximidade nas questões mais graves ou complexas deve ser sinónimo de especialização, não sendo, em

princípio, muito relevante a proximidade territorial;

- 9 – Aumentar a troca de experiências e saberes entre magistrados através de debates e reuniões;
- 10 – Disponibilizar o maior apoio possível, abrindo canais de comunicação;
- 11 – Uniformizar o arquivo;
- 12 – Implementar ações de formação em função dos objetivos definidos, utilizando até forças próprias;
- 13 – Adotar procedimentos inovadores ou eficazes;
- 14 – Constituir equipes de trabalho para melhor organização da comarca;
- 15 – Implementar modelos de articulação por áreas;
- 16 – Utilizar recursos tecnológicos inovadores.

Para monitorização dos objetivos fixados:

- 1 – Estabelecer uma monitorização de proximidade, que permita uma medição de tempos e de atos, sem burocratização, na ausência de uma ferramenta informática capaz de o fazer;
- 2 – Perceber a capacidade instalada;
- 3 – Perceber o serviço que deve ser atribuído a cada um;
- 4 – Identificar o tempo que se perde com tarefas menos nobres;
- 5 – Incentivar a qualidade com celeridade, evitando-se tudo o que sejam “gorduras” processuais;
- 6 – Classificar as matérias por grau de importância;
- 7 – Elaborar relatórios de balanço, dos quais constem todos os aspetos a considerar para a efetivação dos objetivos;
- 8 – Proceder a reuniões periódicas com os magistrados, funcionários, órgãos de polícia criminal, Segurança Social, DGRSP, CPCJ’s, etc.;
- 9 – Estar atento à forma como os magistrados/funcionários exercem o controlo das investigações ou controlam diretamente as mesmas;
- 10 – Estar atento à forma como os magistrados/funcionários exercem o controlo das prescrições;
- 11 – Estar atento à forma como os magistrados/funcionários exercem o controlo dos prazos processuais;
- 12 – Estar atento à forma como os magistrados/funcionários exercem o controlo das medidas limitativas da liberdade e da utilização do património;
- 13 – Estar atento à forma como os magistrados/funcionários atendem o cidadão.

2. A organização do Ministério Público

2.1. Boas práticas

Para aprender bem uma **prática de trabalho** é necessário que a mesma seja consensual dentro da organização e esteja solidamente estruturada. Para isso, mais do que o argumento de autoridade, deve prevalecer o argumento da coerência sistemática, da qualidade do método, que revela planejamento e não mero improvisado de circunstância.

O Ministério Público não é uma empresa. A utilização de ideias empresariais é legítima, mas deve ser moderada.

O novo estatuto do Ministério Público de forma equilibrada atribui ao Procurador-Geral da República [artigo 19.º, n.º 1, al. g)], ao diretor do Departamento Central de Investigação e Ação Penal [artigo 59.º, n.º 1, al. c)], ao Procurador-Geral Regional [artigo 68.º, n.º 1, al. f)], ao diretor do Departamento de Investigação e Ação Penal Regional [artigo 72.º, al. b)], ao magistrado do Ministério Público coordenador da comarca [artigo 75.º, n.º 1, al. g)] e ao diretor do Departamento de Investigação e Ação Penal [artigo 87.º, al. b)] competência para «intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal». Mas, ao mesmo tempo, o artigo 97.º, n.º 4, prescreve que «a intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal». Em suma, se a intervenção hierárquica não sofresse qualquer limitação imposta pelo Código de Processo Penal, antes fosse sempre admissível, estas regras seriam totalmente desnecessárias (cf. RUI CARDOSO, *Intervenção...*, pp. 30/31).

Daqui resulta, desde logo:

- **A impossibilidade de condicionamentos da investigação/acusação a formular, muito embora o hierarca possa pedir informação prévia, no sentido de poder exercer o seu poder de avocação do inquérito-crime;**
- **A impossibilidade de alterar ou revogar acusação formulada;**
- **A limitação dos casos de avocação e de redistribuição do processo avocado;**
- **A possibilidade de nomeação de magistrado diferente para o julgamento daquele que formulou a acusação;**
- **A possibilidade de não acompanhamento pelo magistrado do julgamento da acusação formulada;**
- **A possibilidade de instruções ou ordens vinculativas para julgamento, sem prejuízo da liberdade de palavra do magistrado subordinado.**

Por exemplo, a **utilização da expressão “líder” não deixa de ser um anglicismo que mata a linguagem adequada ao Ministério Público**. Aqui não há chefes, não há mentores, não há guias, não há condutores, não há cabeças, não há capitães, não há representantes, não há fundadores, **mas há elementos principais, há coordenadores e há superiores hierárquicos**.

O nosso objetivo não é ser líderes de vendas, não é consolidar lideranças... **“O hábito transforma o horripilante em tolerável, o tolerável em aceitável... até ao dia em que quem se**

lhe opõe é um purista quixotesco ou reacionário” (Manuel Monteiro, “Por Amor à Língua”, Objectiva, p. 114).

Devemos implementar métodos de trabalho com características radicalmente melhores o que implica trocar impressões, aceitar o que é melhor para nós, oferecer o que nos é valioso e, sobretudo, estar aberto a novas perspectivas e o conceito mais estruturante com que podemos operar é o de «**SIMPLIFICAÇÃO**», ou seja, mais do que não complicar, tornar as coisas simples.

Em face da completa omissão das necessidades de arquivo do Ministério Público, com classificadores únicos, e na ausência de uma **Tabela de Distribuição** única e “inteligente” (cf. a vários tempos), misturaram-se necessidades estatísticas com tais realidades, adequando-se a Organização às necessidades estatísticas e de arquivo **e não a estatística e o arquivo à Organização**.

E o certo é que igual erro se vai cometendo, ao querer adaptar-se a criminalidade à estrutura que temos, que vem do século passado, **em vez de adaptar o Ministério Público à criminalidade que surge!**

Não existe um modelo de organização que seja o melhor para a eficiência das organizações. O melhor modelo, face ao ambiente, é aquele que consegue melhor adaptação e ajustamento às pressões e oportunidades ambientais.

Quando falamos de planeamento, temos de ter em consideração um conjunto de aspetos:

– NÍVEIS DE PLANEAMENTO

a) **NÍVEL INSTITUCIONAL:**

– **Planeamento estratégico:** Ministério Público visto, globalmente, como um todo; avaliação de pontos fortes e fracos; longo prazo; grau de incerteza elevado.

Fases do planeamento estratégico:

1. **Definição da filosofia básica ou propósito global:** não carece de ser quantificado e para o exterior pode ser comunicado como um “slogan”.
2. **Análise do Ambiente:**
 - 2.1. **Análise do ambiente externo:** legislativo; tendência da criminalidade; relevância social de certos interesses públicos; invenções e boas práticas que se podem adotar; etc.
 - 2.2. **Análise do ambiente interno** (quais os pontos fortes e os pontos fracos): inovação; produtividade; organização; gestão; gestão de imagem; capacidade financeira.
 - 2.3. **Objetivos realistas:** definidos após comparação dos pontos fortes e fracos do Ministério Público; a hierarquia de topo deve definir **objetivos** realistas, hierarquizados, harmonizados entre si; os **objetivos** devem ser mensurabilizados

(quantificados e calendarizados).

2.4. Estratégia: sem contornar a lei, encarar a lei como um instrumento de REALIZAÇÃO DA JUSTIÇA e não de burocracia, procedendo também à superação das dificuldades interpretativas; revelar publicamente e de forma calendarizada os entraves concretos à ação do Ministério Público, mas de forma concentrada, sem que se entenda esse ato como um ato político; etc.

b) NÍVEL INTERMÉDIO:

– **Planeamento tático:** Ministério Público visto por áreas; desdobramento a nível de Departamentos; médio prazo; grau de incerteza menor;

c) NÍVEL OPERACIONAL

– **Planeamento operacional:** planear por tarefas ou operações; desdobramento dos planos táticos; curto prazo; grau de incerteza baixo.

Vejamos agora a estratégia em curso no Ministério Público:

1.º Definição de ÁREAS ESTRATÉGICAS

Em vigor (triénio 2019-2021):

- *Fenómenos criminais prioritários:*
- *Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira;*
- *Cibercrime e Prova Digital;*
- *Violência de género;*
- *Recuperação de ativos;*
- *Direitos das crianças e jovens, em especial a abordagem à delinquência juvenil;*
- *Adultos especialmente vulneráveis;*
- *Interesses difusos e coletivos.*

2.º Definição de OBJETIVOS estratégicos

1. **Promover o acesso à justiça e ao direito:**

Em vigor (triénio 2019-2021):

- *Aumentar a proximidade com os cidadãos;*
- *Reforçar a transparência na administração da justiça;*
- *Desenvolver iniciativas que melhorem o conhecimento dos cidadãos sobre o sistema de justiça, no geral, e, em concreto, sobre os respetivos direitos e deveres;*
- *Desenvolver a comunicação externa (sociedade e comunicação social); o Promover a simplificação e clareza da linguagem das comunicações e decisões tanto no suporte físico como nas estruturas eletrónicas;*
- *Acesso eletrónico à justiça – Criação, de forma articulada, das estruturas informáticas que permitam ao cidadão aceder à justiça por via eletrónica;*
- *Melhorar as condições de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, eliminando as barreiras arquitetónicas.*

2. Decisão em prazo razoável:

Em vigor (triénio 2019-2021):

- Melhorar o tempo de resolução dos processos;
- Diminuir as pendências/manter a recuperação de pendências;
- Desenvolver novos indicadores e funcionalidades do sistema de indicadores de gestão;
- Desenvolver a monitorização da atividade dos tribunais;
- Definir padrões de duração processual expectável;
- Dotar a justiça de meios humanos adequados.

3. Eficiência na organização da justiça:

Em vigor (triénio 2019-2021):

- Implementar/desenvolver/partilhar boas práticas de gestão e de tramitação processual;
- Reforçar o processo de desmaterialização processual;
- Promover a interoperabilidade entre os sistemas informáticos de gestão processual e os sistemas informáticos das entidades que interagem com os tribunais;
- Organização e estruturação da gestão partilhada do sistema de informação e tecnológico da justiça, face à necessária articulação dos subsistemas existentes, à nova legislação de proteção de dados e às exigências de segurança;
- Apurar a cultura organizacional de reflexão sobre o serviço prestado e de planeamento das ações a empreender;
- Reforço do sistema de segurança informática, incluindo a segurança estrutural do próprio sistema e as regras de acesso aos dados processuais;
- Reforço e modernização do equipamento de suporte à informatização e desmaterialização em curso;
- Revisão dos critérios, modo de recolha, análise e divulgação dos dados que sustentam as estatísticas oficiais, clarificando a informação e permitindo políticas fundamentadas em dados estruturados;
- Atualização dos dados a recolher e dos critérios a utilizar, correspondendo às exigências internacionais refletidas nas avaliações internacionais a Portugal
- Definição e implementação de boas práticas na gestão do apreendido;
- Promover a reflexão sobre o aprofundamento do modelo de organização administrativa e financeira dos tribunais judiciais de primeira instância.

4. Qualidade na justiça:

Em vigor (triénio 2019-2021):

- Desenvolver ferramentas de auxílio à função de decidir;
- Aprofundar os meios ao dispor dos tribunais adequados informatização e desmaterialização de processos;
- Reforçar a segurança e a robustez dos sistemas de informação dos Tribunais.

O saber acumulado DEVE SER potenciado, o que pressupõe a existência de uma **única estrutura que trate a informação, de forma transversal**. E essa tarefa seria simples com uma **aplicação informática competente**, que não existe, mas que está desenhada por nós!

O Ministério Público, por outro lado, não faz UMA VERDADEIRA auditoria de qualidade. A INSPEÇÃO não é uma verdadeira auditoria de qualidade dos serviços.

2.2. Modelos de hierarquia e de magistrados

Na definição de objetivos a coordenação não pode esquecer as relações humanas, único mecanismo que dá acesso à possibilidade de exercício da função motivadora.

Primeiro devemos refletir sobre o modelo de hierarquia e só depois sobre o modelo de magistrados hierarquicamente inseridos.

Os objetivos processuais não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir em casos concretos e devem ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados (cf. n.ºs 4 e 6 do artigo 91.º da LOSJ).

MODELOS de HIERARQUIA:

ESTILOS EFICAZES	ESTILOS INEFICAZES
1a) Estilo organizador É discreto, cumpre horários, é previsto, organizado e gosta de regulamentos. Privilegia equipas sólidas e de confiança, etc.	1b) Estilo burocrata É subserviente, afoga-se em papelada e transmite as decisões de topo frisando que não é o seu autor. Não interage com a equipa, etc.
2a) Estilo empreendedor É exigente, dinâmico e ganhador, procurando obter resultados. Corre riscos, influencia os outros, sendo pouco influenciável, etc.	2b) Estilo tecnocrata /autocrata Duro e autoritário, perdendo muito tempo a refletir. Afasta os que discordam e considera os outros ignorantes, etc.
3a) Estilo participativo Privilegia o bom clima de trabalho, comunicações e as relações humanas. Desenvolve sinergias e relações de confiança, etc.	3b) Estilo paternalista/demagogo É simpático, protetor e manipulador, sendo pouco objetivo. Procura agradar a todos não defendendo ideias, etc.
4a) Estilo maximalista Procura resultados elevados. Combina os estilos do empreendedor e do participativo. Procura ser eficaz e encontrar nos conflitos boas soluções, etc.	4b) Estilo idealista/utopista Combina os estilos do paternalista e do tecnocrata. Usa linguagem sofisticada que soa a falso. Dá excessiva liberdade, criando confusão.

MAGISTRADOS do MINISTÉRIO PÚBLICO

ESTILOS DE MAGISTRADOS	ORIENTAÇÃO	-> Hierarca
1 – Passivo / Submisso 2 – Passivo / Renitente	Determinar / Instruir Supervisionar / Controlar	EMPREENDEDOR
3 – Acusador permanente 4 – Admirador / Confiante	Persuadir Explicar decisões	MAXIMALISTA
5 – Sedutor 6 – Cooperador	Compartilhar. Trocar ideias Analisar. Confirmar	PARTICIPATIVO
7 – Confrontador 8 – Negociador	Delegar a execução Responsabilizar	ORGANIZATIVO

O Ministério Público SOFRE perante o *imenso volume processual, leis malfeitas*, inexistência de uma *aplicação informática* adequada, proliferação de hierarquias locais, inexistência de adequada especialização, que os modelos implementados e em vias de implementação não resolverão, por falta de **DIMENSÃO e de ESTRATÉGIA!**

O Ministério Público organiza-se com as sobras do experimentalismo judiciário!

A REFORMA já executada foi uma reforma de juízos ...e a simples criação de coordenadores não significa verdadeira especialização.

Que **MODELO** queremos para o Ministério Público?

2.3. A organização em si

A nova Comarca constitui um avanço assinalável pela especialização que introduziu na organização judiciária, mas ficou aquém do esperado pelos magistrados do Ministério Público.

Na verdade, a nova Comarca é uma reorganização fundamentalmente de Juízos Centrais e Locais, com introdução de novos órgãos de gestão.

Em termos de organização do Ministério Público, a estrutura existente não se adaptou à nova criminalidade.

Para além de falta de magistrados, a própria organização não é adequada por falta de especialização. Mas ao mesmo tempo, criou-se uma profusão de hierarquias, mesmo sem contar com os coordenadores setoriais, sem ganhos de eficiência, muitas vezes, desde logo pelo afastamento territorial dos referidos hierarcas.

“Dificuldades acrescidas, no que concerne à delimitação das competências hierárquicas do MMPC, evidenciam-se no caso das quatro Comarcas que são sede dos Tribunais da Relação, mercê da presença de um “DIAP distrital” com as especificidades que tal implica, em particular, **uma área geográfica de atuação que transcende a da Comarca**, sem prejuízo de serem desta os recursos (desde logo, humanos) a partilhar e uma ordenação hierárquica diferenciada, pois que **terá como diretor um P.G.A.** que, tendencialmente, reportaria à respetiva Procuradoria-Geral Regional, desvirtuando as competências próprias do MMPC, a despeito de a esmagadora maioria dos inquéritos aí tramitados se reportar ao que seria um “DIAP local”, ou seja, traduzirem inquéritos com conexão geográfica exclusiva a essa Comarca e que não se reportem à “criminalidade de catálogo” sob a supervisão do DCIAP. Para tentar ultrapassar esse estado de coisas a PGR emitiu a **Orientação n.º 1/2014, de 5 de setembro**, que regula alguns aspetos de consensualização entre os dois magistrados com poderes de direção, tais como a ressalva dos poderes hierárquicos do Diretor do DIAP quanto aos magistrados desta estrutura e a necessidade de parecer quanto a atos do MMPC que afetem a estrutura operacional, a organização ou os recursos humanos dessa mesma estrutura...” (cf. “O Magistrado do Ministério Público Coordenador, Competências e virtualidades da figura do Procurador Coordenador no âmbito da Reorganização Judiciária de 2014”, José Manuel dos Santos Barquinha Branco, Coleção Direção de Comarcas, Julho 2019, CEJ, páginas 135 a 136).

Resultava do preâmbulo do Anteprojeto de Mapa Judiciário: «... Sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na **especialização**, do-tando todo o território nacional de **jurisdições especializadas**, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações.» Ou seja, pretendia-se uma especialização através de jurisdições especializadas. Aliás, o nome do diploma era **Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais**. Contudo, nada se referia quanto ao Ministério Público. Aliás, de forma coerente com o propósito enunciado, imanente à utilização da expressão «jurisdições especializa- das», o Ministério Público alcançaria na economia do diploma uma **especialização reflexa**, em função da sua afetação a tais jurisdições especializadas ou através da estrutura já atualmente existente.

A primeira conclusão a retirar é a de que esta reforma **não foi uma reforma que dissesse respeito em primeira linha ao Ministério Público**, o qual entrou na mesma de forma meramente reflexa. Assim, o Ministério Público primeiro teve de pensar que meios humanos teria de afetar às ditas jurisdições especializadas e só depois pôde pensar em si próprio.

Estamos na economia do diploma perante um erro de conceção do que seja e deva ser o Ministério Público do futuro. Aliás, estamos perante uma «reforma» imposta de fora para dentro com insuficiente auscultação das «forças vivas» do Ministério Público e com total esquecimento dos conselhos que resultam até de instrumentos internacionais.

Cumpria, na verdade, em primeiro lugar, perguntar que tipo de estruturação deve ter o Ministério Público, em função da criminalidade que combate, em vez de se manter um modelo em que o paradigma não é este. Na verdade, o Ministério Público pressuposto pela dita «Reforma» é um **modelo em que se espera que a criminalidade “se adapte” ao Ministério Público**, quando, na realidade, a criminalidade está muito à frente. Na verdade, quando falamos hoje de **cibercriminalidade** falamos de crimes cometidos a distâncias incríveis, com recurso a meios informáticos muitas vezes ainda desconhecidos de pessoas especializadas, cometidos muitas vezes por redes de pessoas organizadas de forma militar, havendo até conhecimento de ataques realizados por países contra outros, ou «bisbilhotices» de relevância económica ou militar, a pretexto de combate ao terrorismo internacional. Ora, pensar que o DCIAP ou o atual modelo de DIAP Regional é o modelo adequado a investigar todo o acervo do cibercrime é desconhecer o que sejam as exigências investigatórias deste tipo de criminalidade.

Portanto, através deste simples exemplo, rapidamente se concluirá que se impõe uma concentração da investigação do cibercrime numa procuradoria nacional ou mesmo em Procuradorias Regionais especializadas, assessoradas por pessoal com formação técnica, dotada de meios informáticos capazes e de magistrados com uma preparação muito específica. E isto não existe hoje!

Sobre o tema da cibercriminalidade, consulte-se a **Ordem de Serviço n.º 1/2019, de Sua Excelência a Procuradora-Geral da República, de 8 de janeiro de 2020.**

Consulte-se ainda o **Despacho nº 4/2019, de 05 de junho** (Crimes sexuais contra menores com recurso a meios informáticos), e **4/2013, de 18 de outubro** (Atribuição de competência ao DCIAP para iniciar, exercer e dirigir a ação penal relativamente a crimes sexuais praticados contra menores com recurso ao meios informáticos ou divulgados através destes, cuja notícia de crime seja adquirida através de comunicações provindas de outro Estado e organizações internacionais) **de Sua Excelência a Procuradora-Geral da República.**

Mas o que se diz a respeito da cibercriminalidade dir-se-á também a respeito da **negligência médica**. Na verdade, não se vê que interesse possa existir numa localização da investigação deste tipo de criminalidade. Além do mais, a experiência que tenho permite-me concluir que a investigação deste tipo de crime requer preparação específica dos magistrados e funcionários para este tipo de investigação, ao que acresce a inexistência de um quadro de peritos capazes, recorrendo-se muitas vezes a entidades sem a qualidade de órgão de polícia criminal para a investigação, com perícias internas, que não obedecem sequer ao regime do Código de Processo Penal. Portanto, impunha-se ponderar aqui a constituição de uma Unidade Nacional ou várias Unidades com competência territorial alargada e previamente definida, para investigação deste tipo de criminalidade. Com isto possibilitar-se-ia a aquisição e tratamento de um saber acumulado decorrente das investigações sucessivas, a compreensão dos protocolos de atuação médica, a dotação de tal Unidade ou Unidades de peritos, uma relação de proximidade entre peritos e magistrados, etc., etc. E, sublinhe-se, não foi para este fim que foram desenhados quer o DCIAP quer os DIAP's Regionais, ainda que, por vezes, assumam uma ou outra investigação nesta área.

Vivemos hoje e temos vindo a viver, o fenómeno civilístico do aumento exponencial dos **processos de insolvência ou relacionados**. Paralelamente, existe no Ministério Público uma entrada cada vez maior de inquéritos relacionados com este fenómeno. E, diga-se, muitos dos “crimes falimentares” nem sequer chegam ao conhecimento do Ministério Público, quando tal devia acontecer. Impõe-se, pois, dotar o Ministério Público de meios investigatórios para este fim. Não é qualquer magistrado que investiga adequadamente, ainda que com recurso à Polícia Judiciária, este tipo de criminalidade. Desde logo porque tal investigação pressupõe conhecimentos profundos do que seja a legislação respetiva e a tramitação processual cível nesta área, conhecimentos de fiscalidade e de normas relativas ao regime de Segurança Social, conhecimentos acima da média sobre contabilidade, etc., etc., que a maior parte dos magistrados do Ministério Público não tem. A isto acrescem graves problemas de concursos de normas penais, uma vez que a formulação desatenta de acusação por certos crimes pode inviabilizar a investigação de matérias relacionadas, uma vez que por força das regras do objeto do processo em processo penal e do princípio da consumpção, com a decisão penal sobre certo crime fica inviabilizada a possibilidade de se investigar matérias relacionadas e que deviam ter sido trazidas a conhecimento do julgador – cf. crime de frustração de créditos e “crimes falimentares”.

Em suma, também nesta área urgia especializar.

A **criminalidade fiscal e contra a Segurança Social** é investigada a nível centralizado, uma vez que são as Divisões de Justiça Tributária e os núcleos de investigação dos Centros Distritais da Segurança Social que investigam na prática estes crimes. O Ministério Público limita-se a uma investigação complementar e a formulação despachos finais. Ora, este «modelo» é errado. Seria importante criar Departamentos de Proximidade só para esta área, até pela necessidade de formulação sistemática de pedidos cíveis, de pedidos de arresto, de contactos frequentes com os peritos tributários e da Segurança Social, eles próprios mal preparados para investigar em termos criminais, uma vez que se limitam, bastas vezes, a critérios fiscais, bem distintos dos que valem em matéria criminal. Por outro lado, as grandes investigações são sistematicamente suspensas por força de intervenções processuais em sede de processos tributários, bloqueios estes que à distância são inultrapassáveis.

E o que se disse vale ainda para a área de intervenção cível do Ministério Público. Não se compreende, na verdade, a inexistência de **Departamentos de Contencioso de Estado e dos Interesses Difusos Regionais**.

Sinal da pobreza de meios a que está votado o Ministério Público é o que resulta do **Despacho de Sua Excelência a Procuradora-Geral da República, de 8 de janeiro de 2020, que estabelece critérios para a intervenção do Departamento Central de Contencioso do Estado e dos Interesses Coletivos e Difusos**.

Diga-se ainda que temos tido uma distribuição de processos em vários tempos, variando de comarca para comarca, o que impede a perceção de certas realidades estruturantes para o Ministério Público, com a agravante de o legislador ter consagrado a obrigatoriedade de uma distribuição eletrónica de processos, esquecendo que o “Citius” não permite a organização de

uma adequada tabela de distribuição, sobretudo de dossiês internos do Ministério Público, aspeto este que passou ao lado de quem legislou.

Em suma, temos uma reforma circunscrita à constituição de jurisdições especializadas. Pior ainda, continuamos com uma **política de contratação de funcionários para os tribunais totalmente errada**, sobretudo num país em que os licenciados em direito superabundam⁵.

Muito do tempo dos magistrados é ocupado em tarefas que não são verdadeiramente decisórias.

Por outro lado, não existem verdadeiras secções especializadas em todos os DIAP's Regionais, ainda que a distribuição possa, informalmente ou de forma mais concretizada e escrita, ser feita de certa forma. Essa especialização, ainda que esteja relativamente implementada, não tem reflexo em termos de colocação de magistrados e competências prévias a exigir pelo Conselho Superior do Ministério Público. Portanto, uma especialização empírica e ao sabor de quem dirige, que pode ser mais ou menos competente e sabedor.

Por outro lado, é incompreensível o modelo suposto no novo Regime, pois existem áreas territoriais alargadas que nem um DIAP a sério tem! Inacreditável!

Não se percebe a falta de previsão na reforma de uma verdadeira organização do Ministério Público! E muito menos se percebe o conformismo com o modelo existente...

Para atenuar tudo isto foi recentemente emitida a **Ordem de Serviço n.º 1/20, de 02 de janeiro, da Procuradora-Regional de Coimbra**.

Um exemplo de esforço assinalável na concretização do que deva ser a especialização podemos encontrar no **Despacho n.º 4/2016, de 2 de setembro, da Coordenação do Ministério Público da Comarca de Santarém⁶ – DIAP da comarca de Santarém (retificado pelo despacho n.º 8/2016, de 26 de outubro, da Coordenação do Ministério Público da Comarca de Santarém)**.

A criação do DIAP da comarca de Santarém impôs a necessidade de organização da sua estrutura, com a implementação **de secções de competência genérica e de competência especializada**, destinando-se estas à investigação mais complexa ou que, pelas suas características, merecem uma atenção especial.

⁵ “O Plano de Recursos Humanos parte de uma análise da situação inicial da estrutura interna da organização, bem como das necessidades futuras de pessoal, projetando assim todas as modificações que deverão acontecer, por forma a que a organização consiga responder eficientemente às necessidades decorrentes da sua atividade.

Ele deve permitir antecipar os pontos críticos, onde é mais provável a ocorrência de faltas, de excessos ou de uso ineficiente de pessoal, ao mesmo tempo que se preocupa em colocar as pessoas certas nos lugares certos, permitindo, assim, à organização o cumprimento dos seus objetivos.

O plano resulta então, do confronto entre a procura e oferta de recursos humanos, não só a nível quantitativo, mas também a nível qualitativo (analisamos e procuramos na oferta, as competências de que necessitamos)”. (Gestão de Recursos Humanos e Liderança, António Pais, CEJ).

⁶ A comarca de Santarém engloba instâncias locais provenientes dos extintos círculos judiciais de Abrantes, Tomar, Caldas da Rainha, Santarém e Vila Franca de Xira, que por seu turno estavam distribuídos por três distritos judiciais diferentes (Coimbra, Évora e Lisboa).

Como se pode antever, temos uma organização muito complexa a nível nacional, a vários tempos, o que, associado às insuficiências do sistema informático, retira à hierarquia de topo a capacidade de avaliar adequadamente a realidade que deveria coordenar também.

Uma “**organização inteligente**” é definida como “um sistema sociotécnico aberto que é capaz de aprender e, em consequência, de saber transformar-se e adaptar-se de forma virtual às mudanças envolventes” (cf. Escola de Aprendizagem Organizativa, P. Senge, “The Fifth Discipline”).

Nesta perspetiva, o Ministério Público revela dificuldade em alcançar uma **visão sistémica⁷ da organização**.

Para se alcançar este nível, devemos considerar **cinco princípios de aprendizagem individual** (cf. P. Senge, “The Fifth Discipline”, citado em “Aprender a Gerir as Organizações no Século XXI, Novos Contributos”, Áreas Editoras, Coleção Gestão, 2.ª Edição, Maria Amélia Pacheco Nunes de Almeida, pagina 336):

- 1) **Mestria pessoal ou domínio pessoal**: desenvolvimento da visão para ver as coisas de forma objetiva;
- 2) **Visão partilhada da organização**: com papel essencial da liderança e comunicação;
- 3) **Aprendizagem em grupo**: saber aprender em equipa com quem sabe mais e permutar experiências;
- 4) **Modelos mentais ou cognoscitivos**: volvidos para uma nova filosofia de aprendizagem e ação;
- 5) **Pensamento sistémico**: baseado em ideias, linhas e políticas, interligadas e inseridas num sistema global.

O **conhecimento humano** é o recurso mais importante das organizações.

Nesta perspetiva torna-se relevante definir o **Capital Intelectual**, podendo defini-lo aqui e para este efeito como **habilidade para transformar o conhecimento que temos e os restantes ativos intangíveis, como por exemplo o nosso Estatuto singular, em recursos geradores de mais-valias na realização da justiça e realização do Estado de Direito material**.

Segundo Bueno, E. (2002), “Enfoques principales y tendencias en Dirección del Conocimiento: una síntesis”, trabajo de síntesis de Patricio Morcillo Ortega, Boletín Intellectus 1, Julio 2002), podemos dividir este **Capital Intelectual** em **três blocos**:

1. **Capital Humano** é constituído por conhecimentos úteis e aplicáveis, bem como capacidades de aprendizagem de pessoas e grupos;
2. **Capital Estrutural** englobando conhecimentos estruturados pelo Ministério Público recolhidos em sistema de informação (cf. SIMP) e comunicação, processos de trabalho, sistemas de gestão, domínio e disponibilidade de tecnologias e conhecimento de boas práticas.

⁷ Aludimos à **lógica de sistema aberto** numa visão sistémica em que a organização é vista como um sistema aberto integrado num sistema maior que é o seu ambiente, mas também à estrutura organizativa interna do Ministério Público.

O **Capital estrutural** subdivide-se em dois:

- Capital Organizativo (cf. o problema que fundamentalmente nos ocupa aqui);
 - Capital Tecnológico (cf. processos de constituição de sistema informático em curso no Ministério Público e Ministério da Justiça);
3. **Capital Relacional** aglutinando o conjunto de relações que o Ministério Público estabelece com o seu ambiente contextual para satisfação dos seus objetivos estatutários.

Se bem que nem todos os autores façam o mesmo agrupamento, podemos salientar que a Caja Madrid com o CIC-Centro de Investigación sobre la Sociedad del Conocimiento (Boletín Intellectus 3, Maio, 2003) destacam **cinco blocos**:

- 1) **Capital Humano** – atitudes, comprometimento psicológico, competências, estrutura e natureza do quadro de pessoal, conhecimento explícito ou tácito e individual ou corporativo e social, possuídos pelas pessoas ou grupo e capacidade para o gerar;
- 2) **Capital Organizativo** – intangíveis de natureza explícita e implícita, formal e informal, caracterizados como conhecimento social ou coletivo que permitem desenvolvermos com eficácia a atividade organizadora do Ministério Público;
- 3) **Capital Tecnológico** – intangíveis como sejam os derivados de conhecimentos técnicos e processos de inovação responsáveis pelo desenvolvimento das atividades e funções que caracterizam as operações do Ministério Público a nível interno e externo (cf. neste momento, SIMP, Citius, etc.);
- 4) **Capital Relacional de “Negócio”** – valor das relações que o Ministério Público mantém a nível interno e internacional orientados para a criação de valor na ótica da realização da justiça;
- 5) **Capital Social** – valor que o Ministério Público considera resultante das relações com os restantes agentes sociais que atuam no seu ambiente em termos de integração, compromisso, cooperação e responsabilidade social (cf. OPC’s, DGRSP, Segurança Social, CPCJ’s, etc.).

Estamos convencidos que sem uma nova aplicação informática dificilmente conseguiremos atingir a excelência que pretendemos. Daí a importância do atual desenvolvimento de novas capacidades nesta área que se mostra em curso na Procuradoria-Geral da República.

A este respeito citamos aqui Maria Amélia Pacheco Nunes de Almeida, Aprender a Gerir as Organizações no Século XXI, Novos Contributos, páginas 70 a 71, Áreas Editora (Coleção Gestão):

*“... A sobrevivência das organizações está, cada vez dependente de se adaptarem e reagirem às contingências do sistema aberto. Com efeito, qualquer organização como sistema aberto é produto do seu ambiente externo, onde encontra energia, **matéria e informação vital para o seu funcionamento. Exporta outputs para o ambiente externo, contribuindo para a sua formação e reprodução.***

As estruturas organizacionais, níveis hierárquicos de autoridade, papéis, normas, tomada de decisões e liderança, são o resultado da adaptação e reação sistemática às contingências do ambiente externo.

A função sociocognitiva e reflexiva dos seres humanos, no funcionamento das organizações, é cada vez mais importante, na medida em que são estes que criam e dinamizam as organizações.

A Abordagem contingencial é, altamente, pertinente face às mudanças operadas na sociedade global. Assim, se para Woodward e Perroux a variável externa explicativa do funcionamento interno das organizações é a tecnologia, para Burns e Stalker, Lawrence e Lorsh é, através das características estáveis e instáveis, certeza e incerteza, simplicidade e complexidade, turbulência e não turbulência do ambiente externo, que podemos compreender os modelos organizacionais mais eficientes. Também, Thompson associa as contingências do ambiente externo à tecnologia, estratégias e objetivos que influenciam o processo de decisão.

Não existe um modelo de organização que seja o melhor para a eficiência das organizações. O melhor modelo, face ao ambiente, é aquele que consegue melhor adaptação e ajustamento às pressões e oportunidades ambientais”.

Importa ainda não esquecer a importância da concentração da oferta judiciária que promove o exercício conjunto no mesmo espaço de vários serviços de justiça, num cruzamento de especializações e jurisdições.

BIBLIOGRAFIA

- *Aprender a Gerir as Organizações no século XXI, Novos contributos*, Maria Amélia Pacheco Nunes de Almeida, 2.ª Edição, Coleção Gestão, Áreas Editora.
- *A reforma da justiça entre a crise e o sistema*, Nuno Coelho, in Educar, Defender, Julgar – Funções essenciais do Estado – Contributos para a sua reforma, Coimbra, 2014, Almedina, pp. 277-317.
- *Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador*, Coleção: Direção de Comarcas, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1.ª edição – 01/07/2019.
- *Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas e Normas Disciplinares do Estatuto do Ministério Público*, Edição do SMMP, J. M. Nogueira da Costa.
- *Gestão de Recursos Humanos e Liderança*, António Pais, CEJ.
- *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, Nuno Coelho, março 2015, CEJ, Coleção: Direção de Comarcas.
- *Guião*, J.M. Nogueira da Costa, divulgado no SIMP.
- *Manual de boas práticas, com reporte a diretivas, ordens e orientações de serviço, destinado aos magistrados do Ministério Público da jurisdição comum*, J. M. Nogueira da Costa, publicado no SIMP.

- **Manual de Gestão Judicial**, José Igreja Matos, José Mouraz Lopes, Luís Azevedo Mendes e Nuno Coelho, Almedina, Coimbra, Junho de 2015.
- **Manual de Procedimentos do DIAP - Comarca de Santarém**, disponível na área de documentos hierárquicos do Sistema de Informação do Ministério Público.
- **Monitorização da Performance Organizacional, Conjuntura Actual Editora**, Caldeira, Jorge, 2014.
- **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as Ações no Novo Processo Administrativo**, 2016, Almedina, Vasco Pereira da Silva.
- **O Mundo dos Magistrados – A evolução da organização e do autogoverno judiciário**, João Paulo Dias, Coimbra: Livraria Almedina.
- **Por Amor à Língua**, Objectiva Manuel Monteiro.
- **Procedimentos de articulação com os órgãos de polícia criminal**, edição de março de 2014, J. M. Nogueira da Costa, publicado no SIMP.

23. A COORDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL. ESBOÇO DE UMA DEFINIÇÃO, COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES

José Pedro Fernandes de Oliveira Baranita*

- I. Nota introdutória
- II. A jurisdição administrativa e fiscal
- III. A actividade do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal
- IV. A coordenação do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal

I. Nota introdutória

A escolha do presente tema acolhe a indicação constante do artigo 9.º do Plano de Estudos divulgado para o Curso de Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário (CFEEFJPTMMPCAJ2020) organizado pelo Centro de Estudos Judiciários, no sentido de assumir a liberdade do assunto a tratar, mas fazendo uso dos conhecimentos das matérias constantes do artigo 1.º do mesmo plano.

Pretende-se com o mesmo traçar uma breve panorâmica das funções do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal, reflectir, à luz dos conhecimentos apreendidos no Curso, sobre o papel das funções de coordenação na área jurisdicional em causa, bem assim como perspectivar possíveis formas de potenciar a eficácia e qualidade dessas funções.

Serão assim referidas, para o fim que aqui indagamos, e com as limitações que um trabalho desta dimensão permite, algumas das características mais salientes da jurisdição administrativa e fiscal, o papel específico e único desempenhado pelo Ministério Público no seu seio, alguma da sua caracterização normativa, as atribuições e os objectivos das funções de coordenação no Ministério Público, e a sua aplicação à área administrativa e fiscal.

Adoptou-se um tom coloquial, discursivo, reflexivo. Este não é um trabalho com pretensão académica, e muito menos científica (também não é isso que se exige no artigo 9.º do Plano de Estudos, se bem o interpretamos). Cremos, de qualquer forma, que a sua falta de pretensão a esse nível é compensada pela proveitosa aquisição de conhecimentos que a elaboração já proporcionou ao autor.

Refira-se ainda que optamos por redigir este trabalho sem adoptar as regras constantes do Acordo Ortográfico da língua portuguesa de 1990. E em matéria de transcrições de textos legislativos e de outras obras, todos os sublinhados são, naturalmente, de nossa autoria.

* Procurador-Geral Adjunto.

II. A jurisdição administrativa e fiscal

A definição do âmbito e competência material da jurisdição administrativa e fiscal portuguesa está definida no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, designadamente no seu artigo 4.º, que se transcreve parcialmente (sublinhados nossos):

«Artigo 4.º

Âmbito da jurisdição

1 – Compete aos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal a apreciação de litígios que tenham por objecto questões relativas a:

- a) Tutela de direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos, no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais;
- b) Fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos emanados por órgãos da Administração Pública, ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal;
- c) Fiscalização da legalidade de actos administrativos praticados por quaisquer órgãos do Estado ou das Regiões Autónomas não integrados na Administração Pública;
- d) Fiscalização da legalidade das normas e demais actos jurídicos praticados por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos;
- e) Validade de actos pré-contratuais e interpretação, validade e execução de contratos administrativos ou de quaisquer outros contratos celebrados nos termos da legislação sobre contratação pública, por pessoas colectivas de direito público ou outras entidades adjudicantes;
- f) Responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, incluindo por danos resultantes do exercício das funções política, legislativa e jurisdicional, sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 4 do presente artigo;
- g) Responsabilidade civil extracontratual dos titulares de órgãos, funcionários, agentes, trabalhadores e demais servidores públicos, incluindo acções de regresso;
- h) Responsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público;
- i) Condenação à remoção de situações constituídas em via de facto, sem título que as legitime;
- j) Relações jurídicas entre pessoas colectivas de direito público ou entre órgãos públicos, reguladas por disposições de direito administrativo ou fiscal;
- k) Prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, habitação, educação, ambiente, ordenamento do território, urbanismo, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas;
- l) Impugnações judiciais de decisões da Administração Pública que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo e do ilícito de mera ordenação social por violação de normas tributárias;
- m) Contencioso eleitoral relativo a órgãos de pessoas colectivas de direito público para que não seja competente outro tribunal;
- n) Execução da satisfação de obrigações ou respeito por limitações decorrentes de actos administrativos que não possam ser impostos coercivamente pela Administração;

o) Relações jurídicas administrativas e fiscais que não digam respeito às matérias previstas nas alíneas anteriores. (...)»

Esta amplitude de atribuições prevista na reforma da legislação administrativa de 2003/2004, complementada com os meios procedimentais e processuais daí em diante previstos Código de Procedimento Administrativo e no Código de Processo nos Tribunais Administrativos, pretendeu, e em boa medida conseguiu, quanto a nós, dar resposta a uma situação de desadequação de um direito administrativo ainda muito espartilhado pela lógica formalista da impugnação do «acto administrativo definitivo e executório», que tantas dificuldades causava muitas vezes aos cidadãos quando se defrontavam com a administração em juízo, com o texto constitucional que aponta para a tutela jurisdicional *efectiva* dos direitos dos cidadãos. Nas palavras de Vasco Pereira da Silva («Vem aí a reforma do contencioso administrativo!?»), in *Reforma do Contencioso Administrativo – O Debate Universitário, Trabalhos Preparatórios*, edição do ministério da Justiça, Coimbra Editora, 2003, pág. 77) doravante, «... a lógica de todo o contencioso administrativo, segundo o modelo constitucional, gravita em torno da tutela judicial plena e efectiva dos direitos dos particulares, sendo em razão desse princípio que devem ser organizados os diferentes meios processuais, principais e acessórios, sejam eles destinados ao reconhecimento de direitos, à impugnação de actos lesivos, à condenação da Administração, ou a acautelar direitos dos sujeitos processuais. Ironizando, poder-se-ia dizer que se verifica aqui uma espécie de «revolução copernicana», no modo como se encontra formulada a garantia constitucional de acesso à justiça administrativa, uma vez que agora passam a ser os diferentes meios processuais que «giram» à volta do princípio da tutela plena e efectiva dos direitos dos particulares, e não o contrário».

Como é sabido, a subordinação da actividade da Administração aos tribunais administrativos e fiscais, é habitualmente justificada pela especificidade das matérias com que lida; mas a história de cerca de dois séculos – muito recente – da jurisdição administrativa moderna revela-nos que na origem desta fase evolutiva esteve também a preocupação, surgida com a Revolução Francesa, de subtrair o controlo dos actos da administração revolucionária – os quais visavam implementar uma nova ordem ao nível social, político e administrativo, a uma França onde acabavam de ser abolidos, recorde-se, grande parte dos privilégios proventos e distinções fundados na pertença a uma classe social - à apreciação dos juízes dos tribunais comuns, tidos, compreensivelmente, por assumir tendências menos entusiásticas em relação aos novos tempos. Por outro lado, também a consagração, tida como inquestionável pela Convenção, do princípio da *separação de poderes* apontava nesse sentido, visto que a jurisdição ordinária estava então em grande medida nas mãos de nobres, ministros, e administradores regionais, magistrados que não raro tinham também a seu cargo a administração activa dos territórios, pelo que se lhes fosse entregue a tarefa de julgar as questões contenciosas da administração, julgariam não raro em causa própria. Pelo que logo em 1790, pelas Leis de 16 e 24 de Agosto (recorde-se que a *Declaration des Droits de L’homme et du Citoyen* é de 26 de Agosto de 1789, sensivelmente um ano antes; já a Constituição será aprovada em Setembro de 1791) foi vedado aos tribunais comuns apreciarem os actos da administração («*As funções judiciárias são distintas e separadas das funções administrativas. Os juízes não podem, sob pena de incorrerem em prevaricação, perturbar, de nenhuma forma, a actividade dos órgãos da administração, nem citá-los para*

comparecer em juízo por causa das suas funções» artigo 13.º). E em 1799, já sob Napoleão, é criado o Conselho de Estado, que perdura até hoje, como é sabido. Estava lançada a base de todas as futuras reformas a nível mundial em termos de direito judiciário administrativo «moderno», como referimos atrás. Mas havia ainda um longo caminho a percorrer em termos de tutela dos direitos e interesses dos cidadãos.

A evolução histórica dos séculos XIX e XX fez suceder progressivamente a uma administração «de autoridade», no sentido tradicional do termo, uma administração/prestadora de serviços, quer na área social, com a generalização dos serviços públicos, por exemplo, nas áreas da segurança social, saúde, ou educação, bem como se viu surgir uma administração/agente económico público, com actividade em sectores fundamentais como os transportes, indústria pesada ou as comunicações.

Esta transformação tem algum paralelismo com a progressiva transformação da consagração constitucional e legal dos *direitos fundamentais*, podendo ser usada a expressiva formulação e classificação de Mauro Capelletti (por exemplo em *Giustizia e Società*, Milano, edizioni di Comunità, 1977) que os equipara essa evolução aos três lemas da Revolução Francesa, falando de direitos fundamentais de primeira geração (séc. XIX e primeira metade do séc. XX, direitos políticos, de reunião, liberdade de expressão) correspondentes à palavra *liberdade*, de segunda geração (essencialmente a partir do pós-guerra, 1945, direitos sociais, educação, habitação, saúde) correspondentes à palavra *igualdade*, e de terceira geração (a partir dos anos 60 do séc. XX, direitos colectivos ou difusos, direito à paz, ao ambiente, à qualidade de vida) correspondentes à palavra *fraternidade*.

Este cenário veio implicar uma profunda alteração na visão do papel e função actual dos Tribunais Administrativos, que se reflecte necessariamente na legislação administrativa resultante da já referida recente reforma (Estatuto dos tribunais Administrativos e Fiscais, já mencionado, Código de Procedimento Administrativo, e Código de Processo nos Tribunais Administrativos), para, nas palavras do Professor Vieira de Andrade se assistir a um verdadeiro «... *Poder Judicial como autor de um controlo autónomo da juridicidade (não só da estrita legalidade) da actuação administrativa e (com excepção, hoje já relativa, da jacobina França) e como fiscal comum da própria constitucionalidade das normas legislativas.*

A lei não se identifica mais com o Direito, aceitando-se generalizadamente a primazia e a “força irradiante” das normas e princípios da Constituição, directamente aplicáveis à actividade administrativa, a partir da construção jurídica do “Estado de Direito Democrático” como “Estado de Direito Constitucional”. (Lições de direito Administrativo, Andrade, José Carlos Vieira de, editado pela Imprensa da Universidade de Coimbra 2017, pág. 26).

Para levar a cabo esta complexa tarefa, são órgãos da jurisdição administrativa e fiscal em Portugal o Supremo Tribunal Administrativo, órgão superior da hierarquia dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, com jurisdição em todo o território nacional, que compreende duas secções, uma de contencioso administrativo e outra de contencioso tributário, dois tribunais centrais administrativos (Norte e Sul), e os tribunais administrativos e fiscais de primeira instância – TAFs e tribunais administrativos de círculo e tribunais tributários (Lisboa). Os juizes dos Tribunais Administrativos e Fiscais formam um corpo

separado da magistratura judicial, dependendo do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais:

«Artigo 8.º

Juízes dos tribunais administrativos e fiscais

1 – Os juízes da jurisdição administrativa e fiscal formam um corpo único e regem-se pelo disposto na Constituição, pelo respectivo estatuto e demais legislação aplicável e, subsidiariamente, pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais, com as necessárias adaptações.

2 – Os juízes da jurisdição administrativa e fiscal estão sujeitos às incompatibilidades estabelecidas na Constituição e na lei e regem-se pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais nos aspectos não previstos no estatuto próprio.»

(Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, Lei da Organização do Sistema Judiciário, LOSJ)

Os respectivos Quadros de magistrados, judiciais e do Ministério Público, constam da Portaria n.º 211/2017, de 17 de Julho.

III. A actividade do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal

Nas palavras de Cunha Rodrigues, o Ministério Público actual caracteriza-se por um polimorfismo, essencial, sendo dotado de múltiplas funções «*Em estreita conexão com as transformações sociais, as atribuições do Ministério Público foram-se, pouco a pouco, alargando: da defesa de bens dominiais da coroa à administração da justiça penal, desta à representação de órfãos, viúvas e miseráveis; e depois à justiça cível, a outros direitos e interesses e a mais áreas atinente a funções administrativas do Estado*».

(Cunha Rodrigues, Em Nome do Povo, Coimbra Editora, 1999, pág. 31)

Em termos gerais, conforme se prevê no artigo 51.º do ETAF, compete ao Ministério Público representar o Estado, defender a legalidade democrática e promover a realização do interesse público, exercendo, para o efeito, os poderes que a lei lhe confere. (formulação muito próxima da prevista no artigo 1.º do Estatuto de Ministério Público).

De referir que, ainda segundo Cunha Rodrigues, o conceito de representação utilizado pela lei relativamente ao Ministério Público «...*é juridicamente impreciso, pois compreende situações em que se está perante verdadeiros poderes de representação (tendentes a exprimir a vontade da pessoa ou do ente em nome de quem se age) e situações em que apenas se confia ao Ministério Público o patrocínio judiciário*». (op. cit. pág. 155).

Para concluir com uma reflexão que conserva inteira actualidade «*Contra esta solução, que a generalidade dos países não acolhe, invoca-se a dificuldade de conciliar a defesa da legalidade com a de interesses localizados do Estado ou da Administração Pública e a diferente tensão profissional exigida ao magistrado e ao advogado*». (idem)

Para uma definição mais aproximada destas funções importa separar as duas áreas de actuação, administrativa e tributária.

Nos processos do contencioso administrativo, o Ministério Público tem a seu cargo a representação do Estado propondo e contestando as respectivas acções, além de poder recorrer ou contra-alegar nessas funções.

Nos outros processos, o Ministério Público intervém, nos termos previstos nos artigos 85.º do CPTA, no caso da 1.ª instância, e 146.º do CPTA, no caso dos tribunais superiores, sempre que estejam em causa direitos fundamentais dos cidadãos, interesses públicos especialmente relevantes ou algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA (saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural, bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais).

Direitos fundamentais dos cidadãos, saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural... É caso para dizer, quem não gostaria de ter estes bens e valores a seu cuidado, do ponto de vista profissional? Qual o jurista que não sonhou um dia poder dedicar-se de forma especial estas matérias tão sensíveis e importantes para a vida em sociedade? E mesmo entre os magistrados do Ministério Público, que de um modo geral já assumem activamente no dia a dia as causas mais nobres da vida em comum dentro dessa perspectiva (defesa da legalidade democrática, combate à actividade criminosa, patrocínio dos trabalhadores e das suas famílias, defesa dos direitos dos menores em juízo), quantos procuradores podem dizer que têm à sua disposição – com uma tal amplitude – uma tão completa gama de matérias de interesse vital para a sociedade, uma tal paleta de *poderes* de intervenção a nível processual, um campo de actuação tão «apetecível» para um magistrado?

Para mais quando a lei proporciona amplas formas de intervenção para defesa desses valores, das quais importa destacar os que estão contidos nos artigos 85.º e 62.º do CPTA, os quais, pela sua importância, passamos a transcrever:

«Artigo 85.º

Intervenção do Ministério Público

1 - No momento da citação dos demandados, é remetida a petição e os documentos que a instruem ao Ministério Público, salvo nos processos em que este figure como autor ou como representante de alguma das partes.

2 - Em função dos elementos que possa coligir e daqueles que venham a ser carreados para o processo, o Ministério Público pode pronunciar-se sobre o mérito da causa, em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º

3 - Nos processos impugnatórios, o Ministério Público pode invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arquivadas na petição inicial e solicitar a realização de diligências instrutórias para a respetiva prova.

4 - Os poderes de intervenção previstos nos números anteriores podem ser exercidos até 30 dias após a notificação da junção do processo administrativo aos autos ou, não tendo esta lugar, da apresentação da última contestação, disso sendo, de imediato, notificadas as partes para se pronunciarem.

5 - Sendo utilizada a faculdade prevista na parte final do n.º 3:

a) Caso as diligências instrutórias requeridas devam ser realizadas em audiência final, nos

termos do n.º 1 do artigo 91.º, o Ministério Público é notificado para intervir nas mesmas;
b) Caso as diligências instrutórias requeridas não devam ser realizadas em audiência final, o Ministério Público é notificado para se pronunciar, no prazo previsto no artigo 91.º-A».

Ou seja, nos termos previstos na disposição legal acima citada, nos TAFs, o Ministério Público, com a compreensível excepção dos processos em que figura como autor ou como representante de alguma das partes, é notificado da pendência de todas as causas, podendo sempre pronunciar-se sobre o mérito da causa, se entender que aí se discutem matérias relativas a direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de algum dos valores ou bens referidos no n.º 2 do artigo 9.º, como já vimos, direitos fundamentais dos cidadãos, saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural, bens do Estado, das Regiões Autónomas ou das autarquias locais. Mais, pode invocar causas de invalidade *diversas das que tenham sido arguidas na petição inicial* e solicitar a realização de diligências instrutórias para a respectiva prova. E nesta última eventualidade tem o direito de participar activamente nas diligências de recolha de prova e na audiência final. São na verdade poderes processuais vastíssimos, num processo «de partes», que dão bem uma ideia das expectativas do legislador sobre a presença do Ministério Público nesta jurisdição.

Mais, o Ministério Público tem mesmo o poder de se substituir ao autor das acções nos casos em que, por qualquer motivo – mesmo que esse motivo seja a desistência do pedido – aquele tenha posto termo à acção antes de ser decidida:

«Artigo 62.º

Prosecução da acção pelo Ministério Público

1 - O Ministério Público pode, no exercício da acção pública, assumir a posição de autor, requerendo o seguimento de processo que, por decisão ainda não transitada, tenha terminado por desistência ou outra circunstância própria do autor.

2 - Para o efeito do disposto no número anterior, o juiz, uma vez extinta a instância, dará vista do processo ao Ministério Público».

Nos processos do contencioso tributário, o Ministério Público tem o direito de proferir o seu parecer em momento prévio à decisão final, nos termos do CPPT e pronuncia-se obrigatoriamente sobre matéria de incidentes processuais, conforme o disposto nos artigos 14.º, 113.º, n.º 1; 121.º; 127.º, n.º 3; 151.º, n.º 1; 278.º, n.º 2 e 289.º do CPPT, além de ter intervenção activa nos processos de contraordenação tributária.

IV. A coordenação do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal

Visto este vasto leque de poderes, passemos a uma perspectiva das atribuições e objectivos do Magistrado do ministério Público coordenador na jurisdição administrativa e fiscal.

Está previsto no quadro de magistrados do Ministério Público que em cada um dos Tribunais Centrais Administrativos, Norte e Sul, haverá um Procurador-Geral-Adjunto Coordenador (a Portaria n.º 2-A/2004, de 5 de Janeiro define os quadros de magistrados e das secretarias e serviços de apoio dos novos tribunais administrativos e tribunais tributários, do Supremo

Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos – Mapa III anexo –, nos termos do Decreto-Lei n.º 325/2003, de 29 de Dezembro, e da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, que aprovou o novo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Cujas competências se devem articular com o que se encontra previsto no artigo 67.º do EMP:

«Direção

1 – As procuradorias-gerais regionais são dirigidas por um procurador-geral-adjunto com a designação de procurador-geral regional.

2 – O procurador-geral regional é substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo procurador-geral-adjunto que indicar ou, na falta de designação, pelo mais antigo.

3 – Os procuradores-gerais-adjuntos que exercem funções junto do Tribunal da Relação e do Tribunal Central Administrativo assumem, nesses tribunais, a representação do Ministério Público, sob a direção do procurador-geral regional.

4 – Nos tribunais da Relação com sede fora do concelho onde está sediada a procuradoria-geral regional, o Ministério Público é representado pelo procurador-geral-adjunto coordenador.

5 – O procurador-geral-adjunto coordenador mencionado no número anterior dirige e coordena a atividade do Ministério Público nesse tribunal e integra a procuradoria-geral regional da respetiva área territorial.

6 – O procurador-geral regional pode delegar poderes de gestão da atividade do Ministério Público e, excecionalmente, poderes de hierarquia processual, no coordenador referido nos números antecedentes, bem como no magistrado coordenador das procuradorias administrativas e fiscais.

7 – O procurador-geral regional pode designar, de entre os procuradores-gerais-adjuntos que exercem funções na Procuradoria-Geral Regional, coordenadores setoriais segundo áreas de intervenção material do Ministério Público.

8 – Na procuradoria-geral regional podem exercer funções de coadjuvação e assessoria procuradores da República, nos termos a definir pelo procurador-geral regional.

9 – O procurador-geral regional pode propor a designação de funcionário judicial ou dos serviços do Ministério da Justiça para, em comissão de serviço, exercer funções de seu secretário.

Matéria que por sua vez tem de ser articulada com o que se dispõe no artigo 88.º do EMP:

«CAPÍTULO VI

Procuradorias da República administrativas e fiscais

SECÇÃO I

Procuradorias da República administrativas e fiscais

Artigo 88.º

Estrutura e direcção

1 – Existem quatro procuradorias da República administrativas e fiscais com sede e área territorial correspondentes às zonas administrativas e fiscais enunciadas no anexo i ao presente Estatuto.

2 – As procuradorias da República administrativas e fiscais integram as procuradorias

localizadas nos tribunais administrativos de círculo, tributários e administrativos e fiscais da área de competência territorial respectiva, nos termos do anexo referido no número anterior.

3 – A procuradoria da República administrativa e fiscal é coordenada por um procurador-geral-adjunto, designado magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal.

4 - Sem prejuízo do disposto no artigo 68.º, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal:

- a) Dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na procuradoria da República administrativa e fiscal respectiva;
- b) Representar o Ministério Público nos respetivos tribunais administrativos e fiscais;
- c) Propor ao procurador-geral regional a adoção de diretivas que visem a uniformização de procedimentos do Ministério Público;
- d) Planear e definir anualmente a atividade e os objetivos do Ministério Público na procuradoria da República administrativa e fiscal, acompanhar a sua execução, proceder à avaliação, e transmiti-la ao Procurador-Geral da República através do procurador-geral regional;
- e) Promover a articulação com o Ministério Público na jurisdição dos tribunais judiciais, bem como com outras entidades que devam colaborar com o Ministério Público no âmbito da atuação deste na jurisdição administrativa e fiscal;
- f) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público que exercem funções na procuradoria da República administrativa e fiscal;
- g) Acompanhar o movimento processual do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafecção de magistrados;
- i) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrado em mais do que um tribunal ou juízo da mesma zona geográfica, com observância do estatuído no n.º 2 do artigo 77.º;
- j) Afetar grupos de processos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;
- k) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- l) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- m) Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na procuradoria da República administrativa e fiscal;
- n) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- o) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;
- p) Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;
- q) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e de agilização processuais;

- r) *Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;*
- s) *Exercer as demais competências previstas na lei e desenvolver as ações que lhe forem superiormente determinadas.*

5 – *Ao exercício das competências previstas nas alíneas h), i) e j) do número anterior aplica-se o disposto nos artigos 76.º a 81.º.*

6 – *O magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal é substituído nas suas faltas e impedimentos pelo magistrado que indicar, ou, na falta de designação, pelo mais antigo a exercer funções na respetiva área de jurisdição.*

Nos termos constantes do artigo 161.º do EMP, cada um dos dois magistrados coordenadores das procuradorias administrativas e fiscais assegura a direção de duas procuradorias da República administrativas e fiscais – Porto/Coimbra, para o magistrado coordenador colocado no TCAN, e Lisboa/Évora, para o magistrado coordenador colocado no TCAS:

Artigo 161.º

Magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal

1 – *A coordenação das procuradorias da República administrativas e fiscais é exercida por um procurador-geral-adjunto em funções no Tribunal Central Administrativo, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, após apreciação curricular dos interessados.*

2 – *O magistrado coordenador das procuradorias administrativas e fiscais assegura a direção de duas procuradorias da República administrativas e fiscais, em regime de agregação.*

3 – *As funções previstas no número anterior são exercidas em comissão de serviço de três anos, renovável por duas vezes.*

Verifica-se assim que os procuradores-gerais-adjuntos que exercem funções junto do Tribunal da Relação e do Tribunal Central Administrativo assumem, nesses tribunais, a representação do Ministério Público, sob a direcção do procurador-geral regional (artigo 67.º do EMP); e sendo a procuradoria da República administrativa e fiscal coordenada por um procurador-geral-adjunto, designado magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal, com a entrada em vigor do actual EMP o mesmo passou a estar hierárquica e funcionalmente subordinado ao Procurador-Geral Regional. E uma vez que o magistrado coordenador das procuradorias administrativas e fiscais assegura a direcção de duas procuradorias da República administrativas e fiscais, em regime de agregação, (Porto e Coimbra, no caso do TCAN e Lisboa e Évora, no caso do TCAS) verifica-se que a essa subordinação se reporta em cada caso a dois Procuradores-Gerais Regionais.

Esta solução, resultante do EMP entrado em vigor em 1 de Janeiro do corrente ano, não está isenta de críticas, desde logo por não ter conseguido harmonizar de uma forma mais eficaz o modelo hierárquico do Ministério Público (agora «aumentado» de mais um grau, com esta vinculação directa do magistrado coordenador das procuradorias administrativas e fiscais ao Procurador-Geral Regional) com o modelo de presidência vigente para a magistratura judicial

na jurisdição administrativa e fiscal, cujo paralelismo directo parecia ser a solução mais conveniente para se assegurar uma gestão eficaz dos quadros de magistrados e dos recursos disponíveis. Aparentemente não foi considerada a unidade funcional e especificidade desta jurisdição, que desaconselha a dispersão hierárquica introduzida.

Contudo, o curto espaço de tempo que a experiência leva em funcionamento – menos de um ano – faz com que não seja viável fazer um balanço, ainda que provisório, do seu funcionamento, em termos de melhoria dos resultados e da eficácia da actuação do Ministério Público na jurisdição administrativa e fiscal que ultrapasse as meras conjunturas ou visões estratégicas programáticas, razão pela qual não nos alongaremos neste ponto.

E embora não acrescente muito nem seja de grande ajuda na definição da questão que vimos tratando, transcreve-se ainda o artigo 52.º-A do ETAF, recentemente aditado a este diploma, e que consagra também ele a figura do Magistrado do Ministério Público coordenador nos tribunais administrativos e fiscais.

Artigo 52.º-A

Magistrado do Ministério Público coordenador

1 – A representação do Ministério Público junto dos tribunais administrativos e fiscais é a que resulta do disposto no Estatuto do Ministério Público e na presente lei.

2 – O magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal exerce as seguintes competências:

- a) As previstas no Estatuto do Ministério Público e na presente lei;*
- b) As que resultem da aplicação subsidiária das competências previstas para o magistrado do Ministério Público coordenador de comarca, nos termos da Lei da Organização do Sistema Judiciário, com as necessárias adaptações.*

(Aditado pelo seguinte diploma: Lei n.º 114/2019, de 12 de Setembro)

Em termos de implantação geográfica, e elencando por ordem alfabética, a Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra inclui os tribunais administrativos e fiscais de Coimbra (sede), Aveiro, Castelo Branco, Leiria e Viseu, a Procuradoria-Geral Distrital de Évora inclui os tribunais administrativos e fiscais de Almada (sede), Beja, Loulé e Sintra, a Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa inclui os tribunais da área geográfica administrativa e fiscal de, Lisboa (sede), Funchal e Ponta Delgada e a Procuradoria-Geral Distrital do Porto inclui os tribunais administrativos e fiscais do Porto (sede), Braga, Penafiel e Mirandela.

Por último será importante salientar algumas das competências funcionais do magistrado do Ministério Público coordenador dos tribunais administrativos e fiscais, previstas na lei que nos parecem mais importantes, em ordem a que essas funções se tornem um efectivo instrumento de melhoria da resposta do serviço de justiça (artigo 88.º, n.º 4, do EMP).

Assim, compete-lhe (al. c) do artigo 88.º, n.º 4) propor ao procurador-geral regional a adopção de directivas que visem a uniformização de procedimentos do Ministério Público na sua área geográfica. Esta atribuição terá sempre de ser exercida com a devida harmonização com as regras que estabelecem o princípio da autonomia interna dos magistrados do Ministério Público – (artigo 3.º do EMP: *1 - O Ministério Público goza de autonomia em*

relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da presente lei.2 - A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na presente lei).

Compete-lhe igualmente planear e definir anualmente a actividade e os objectivos do Ministério Público na procuradoria da República administrativa e fiscal, acompanhar a sua execução, proceder à avaliação, e transmiti-la ao Procurador-Geral da República através do procurador-geral regional. Dever que encontra paralelo com o que se dispõe na LOSJ (Lei n.º 62/2013) sobre o procurador coordenador de comarca.

Deve ainda promover a articulação com o Ministério Público na jurisdição dos tribunais judiciais, bem como com outras entidades que devam colaborar com o Ministério Público no âmbito da actuação deste na jurisdição administrativa e fiscal, missão que se revela de especial importância tendo em consideração os benefícios que podem ser colhidos das sinergias do Ministério Público, visto como um todo.

Deve proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público que exercem funções na procuradoria da República administrativa e fiscal, e acompanhar o movimento processual do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável. Se necessário, deve igualmente propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafectação de magistrados (a reafectação de magistrados é um instituto que se encontra actualmente previsto no artigo 77.º do EMP como um instrumento de mobilidade e gestão processual: «1 - A reafectação consiste na colocação transitória do magistrado em tribunal, procuradoria ou secção de departamento diverso daquele em que está colocado.»

Deve ainda decidir sobre a conveniência das situações de acumulação, designadamente propondo ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrado em mais do que um tribunal ou juízo da mesma zona geográfica, com observância do estatuído no n.º 2 do artigo 77.º (cfr. artigo 79.º do EMP).

Compete-lhe afetar grupos de processos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular (v. artigo 78.º do EMP).

Pronunciar-se ou seja, ser ouvido, sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspecções aos serviços pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Em matéria de gestão hierárquica directa, tem competência para dar posse aos magistrados da sua área geográfica e elaborar os respectivos mapas de turnos e de férias, apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na procuradoria da República administrativa e fiscal.

Relativamente aos oficiais de justiça em serviço nos quadros de secretaria e unidades de apoio do Ministério Público, pode exercer a acção disciplinar relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infracção ocorrer nos respectivos serviços, e deve participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, além de se dever pronunciar sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público.

Em matéria de gestão e eficácia dos serviços, deve determinar a aplicação de medidas de simplificação e de agilização processuais.

Por fim, dentro das funções previstas na lei que nos parecem mais salientes, deve assegurar a frequência equilibrada de acções de formação pelos magistrados do Ministério Público, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público.

Tal como referimos acima, dada a juventude da legislação envolvida, só a implementação de todos os meios que este novo sistema de estruturação e organização hierárquica do Ministério Público nos tribunais administrativos e fiscais poderá, com o tempo, dar resposta à questão de saber quais são as suas virtudes e as suas insuficiências.

O levantamento e detecção das dificuldades que forem sendo encontradas, e uma correcta monitorização da experiência para possibilitar a avaliação e a reflexão sistémica são meios essenciais para tal fim.

É assim fundamental que os Magistrados do Ministério Público Coordenadores criem verdadeiras equipas de trabalho e interliguem os magistrados dos TAFs em áreas temáticas de preferência, vencendo o isolamento a que os magistrados desta jurisdição estão frequentemente sujeitos em virtude da sua grande dispersão geográfica e pequeno número de efectivos existente.

Só um acompanhamento de efectiva proximidade por parte da coordenação pode levar à necessária detecção de situações de sub-rendimento, desmotivação ou ineficácia de forma atempada.

Especial atenção neste campo deve ser dada a um estilo de liderança positiva, atenta à identificação e divulgação das boas práticas, de exemplos e estímulos, e criação de uma efectiva cultura de serviço público eficaz.

Por último, e tendo em consideração que nesta área se lida diariamente com própria Administração, a actividade do Ministério Público deve ambicionar sempre a qualidade, ser imparcial, transparente, objectiva, ser eficazmente comunicada, e intransigente na concretização do sentido último de um serviço de justiça, útil e acessível, para os cidadãos, em defesa da legalidade democrática (artigo 219.º, n.º 1, da Constituição da República).

Bibliografia (além da já citada no texto):

- Estatuto do Ministério Público anotado, Paula Marçalo, Coimbra Editora 2011.
- Os atrasos da Justiça, Conceição Gomes, edição FFMS, Lisboa, 2011.
- O Ministério Público no Contencioso Tributário, de Luís Felgueiras, edição SMMP, Lisboa 2014.
- Em defesa da legalidade democrática – o estatuto constitucional do Ministério Público Português de Inês Seabra Henriques de Carvalho, edição SMMP, Lisboa, 2011.
- Direito Administrativo Geral, vol. I e II Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, edição Dom Quixote, 2004.
- Magistrati, de Luciano Violante, ed. Einaudi, Torino, 2009.

24. OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS SUPERIORES NOS PRIMEIROS MESES DA PANDEMIA

Liliana Maria Estanque Viegas Calçada*

- I. Perspectiva do tema
- II. Introdução
 - 2.1. Estatística, fiabilidade dos dados e SITAF
 - 2.2. A estatística no âmbito das competências do Magistrado Coordenador
- III. Evolução estatística na jurisdição administrativa
 - 3.1. Os principais indicadores estatísticos
 - 3.2. Avaliação de Portugal na União Europeia
 - 3.3. Evolução estatística global na 1.ª instância
- IV. Evolução estatística no Supremo Tribunal Administrativo
 - 4.1. Evolução nos anos de 2018 e 2019
 - 4.2. A suspensão dos prazos processuais
 - 4.3. Dados estatísticos dos primeiros 6 meses de 2020 no STA
- V. Evolução estatística no Tribunal Central Administrativo Sul
 - 5.1. Evolução nos anos de 2018 e 2019
 - 5.2. Dados estatísticos dos primeiros 6 meses de 2020 no TCA Sul
- VI. Evolução estatística no Tribunal Central Administrativo Norte
 - 6.1. Evolução nos anos de 2018 e 2019
 - 6.2. Dados estatísticos dos primeiros 9 meses de 2020 no TCA Norte
- VII. Conclusão
- VIII. Bibliografia

I. Perspectiva do tema

A situação de pandemia em que vivemos afecta todas as vertentes da vida em sociedade e reflecte-se naturalmente na actividade dos tribunais.

Foi este novo fenómeno social que nos suscitou o tema do presente trabalho – uma abordagem sumária do reflexo dos primeiros meses de pandemia na actividade do Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais Administrativos.

Pretendemos verificar, através da análise dos dados estatísticos dos primeiros meses de 2020, relativos ao movimento processual nos referidos Tribunais, se tais dados se alteraram comparativamente com igual período de 2019.

Faremos primeiramente uma breve resenha da evolução estatística do movimento processual na jurisdição administrativa nos anos mais recentes, de 2018 e 2019 e, seguidamente, a análise comparativa dos dados de 2020.

* Procuradora-Geral Adjunta.

II. Introdução

2.1. Estatística, fiabilidade dos dados e SITAF

A análise estatística constitui uma ferramenta indispensável para o exercício da tarefa de gestão de uma organização. O conhecimento da realidade da organização em que vai actuar é manifestamente uma matéria prioritária no desempenho das funções de quem tem responsabilidades de gestão.

A eficácia da gestão assentará, em grande medida, no conhecimento e na fiabilidade dos dados estatísticos relativos quer à evolução anterior da organização, quer à situação actual da mesma, de modo a permitir o planeamento de objectivos futuros.

Constitui, pois, a nosso ver, instrumento essencial das funções de coordenação no Ministério Público a obtenção e análise de dados estatísticos fidedignos que permitam alicerçar essas funções de gestão.

Como refere Nuno Garoupa no seu ensaio “O Governo da Justiça”, (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, fls. 16), “ignorar os aspectos estatísticos é fechar os olhos à realidade e deixar-se conduzir por puros preconceitos ou intuições...”.

Porém, na jurisdição administrativa, a aplicação informática SITAF revela sérias insuficiências, que não permitem garantir a fiabilidade dos dados recolhidos, levando a que os elementos aí obtidos tenham de ser confirmados recorrendo aos próprios processos ou documentos físicos, com todo o acréscimo de trabalho e de tempo que tal comporta.

No estudo elaborado em Fevereiro de 2017 pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, intitulado “Justiça e eficiência - O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, (autores Conceição Gomes e outros), disponível em: https://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_23_05_2017.pdf, chama-se a atenção para estas insuficiências, a fls. 120 e seguintes, onde se refere nomeadamente que:

“No SITAF falha, desde logo, a ferramenta mais basilar para uma adequada gestão: a recolha de dados estatísticos. É consensual, nas percepções dos atores judiciais, como resulta dos depoimentos seguintes, que o sistema informático não dispõe de ferramentas de gestão processual e de tratamento estatístico eficientes. (...)

As disfuncionalidades que o SITAF apresenta a este nível têm efeitos ainda mais perniciosos. O problema essencial do sistema informático é a falta de fiabilidade dos seus dados. A aplicação permite, embora com alguma dificuldade, a recolha de alguns dados estatísticos, mas que, sem tratamento adequado, podem conter discrepâncias relativamente aos dados reais. Foi-nos relatado ao longo do trabalho de campo que a recolha estatística era realizada em alguns tribunais com base no SITAF e noutros com recurso às listagens dos juízes e do livro de sentenças. (...)

Esta dualidade de metodologias de recolha de dados gera, desde logo, incongruência nos resultados recolhidos pelo CSTAF e pelos juízes presidentes, o que origina mais um bloqueio à adoção de medidas adequadas de gestão”.

Estas insuficiências do SITAF não estão ainda hoje totalmente debeladas, pelo que a tarefa de gestão do Tribunal e da Procuradoria da República Administrativa e Fiscal se mostra assaz trabalhosa em matéria estatística.

2.2. A estatística no âmbito das competências do Magistrado Coordenador

No que respeita à coordenação na jurisdição administrativa e fiscal dispõe o artigo 88.º, n.º 4, al. d), do Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, que compete ao magistrado do Ministério Público coordenador da procuradoria da República administrativa e fiscal “planear e definir anualmente a atividade e os objetivos do Ministério Público na procuradoria da República administrativa e fiscal, acompanhar a sua execução, proceder à avaliação, e transmiti-la ao Procurador-Geral da República através do procurador-geral regional”.

Compete-lhe igualmente, nos termos da al. g) da mesma norma “acompanhar o movimento processual do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável”.

Estamos perante competências fulcrais na gestão da Procuradoria, que para além de uma componente de base estatística, envolvem naturalmente o conhecimento dos recursos humanos disponíveis, bem como dos objectivos que se pretendem atingir.

Importa sublinhar que não se exige apenas “planear e definir” mas igualmente “acompanhar a execução” e “proceder à avaliação” dos objectivos planeados, tendo em vista a eventual necessidade da sua correcção ou prosseguimento.

Por outro lado, põe-se em destaque na referida al. g) a exigência de um especial cuidado com o andamento dos processos que estejam pendentes por tempo excessivo, de modo a evitar que seja ultrapassado o prazo considerado razoável e a consequente violação do disposto no artigo 20.º, n.º 4, da CRP.

Trata-se, pois, de matérias em que os elementos estatísticos recolhidos se mostram fundamentais para a tomada de decisões de gestão, sendo assim aconselhável um cuidado redobrado na confirmação dos dados fornecidos pelo SITAF, atentas as suas insuficiências.

3. Evolução estatística na jurisdição administrativa

3.1. Os principais indicadores estatísticos

Para a avaliação da eficácia de um sistema judicial ou de uma área específica do mesmo, são utilizados indicadores que permitem estabelecer correlações entre os processos entrados, findos, vindos do ano anterior e pendentes para o ano seguinte.

Bons indicadores de eficácia de um sistema judicial contribuem decisivamente para um clima económico favorável ao investimento e para a confiança dos cidadãos nas suas instituições de justiça.

O indicador mais utilizado internacionalmente é a taxa de resolução (“clearance nrate”), que constitui um rácio entre o total de processos findos num ano e o total de processos entrados nesse ano (multiplicado por 100, para apresentação em percentagem).

Um valor inferior a 100% neste indicador significa que foram resolvidos no ano menos processos do que aqueles que entraram, provocando assim um aumento da pendência.

Outro indicador habitualmente usado é a taxa de congestão, que constitui um rácio entre o número total de processos transitados do ano anterior e o número de processos findos no próprio ano (multiplicado por 100, para apresentação em percentagem).

Será desejável que a taxa de congestão se apresente o mais possível abaixo dos 100%, pois que uma taxa de congestão de 100% significa que apenas se conseguiu findar um número de processos igual aos que transitaram do ano anterior, mantendo-se assim pendentes os entrados no próprio ano.

No seu ensaio “O Governo da Justiça” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011), a fls. 17, Nuno Garoupa defende que “o valor objectivo deste indicador deveria ser zero”. Ora, salvo o devido respeito, um valor de zero é materialmente inatingível, uma vez que este indicador não toma em conta os processos entrados. Assim, esta taxa será tanto mais baixa quanto a totalidade dos processos findos mais se aproximar da soma dos entrados com os que transitaram do ano anterior. Mas não se atingirá uma taxa zero, porque os processos entrados na parte final do ano não estarão prontos nesse ano para decisão final.

Apresenta igualmente grande relevância a taxa de recuperação, também denominada taxa de eficiência ou taxa de acumulação, que constitui um rácio entre o número total de processos findos no ano e o valor correspondente à soma dos processos entrados com os processos vindos do ano anterior. Este indicador será tanto mais favorável quanto mais próximo se encontrar dos 100% – não sendo nunca atingíveis os 100%, porque tal significaria terem findado todos os entrados e todos os pendentes.

No ensaio já atrás referido “O Governo da Justiça” (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011), a fls. 17, Nuno Garoupa defende que “o valor adequado desta taxa seria de 100%, para que todos os processos entrados e pendentes fossem findos no mesmo ano”.

Contudo, salvo melhor opinião, tal afirmação constitui manifestamente uma absoluta impossibilidade.

Na verdade, os processos entrados nos últimos meses do ano jamais poderão ser resolvidos nesse mesmo ano, uma vez que tem necessariamente de ser respeitado o regime de prazos legais que a lei processual garante às partes para o exercício do contraditório, e dos seus direitos processuais – o que pode exceder normalmente mais de 3 meses.

A avaliação dos sistemas judiciais utiliza ainda um outro indicador relevante – o “*disposition time*” – que constitui um rácio entre o número de processos pendentes para o ano seguinte, multiplicado por 365 dias e o número de processos findos no próprio ano.

Os relatórios anuais do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais fornecem os dados estatísticos com referência a todos os indicadores supra referidos, enquanto que os dados da Direção-Geral de Política da Justiça disponibilizam o saldo processual, a taxa de resolução, o *disposition time* e a duração média dos processos findos.

É de sublinhar que os dados estatísticos de processos entrados, findos e pendentes na jurisdição administrativa na 1.^a instância não se mostram coincidentes nas duas fontes citadas – CSTAF e DGPJ – verificando-se ligeiras discrepâncias nos valores publicados, como resulta, nomeadamente, da comparação do destaque estatístico da DGPJ n.º 63, de Abril de 2019, relativo ao ano de 2018 e o relatório anual do CSTAF de 2018.

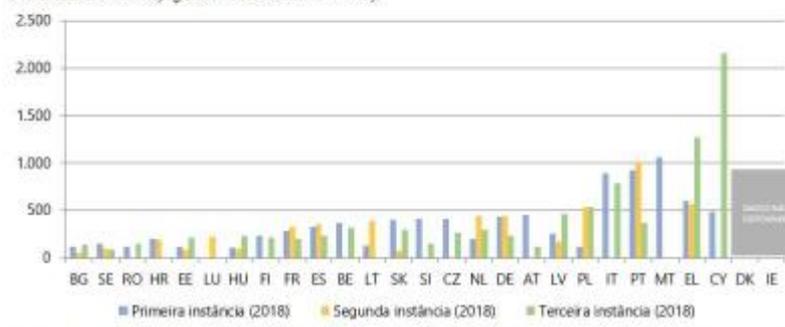
Face a essa discrepância, dado que não se encontra ainda publicado o relatório anual de 2019 do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, optámos por utilizar, no que respeita à estatística global da 1.^a instância, os dados da Direção-Geral de Política da Justiça para os anos de 2018 e 2019, (destaques estatísticos n.ºs 63 e 68, de Abril de 2019 e Abril de 2020).

3.2. Avaliação de Portugal na União Europeia

Na União Europeia, a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça – CEPEJ – elabora anualmente um Painel de Avaliação da Justiça na UE, de que foi publicado o relativo ao ano de 2020, em 10/07/2020, com apreciação de dados referentes a 2018, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=EN>.

Resulta dos dados disponibilizados pela CEPEJ que Portugal apresenta taxas de resolução dos processos administrativos em consonância com os números médios dos restantes países da EU, mas, pelo contrário, o tempo de resolução dos processos está entre os mais elevados de todos os países da EU.

Importa salientar, contudo, que, ao nível da 3.^a instância, o tempo de resolução é inferior em mais de 50% ao que se verifica na 1.^a e na 2.^a instâncias, conforme se vê nos mapas da CEPEJ de 10/07/2020, que aqui reproduzimos:

Gráfico 8: tempo estimado necessário para resolver os processos administrativos, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)**Gráfico 12: taxa de resolução de processos administrativos, 2012 – 2018 (*) (primeira instância/em %) (fonte: estudo da CEPEJ)****Gráfico 9: tempo estimado necessário para resolver os processos administrativos (*) em todas as instâncias judiciais em 2018 (primeira e, quando aplicável, segunda e terceira instâncias/em dias) (fonte: estudo da CEPEJ)**

A CEPEJ salienta que “Nos processos administrativos (gráfico 12), é possível constatar uma variação mais elevada da taxa de resolução de um ano para o outro; embora a taxa se mantenha geralmente abaixo dos valores registados para outras categorias de processos, alguns Estados-Membros realizaram bons progressos. Mais concretamente, a maioria dos Estados-Membros que enfrentavam desafios comunicaram um aumento da taxa de resolução dos processos administrativos desde 2012”.

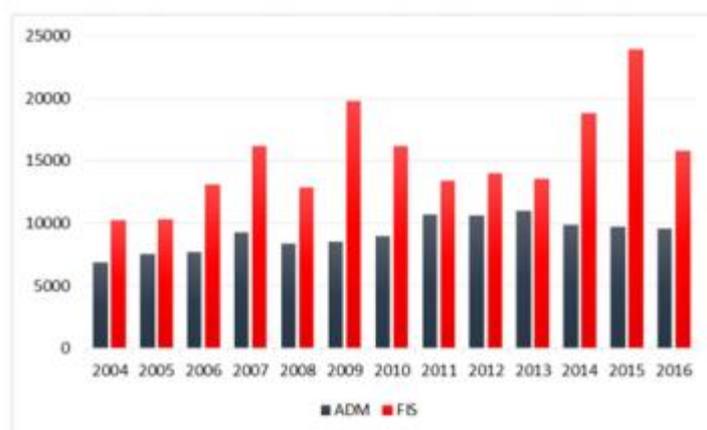
3.3. Evolução estatística global na 1.ª instância

A jurisdição administrativa e fiscal em Portugal foi objecto de estudo recente, de Fevereiro de 2017, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que elaborou o relatório denominado “Justiça e eficiência – O caso dos Tribunais Administrativos e fiscais”, onde se

faz uma análise pormenorizada da evolução processual das áreas administrativa e fiscal nos últimos anos.

Como aí se refere, a fls. 145, “a área fiscal apresentou, entre 2004 e 2016, sempre um número de processos entrados superior ao registado na área administrativa, representando, em 2016, cerca de 62% do total de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais”.

Veja-se o gráfico que aí consta com o n.º 6, a fls 146: “Número de processos entrados nos tribunais administrativos e fiscais por área (2004-2016)”:



Esta tendência de entrada superior de processos na área fiscal continua a manter-se, verificando-se que no ano de 2018, do total de 24 382 processos entrados na jurisdição administrativa, 14 895 são processos da área fiscal e 9487 processos da área administrativa – conforme elementos constantes da informação n.º 63, de Abril de 2019 da Direcção-Geral de Política da Justiça, disponível em:

https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20190430_D63_TAF_MovimentoProcessos_2018.pdf.

Por outro lado, a pendência processual mostra-se muito superior na área fiscal, sendo no final de 2018 mais do dobro que na área administrativa – ficaram pendentes para 2019 na área fiscal 45 998 processos e na área administrativa 22 775 processos, com um total global de 68 773.

No que respeita ao ano de 2019, conforme resulta da informação n.º 68 da Direcção-Geral de Política da Justiça, de Abril de 2020, disponível em:

https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20200430_D68_TAF_MovimentoProcessos_2019.pdf, verifica-se que do total de 27 335 processos entrados na jurisdição administrativa, 17 745 são processos da área fiscal e 9 590 são processos da área administrativa.

No final do ano de 2019 ficaram pendentes para 2020, na área fiscal 45 458 processos e na área administrativa 21 782 – um total de 67 240 processos. Contudo, importa sublinhar que, quer em 2018, quer em 2019, o número de processos findos em ambas as áreas foi superior aos entrados – 18 348 na área fiscal e 10 670 na área administrativa.

Assim, a pendência total baixou de 68 773 processos em 2018 para 67 240 processos em 2019 – uma diferença pouco significativa de cerca de 2,4 %, que não se mostra suficiente para uma rápida diminuição das pendências.

Podemos sintetizar estes dados nos seguintes quadros (Valores recolhidos da DGPJ – Estatísticas da Justiça – Destaques estatísticos n.º 63 e n.º 68):

Área Administrativa				
2018	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
	23 498	9 487	10 227	22 775
2019	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
	22 775	9 590	10 670	21 782

Área Fiscal				
2018	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
	47 839	14 895	16 828	45 998
2019	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
	45 998	17 745	18 348	45 458

Quanto aos indicadores processuais relativos aos anos de 2018 e 2019 verificam-se os valores constantes dos quadros seguintes:

Área administrativa

	Taxa de resolução	Taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition time (dias)
2018	107,80%	229,76%	31,00%	813
2019	111,30%	213,44%	32,96%	745

Área fiscal

	Taxa de resolução	Taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition time (dias)
2018	113,00%	284,28%	26,82%	998
2019	103,40%	250,69%	28,78%	904

Verifica-se, pois, que, embora a taxa de resolução, em ambas as áreas, tenha sido superior a 100% em cada um dos anos de 2018 e 2019, as taxas de congestão e de recuperação ficaram muito aquém do que seria desejável, não tendo assim ocorrido uma diminuição de pendências significativa.

4. Evolução estatística no STA

4.1. Evolução nos anos de 2018 e 2019

No Supremo Tribunal Administrativo, quer na área administrativa, quer na área fiscal, as pendências aumentaram nos anos de 2018 e 2019, comparativamente com o ano de 2017.

No que diz respeito ao ano de 2019, dado que ainda não se encontra disponível o relatório anual do CSTAF, recorremos a elementos recolhidos junto dos serviços do STA.

Analisados os anos de 2004 a 2019 verificamos que as mais baixas pendências na área administrativa se verificaram nos anos de 2010 e 2011, respectivamente com 189 e 156 processos a transitarem para os anos seguintes.

Na área fiscal os anos de mais baixas pendências ocorreram em 2007, 2008 e 2010, com, respectivamente, 135, 163 e 175 processos a transitarem para os anos seguintes.

Na área administrativa, em 2017, ficaram pendentes 194 processos; em 2018 a pendência foi de 216 processos e em 2019 de 272 processos.

Ocorreu assim um aumento de pendência na área administrativa de 11,3% em 2018 e de 25,9% em 2019.

Na área fiscal, em 2017, ficaram pendentes 752 processos; em 2018 a pendência foi de 803 processos e em 2019 de 887 processos.

Ocorreu assim um aumento de pendência na área fiscal de 6,8% em 2018 e de 10,4% em 2019.

O volume total de processos entrados nas duas áreas foi de 1349 processos em 2018 e de 1484 processos em 2019.

Foi o seguinte o movimento de processos entrados e findos:

- Na área administrativa, em 2018, entraram 551 processos e findaram 529; em 2019 entraram 649 processos e findaram 593 processos.
- Na área fiscal, em 2018, entraram 798 processos e findaram 747; em 2019 entraram 835 processos e findaram 751 processos.

Podemos sintetizar estes números nos seguintes quadros:

Supremo Tribunal Administrativo - Área Administrativa				
2018	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
	194	551	529	216
2019	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
	216	649	593	272

Supremo Tribunal Administrativo - Área Fiscal				
2018	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
	752	798	747	803
2019	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
	803	835	751	887

Face a estes números verificam-se os seguintes indicadores processuais:

Supremo Tribunal Administrativo - Área Administrativa				
2018	Taxa de resolução %	Taxa de congestão %	Taxa de recuperação %	Disposition Time
	96,01/	36,67/	71,01/	149
2019	Taxa de resolução	taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition Time
	91,37/	36,42/	68,55/	167

Supremo Tribunal Administrativo - Área Fiscal				
2018	Taxa de resolução %	Taxa de congestão %	Taxa de recuperação %	Disposition Time
	93,61/	100,67/	48,19/	392
2019	Taxa de resolução %	taxa de congestão %	Taxa de recuperação %	Disposition Time
	89,94/	106,92/	45,84/	431

Da análise dos elementos acima descritos podemos retirar as seguintes conclusões, nomeadamente tendo em conta os indicadores de 2019:

- Ao nível do STA a taxa de congestão apresenta uma percentagem muito mais favorável do que a verificada na 1.ª instância – 71,67%, em média, comparada com 232,06%, em média, na 1.ª instância (favorável sempre que mais próxima de 0%);
- A taxa de recuperação apresenta igualmente uma percentagem muito mais favorável do que a verificada na 1.ª instância – 57,19%, em média, no STA, comparada com 30,87%, em média, na 1.ª instância (favorável sempre que mais próxima de 100%)
- O *disposition time* foi de 299 dias, em média, no STA, – e de 824 dias, em média, na 1.ª

instância.

Importa ainda fazer referência ao facto de os números do movimento processual do STA constantes da página electrónica da DGPJ-Estatísticas da Justiça não corresponderem aos que aqui deixamos consignados, apresentando uma significativa diferença, para menos, relativamente aos processos entrados e findos em 2018 e 2019 – aí se indicam 1069 entrados e 1067 findos em 2018, quando tais números são de 1349 e 1276 (ver Relatório Anual do CSTAF); e, no ano de 2019 aí se indicam 1164 entrados e 1021 findos, quando tais números são de 1484 e 1344, conforme os elementos que obtivemos junto dos serviços do STA – veja-se o respectivo mapa, referindo a última actualização de dados em 29/05/2020, disponível em <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Movimento-de-processos-nos-tribunais-administrativos-e-fiscais-superiores.aspx>, que apresentamos como anexo, a final.

4.2. A suspensão dos prazos processuais

A Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril, procedeu “à primeira alteração à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, que aprova medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, e à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, que estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19” e dispôs o seguinte nos seus artigos 5.º e 6.º:

“Artigo 5.º – Norma interpretativa

O artigo 10.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março.

Artigo 6.º – Produção de efeitos

1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei produz efeitos à data de produção de efeitos do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março.
2. O artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei”.

Ficaram assim suspensos, desde 9 de Março de 2020, os prazos processuais nos processos não urgentes, suspensão que só terminou em 3 de Junho de 2020, com a entrada em vigor da Lei n.º 16/2020, de 29 de Maio.

Contudo, já anteriormente, o Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de Maio tinha aditado ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março, o artigo 15.º-A, onde se previu que “a assinatura dos outros juízes que, para além do relator, tenham intervindo em tribunal coletivo, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 153.º do Código de Processo Civil, aprovado pela [Lei n.º 41/2013](#),

de 26 de junho, na sua redação atual, pode ser substituída por declaração escrita do relator atestando o voto de conformidade dos juízes que não assinaram”.

Assim, ao nível dos tribunais superiores, a prolacção de acórdãos nos recursos não sofreu atrasos decorrentes da não presença física dos juízes nesses tribunais, o que poderá ter contribuído para a inexistência de demoras nas decisões proferidas.

4.3. Dados estatísticos dos primeiros 6 meses de 2020 no STA

Recolhidos elementos quanto ao volume do movimento processual no STA nos primeiros 6 meses de 2020 obtivemos os seguintes dados:

STA_2020				
	ADM		TRIB	
	Entrados	Findos	Entrados	Findos
Jan	46	53	62	74
Fev	47	48	48	115
Mar	46	15	38	41
Abr	15	49	24	65
Mai	21	59	8	82
Jun	56	101	34	43
Total	231	325	214	420

Importa então proceder à comparação desses dados com os verificados em igual período de 2019, o que pode ver-se nos quadros seguintes:

STA_Secção Administrativa				
	2019		2020	
	Entrados	Findos	Entrados	Findos
Jan	30	74	46	53
Fev	82	36	47	48
Mar	63	58	46	15
Abr	54	43	15	49
Mai	57	72	21	59
Jun	38	58	56	101
Total	324	341	231	325

STA_Secção Administrativa				
	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 30/06/2019	Findos de 1/1 a 30/6/2019	Pendentes a 30/6/2019
2019	216	324	341	209
	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/06/2020	Findos de 1/1 a 30/6/2020	Pendentes a 30/6/2020
2020	272	231	325	178

STA_Secção Tributária				
	2019		2020	
	Entrados	Findos	Entrados	Findos
Jan	86	65	62	74
Fev	59	75	48	115
Mar	83	57	38	41
Abr	50	54	24	65
Mai	88	65	8	82
Jun	57	58	34	43
Total	423	374	214	420

STA_Secção Tributária				
	Vindos de	Entrados de 1/1 a	Findos de 1/1 a	Pendentes
2019	31/12/2018	30/06/2019	30/6/2019	a 30/6/2019
	803	423	374	852
2020	Vindos de	Entrados de 1/1 a	Findos de 1/1 a	Pendentes
	31/12/2019	30/06/2020	30/6/2020	a 30/6/2020
	887	214	420	681

Da análise destes dados podemos extrair as seguintes conclusões:

- Tanto na área administrativa como na área tributária o efeito da suspensão dos prazos processuais reflectiu-se no número de processos entrados, que registou um decréscimo muito significativo nos meses de Abril e Maio de 2020, relativamente a idênticos meses de 2019;
- No final do 1.º semestre de 2020 o número de processos entrados registou um decréscimo, comparativamente com o 1º semestre de 2019, de 28,7% na área administrativa e de 49,4% na área tributária;
- No final do 1.º semestre de 2020 o número de processos findos registou, comparativamente com o 1º semestre de 2019, um acréscimo de 12,3% na área tributária e um decréscimo de 4,6% na área administrativa;
- O número de processos pendentes no final de Junho de 2020, comparativamente com o final de Junho de 2019, registou um decréscimo de 14,8% na área administrativa e de 20% na área tributária.

5. Evolução estatística no TCA Sul

5.1. Evolução nos anos de 2018 e 2019

No Tribunal Central Administrativo Sul, quer na área administrativa, quer na área fiscal, as pendências aumentaram nos anos de 2018 e 2019, comparativamente com o ano de 2017.

No que diz respeito ao ano de 2019, dado que ainda não se encontra disponível o relatório anual do CSTAF, recorreremos a elementos recolhidos junto dos serviços do TCA Sul.

Na área administrativa, em 2017, ficaram pendentes 1852 processos; em 2018 a pendência foi de 2062 processos e em 2019 de 2351 processos.

Ocorreu assim um aumento de pendência na área administrativa de 11,3% em 2018 e de 14% em 2019.

Na área fiscal, em 2017, ficaram pendentes 2056 processos; em 2018 a pendência foi de 2554 processos e em 2019 de 2890 processos.

Ocorreu assim um aumento de pendência na área fiscal de 24,2% em 2018 e de 13,15% em 2019.

O volume total de processos entrados no TCA Sul, nas duas áreas, foi de 2342 processos em 2018 e de 2539 processos em 2019.

Foi o seguinte o movimento de processos entrados e findos:

- Na área administrativa, em 2018, entraram 1237 processos e findaram 1027; em 2019 entraram 1295 processos e findaram 1006 processos.
- Na área tributária, em 2018, entraram 1105 processos e findaram 607; em 2019 entraram 1244 processos e findaram 908 processos.

Podemos sintetizar estes números nos seguintes quadros:

TCA Sul - Área Administrativa				
	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
2018	1852	1237	1027	2062
	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
2019	2062	1295	1006	2351

TCA Sul - Área Tributária				
	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
2018	2056	1105	607	2554
	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
2019	2554	1244	908	2890

Face a estes dados verificam-se os seguintes indicadores processuais:

TCA Sul - Área administrativa				
	Taxa de resolução	Taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition time (dias)
2018	83,02%	180,33%	33,25%	733
2019	77,68%	105,57%	29,97%	853
TCA Sul - Área tributária				
	Taxa de resolução	Taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition time (dias)
2018	54,93%	338,71%	19,19%	1536
2019	72,99%	281,28%	23,91%	1161

A análise dos elementos acima descritos permite-nos retirar as seguintes conclusões:

- A taxa de resolução no TCA Sul apresenta percentagens muito diferenciadas para cada uma das áreas, com valores inferiores na área tributária – esta apresentando em 2018, uma taxa de resolução de apenas 54,93%, que subiu em 2019 para 72,99%;
- A taxa de congestão apresenta valores extremamente desfavoráveis, em ambas as áreas, resultantes das elevadas pendências de processos transitados de anos anteriores – embora com melhoria significativa no ano de 2019;
- Do mesmo modo, a taxa de recuperação apresenta valores muito baixos, semelhantes, na área administrativa, ao valor da taxa de recuperação verificada na 1ª instância (30,87%) – mas na área tributária muito inferiores à taxa de recuperação da 1ª instância;
- O *disposition time*, na área tributária, atingiu em 2018 mais do dobro do apresentado na área administrativa – 1536 para 733 dias, respectivamente; melhorou em 2019 – 1161 para 853 dias - mas manteve-se ainda assim superior ao verificado na 1ª instância (824 dias).

5.2. Dados estatísticos dos primeiros 6 meses de 2020 no TCA Sul

Não nos foi possível uma recolha mensal de dados estatísticos de 2020, mas apenas uma recolha semestral.

Assim, o movimento processual no TCA Sul, na área administrativa, no 1.º semestre de 2020, apresentou um total de 599 processos entrados e 573 processos findos; na área tributária, neste 1.º semestre de 2020, entraram 421 processos e findaram 476 processos.

O movimento processual é o indicado no seguinte quadro:

TCA Sul - Total do Semestre de 1/1 a 30/6/2020				
Área Adm.	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/06/2020	Findos de 1/1 a 30/06/2020	Pendentes em 30/06/2020
	2351	599	573	2377
Área Trib.	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/06/2020	Findos de 1/1 a 30/06/2020	Pendentes em 30/06/2020
	2890	421	476	2835

No 1º semestre de 2019 entraram na área administrativa 657 processos e findaram 534 processos; no mesmo período, na área tributária entraram 615 processos e findaram 471 processos.

A pendência no fim do 1.º semestre de 2019 era de 2185 processos na área administrativa e de 2698 processos na área tributária.

O movimento do 1.º semestre de 2019 é o constante do seguinte quadro:

TCA Sul - Total do semestre de 1/1/ 2019 a 30/06/2019				
Área Adm.	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 30/06/2019	Findos de 1/1 a 30/06/2019	Pendentes em 30/06/2019
	2062	657	534	2185
Área Trib.	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 30/06/2019	Findos de 1/1 a 30/06/2019	Pendentes em 30/06/2019
	2554	615	471	2698

Procedendo agora à comparação dos dados de 2019 e 2020, no 1.º semestre, obtemos os seguintes quadros:

Comparativo -TCA Sul -Área Administrativa				
2019	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 30/06/2019	Findos de 1/1 a 30/6/2019	Pendentes a 30/6/2019
	2062	657	534	2185
2020	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/06/2020	Findos de 1/1 a 30/6/2020	Pendentes a 30/6/2020
	2351	599	573	2377

Comparativo -TCA Sul -Área Tributária				
2019	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1 a 30/06/2019	Findos de 1/1 a 30/6/2019	Pendentes a 30/6/2019
	2554	615	471	2698
2020	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/06/2020	Findos de 1/1 a 30/6/2020	Pendentes a 30/6/2020
	2890	421	476	2835

Da análise destes dados podemos extrair as seguintes conclusões:

- a) No final do 1.º semestre de 2020, o número de processos entrados registou uma diminuição, comparativamente com o 1.º semestre de 2019: na área administrativa uma diminuição de 8,8%; na área tributária, a diminuição foi mais significativa, de 31,5%;
- b) No final do 1.º semestre de 2020, o número de processos findos registou, um aumento, comparativamente com o 1.º semestre de 2019: na área administrativa um aumento de 7,3%; na área tributária, o aumento foi muito inferior, de apenas 1,1%;
- c) A pendência aumentou em ambas as áreas no final de Junho de 2020, comparativamente com o final de Junho de 2019: registou, na área administrativa, um aumento de 8,8%; e na área tributária um aumento de 5,1%.

6. Evolução estatística no Tribunal Central Administrativo Norte

6.1. Evolução nos anos de 2018 e 2019

No que diz respeito ao ano de 2019, dado que ainda não se encontra disponível o relatório anual do CSTAF, recorreremos a elementos recolhidos junto dos serviços do TCA Norte.

No Tribunal Central Administrativo Norte, na área administrativa, em 2017, ficaram pendentes 962 processos; em 2018 a pendência foi de 1218 processos e em 2019 de 1106 processos.

Ocorreu assim um aumento de pendência na área administrativa de 26,6% em 2018, comparativamente com 2017, mas, por outro lado, uma diminuição de pendência de 9,2% em 2019 relativamente a 2018.

Na área fiscal, em 2017, ficaram pendentes 2658 processos; em 2018 a pendência foi de 2790 processos e em 2019 de 2726 processos.

Ocorreu assim, em 2018, um aumento de pendência na área fiscal de 4,97%, comparativamente com 2017, mas, por outro lado, uma diminuição de pendência em 2019 de 2,3% relativamente a 2018.

O volume total de processos entrados no TCA Norte, nas duas áreas, foi de 1820 processos em 2018 e de 1746 processos em 2019.

Foi o seguinte o movimento de processos entrados e findos:

- Na área administrativa, em 2018, entraram 1012 processos e findaram 756; em 2019 entraram 906 processos e findaram 1018 processos.
- Na área tributária, em 2018, entraram 808 processos e findaram 676; em 2019 entraram 840 processos e findaram 904 processos.

Podemos sintetizar estes números nos seguintes quadros:

TCA Norte - Área Administrativa				
	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
2018	962	1012	756	1218
	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1/ a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
2019	1218	906	1018	1106

TCA Norte - Área Tributária				
	Vindos de 31/12/2017	Entrados de 1/1 a 31/12/2018	Findos de 1/1 a 31/12/2018	Pendentes 31/12/2018
2018	2658	808	676	2790
	Vindos de 31/12/2018	Entrados de 1/1/ a 31/12/2019	Findos de 1/1 a 31/12/2019	Pendentes 31/12/2019
2019	2790	840	904	2726

Face a estes dados verificam-se os seguintes indicadores processuais:

TCA Norte - Área administrativa				
	Taxa de resolução	Taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition time (dias)
2018	74,70%	127,25%	38,30%	588
2019	112,36%	119,65%	47,93%	397

TCA Norte - Área tributária				
	Taxa de resolução	Taxa de congestão	Taxa de recuperação	Disposition time (dias)
2018	83,66%	393,20%	19,50%	1506
2019	107,62%	308,63%	24,90%	1101

A análise dos elementos descritos permite a formulação das seguintes conclusões:

- A taxa de resolução no TCA Norte apresenta percentagens muito próximas em cada uma das áreas – em 2018 de 74,70% na área administrativa e de 83,66% na área tributária; em 2019, esta taxa aumentou igualmente em ambas as áreas, sendo de 112,36% na área administrativa e de 107,62% na área tributária.
- A taxa de congestão apresenta valores muito diferenciados em cada uma das áreas, em resultado das pendências muito superiores na área tributária – nesta, em 2018, foi de 393,20% e apenas de 127,25% na área administrativa; em 2019, a taxa de congestão melhorou em ambas as áreas, sendo de 119,65% na área administrativa e de 308,63% na área tributária.
- A taxa de recuperação apresenta valores também diferenciados em cada uma das áreas, sendo na área administrativa, cerca do dobro da área tributária – nesta foi de 19,50% e de 24,90%, respectivamente em 2018 e 2019, enquanto que na área administrativa foi de, respectivamente, 38,30% e 47,93%.

- d) O *disposition time*, na área tributária, foi, em 2019, quase 3 vezes superior ao apresentado na área administrativa – 1101 dias 397 dias, respectivamente; em 2018 tinha sido de 588 dias na área administrativa e de 1506 na área tributária.

6.2. Dados estatísticos dos primeiros 9 meses de 2020 no TCA Norte

Não nos foi possível obter os dados estatísticos do primeiro semestre de 2020 no TCA Norte, mas apenas uma recolha global relativa aos primeiros 9 meses de 2020.

Por outro lado, não conseguimos também contabilizar os valores relativos aos primeiros 9 meses de 2019, pelo que não se mostra possível efectuar qualquer comparação estatística entre esses períodos dos anos de 2019 e de 2020.

Contudo, não deixaremos de analisar, dentro do possível, o movimento processual do TCA Norte nos primeiros 9 meses de 2020.

Assim, o movimento processual no TCA Norte, na área administrativa, nos primeiros 9 meses de 2020, apresentou um total de 548 processos entrados e 669 processos findos; na área tributária, nestes 9 meses de 2020, entraram 439 processos e findaram 406 processos.

O movimento processual é o indicado no seguinte quadro:

TCA Norte- Total do período de 1/1/ 2020 a 30/09/2020				
Área Adm.	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/09/2020	Findos de 1/1 a 30/09/2020	Pendentes em 30/09/2020
	1106	548	669	985
Área Trib.	Vindos de 31/12/2019	Entrados de 1/1 a 30/09/2020	Findos de 1/1 a 30/09/2020	Pendentes em 30/09/2020
	2726	439	406	2759

Analisando estes dados, verifica-se que o número de processos entrados de 1/1 até 30/9/2020, quer na área administrativa, quer na tributária, é inferior ao que obteríamos proporcionalmente, para 2019, calculando $\frac{3}{4}$ dos entrados nesse ano.

Do mesmo modo, o número de processos findos de 1/1 até 30/09/2020 é também inferior ao cálculo de $\frac{3}{4}$ do valor de processos findos em 2019 – sendo, na área tributária significativamente inferior: menos de metade dos findos em 2019.

Todavia, o número de processos findos, globalmente, em ambas as áreas, é superior ao dos entrados – 1075 contra 987 – sendo de salientar que, na área administrativa, os findos até 30/09/2020 foram mais 22,1% que os entrados no mesmo período (669 para 548).

VII. Conclusões

A taxa de resolução de processos na jurisdição administrativa tem vindo a melhorar nos últimos anos, mas mostra-se insuficiente para fazer face às elevadas pendências acumuladas. A melhoria do desempenho do SITAF permitiria obter uma maior celeridade da tramitação processual, quer para os magistrados, quer para as secretarias judiciais.

Essa melhoria, nomeadamente na recolha de dados estatísticos, mostra-se indispensável ao exercício eficaz da gestão dos tribunais da jurisdição administrativa.

Importa, contudo, reconhecer que o SITAF tem evoluído de forma significativa, o que certamente irá contribuir, a médio prazo, para uma evolução favorável dos indicadores processuais.

No que respeita ao movimento processual verificado nos primeiros meses de 2020, e face aos dados que até agora foi possível apurar, a suspensão de prazos processuais decorrente da situação de pandemia de Covid19, não teve repercussão significativa nos Tribunais Administrativos e Fiscais Superiores, não se afigurando que tenha contribuído para um acréscimo das pendências existentes.

VIII. Referências bibliográficas

- Branco, José António, “Organização Judiciária e Confiança na Justiça”, Curso de Direcção de Comarcas, Centro de Estudos Judiciários, 2017, Video disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/ho9m68t6y/streaming.html?locale=pt>, acedido em Setembro e Outubro de 2020.
- Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça – CEPEJ – “Painel de Avaliação da Justiça na EU”, relativo ao ano de 2020, publicado em 10/07/2020 e disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=EN>
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais – Relatório Anual de 2018, disponível em http://www.cstaf.pt/documentos/Relat%C3%B3rio_CSTAF_2018.pdf, acedido em datas diversas de Setembro de 2020.
- Costa, Maria João, “Curso de Gestão dos Tribunais de 1ª Instância”, vídeos “Estatísticas da Justiça-Os Números nos Tribunais” e “Alguns indicadores estatísticos de gestão”, CEJ, 2013, disponíveis em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1110nv1psa/flash.html>, <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1110nv1q9l/flash.html>, acedidos em Setembro de 2020.
- Estatísticas da Justiça – Direcção Geral de Política da Justiça, disponíveis em <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/tribunais.aspx>, e acedidas em Setembro de 2020.
- Garoupa, Nuno – “O Governo da Justiça”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- Gomes, Conceição e Fernando, Paula – “Justiça e Eficiência - O caso dos tribunais administrativos e fiscais”, Observatório Permanente da Justiça, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2017, disponível em https://opj.ces.uc.pt/site/novo/ficheiros/justica_adm/relatorio_justica_e_eficiencia_taf_2

[3_05_2017.pdf](#)

- Homem, António Pedro Barbas, “Eficiência do Sistema de Justiça”, vídeo do Curso de Gestão dos Tribunais de 1.ª Instância, CEJ, 2013, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/ks5pssrb8/flash.html>, acessado em Setembro de 2020.
- Videira, Susana Antas, Colóquio “Organização Judiciária e Confiança na Justiça”, CEJ, 2017, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1az1rbsw0/streaming.html?locale=pt>, vídeo acessado em Setembro e Outubro de 2020.

ANEXO

<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Movimento-de-processos-nos-tribunais-administrativos-e-fiscais-superiores.aspx>

Movimento de processos nos tribunais administrativos e fiscais superiores

- Última atualização dos dados: 29-05-2020

Tribunal	Ano		Valores			
	2019			2018		
	Entrados	Findos	Pendentes	Entrados	Findos	Pendentes
Supremo Trib. Administrativo	1 164	1 021	1 207	1 089	1 087	1 064
T. Central Admin. - Norte	1 806	1 987	3 832	1 846	1 466	4 013
T. Central Admin. - Sul	2 537	1 914	5 238	2 342	1 634	4 615
T. Central Administrativo	..	..	..	..	..	..
T. Tributário 2ª Instância	..	..	..	..	..	..
Total Geral	5 507	4 922	10 277	5 257	4 167	9 692

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

25. ÉTICA JUDICIÁRIA – FUNDAMENTAÇÃO ÉTICA DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Luís Manuel Maia Mota Carmo*

1. Introdução
2. Concetualização entre moral, ética e deontologia
3. Ética
 - 3.1. Ética antiga
 - 3.2. Ética moderna
 - 3.3. Ética atual
4. Concetualização entre ética profissional, deontológica profissional e disciplina
5. Ética Profissional
 - 5.1. O princípio ético-profissional da independência
 - 5.2. O princípio ético-profissional da imparcialidade
 - 5.3. O princípio ético-profissional da competência
 - 5.4. O princípio ético-profissional da responsabilidade
6. Síntese conclusiva;
Bibliografia.

1. Introdução

Na sequência da revolução de 25 de abril de 1974, tirando a situação pontual da recusa dos Delegados do Procurador da República em participar no concurso de habilitação para juiz de direito, a luta política travou-se essencialmente em torno da caracterização da(s) carreira(s) judiciais, da autonomia do Ministério Público, do acesso das mulheres à magistratura, do modelo de formação dos magistrados e no controle da Polícia Judiciária.

Durante o PREC – *Período Revolucionário em Curso*, os magistrados do Ministério Público mantiveram-se sempre distantes dos poderes executivo e legislativo, e a sua discricção permitiu-lhes passar a onda revolucionária sem serem atingidos no estatuto e com os julgamentos das “FP 25 de Abril”, “Dona Branca” e “Casa Pia”, firmarem-se como uma classe prestigiada na sociedade portuguesa.

A Constituição de 1976 veio consagrar um Ministério Público de “ponta”, enquanto órgão de justiça autónomo vocacionado para a defesa da legalidade democrática – o que pressupõe intervenção, iniciativa e impulso processual.

Entretanto o mundo globalizou-se¹, a sociedade passou a ser marcada pelo risco², a informação popularizou-se e a velocidade opinativa nas redes sociais evoluiu em aceleração.

* Procurador da República.

¹ “A globalização é política, tecnológica e cultural, além de económica. Acima de tudo tem sido influenciada pelo progresso nos sistemas de comunicação, registado a partir da década de 1960”. Cf. GIDDENS, Anthony – **O Mundo na Era da Globalização**. Tradução de Saúl Barata. Lisboa: Editorial Presença, 8.ª edição, janeiro 2012, ISBN 978- 972-23-2573-8. p. 22.

² Risco é a possibilidade de verificação de um acontecimento futuro e incerto. O risco entrecruza-se com a globalização, porquanto na sociedade atual muitos dos riscos são globais. A expressão “sociedade de risco” entra no léxico mundial a partir da obra do sociólogo Ulrich Beck, em 1986. Outros autores referem-se a “sociedade pós-moderna”, “sociedade da informação”, “sociedade pós-industrial”, “sociedade tecnológica”. Cf. BECK, Ulrich – **Sociedade de Risco Mundial, em busca da segurança perdida**. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, outubro 2015. ISBN 978- 972-44-1857-5.

O certo é que mais de quarenta anos após o 25 de abril de 1974³, excetuando casos pontuais, o retrato do magistrado do Ministério Público típico não se alterou substancialmente. O magistrado assume-se como um técnico do direito, o seu objetivo é ir progredindo na carreira sem sobressaltos, privilegia a quantidade e a celeridade, com um ou outro apontamento de maior valia técnica que lhe assegura a nota de mérito⁴. É certo que o sindicalismo judiciário veio exteriorizar reivindicações de classe, as gravatas entraram em desuso, criaram-se departamentos de investigação, reformulou-se a organização dos tribunais, mas o magistrado continua autocentrado, mergulhado no trabalho, a ver o mundo através dos processos e a vergar-se à estatística⁵.

A situação é tanto mais disfuncional para terceiros, quanto a perceção de “índícios suficientes” para acusar por parte de um Procurador da República que só lida com inquéritos, pode ser substancialmente diferente da do colega que defende a acusação em julgamento, da do juiz que a vai julgar e da do Magistrado do MP que vai recorrer – originando decisões que deixam perplexos os cidadãos!⁶

A voracidade dos *mass media* em obter e transmitir novas notícias faz com que desde a crónica policial ao ato processual tudo seja comentado; e o comentário abrange quer o conservadorismo quer o protagonismo de alguns magistrados (juízes-heróis), manifestados em ações e em textos processuais.

A justiça deixou de ser vista como a função divina de julgar os homens, para se reduzir a um mero regulador da vida social e os tribunais deixaram de ser um espaço sacralizado de ritos e de uma linguagem só acessível a uns quantos. Em resultado: o cidadão perdeu a confiança na justiça, considera-a ineficiente, pouco transparente e suscetível de captura pela corrupção⁷.

Paradoxalmente à crítica que a sociedade faz ao sistema de justiça, o judiciário tem vindo a ser chamado a intervir em novos campos ou a intervir mais profundamente em campos incipientemente regulados da vida em sociedade; tais como: criminalidade económica/financeira, criminalidade internacional por meios eletrónicos, bioética, terrorismo, genocídio, tutela penal dos animais, morte medicamente assistida, tutela penal do ambiente, tráfico de seres humanos, interesses difusos etc.

³ Para uma visão histórica do poder judicial pós 25 de Abril de 1974: RODRIGUES, Cunha - Um Juiz em Delfos. *In Recado a Penélope*. Lisboa: Sextante Editora, Lda., setembro 2009. ISBN 978-989-8093-97-4. pp. 9-35. Para uma visão sintética da história do Ministério Público: SALGADO, António Mota - *Uma Brevíssima História do Ministério Público*. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2016. ISBN 978- 972-9363-14-6.

⁴ Em 1999, António Cluny dava conta da influência das estruturas hierárquicas intermédias e do serviço de inspeção no desempenho do Ministério Público. CLUNY, António – *a justiça e a sua crise. Para além dos mitos político-mediáticos*. *In* Revista do Ministério Público, ano 20, n.º 80. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público pp. 27 a 31.

⁵ Atente-se aos arts. 26.º, n.º 4, 90.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4, 91.º, 94.º, n.º 4, 101.º, al. a) e b) da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (LOSJ) e arts. 19.º, n.º 2, al. s), 68.º, n.º 1 al. d), 72.º, al. i), 75.º, n.º 1, al. a), d) da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto (EMP) à operacionalidade dos instrumentos de gestão designados por: VRP – Valor de Referência Processual, Taxa de Resolução Processual, Taxa de Acumulação Processual, à duração média dos processos findos, à condição para atribuição de nota de mérito (cfr. art.º 14.º, n.º. al. b) do Regulamento 13/2020), etc.

⁶ Cf. Ac. Fixação de jurisprudência do STJ n.º 2/2011, de 16-12-2010.

⁷ Cf. HOMEM, António Pedro Barbas – *Legitimidade do Poder Judicial e Confiança na Justiça*. Lisboa: CEJ, conferência apresentada em 20-11-2013. *In* Curso Gestão dos Tribunais de 1.ª instância, [consult. A 30-03-2020]. Disponível em URL: <https://educast.fccn.pt/vod/clips/938ffsp7k/flash.html>

O ponto é este: nenhuma sociedade pode prescindir de um sistema de justiça, seja ele de tradicional base familiar ou de base Estadual⁸.

A prática das profissões forenses é decantada em séculos de história. O utente da justiça espera determinado comportamento do profissional da justiça sob pena da sua violação ser suscetível de minar a confiança que deposita na justiça⁹. A questão é: como se deve comportar hodiernamente o magistrado na dupla vertente de profissional representante/membro de um órgão de justiça e de cidadão detentor de uma esfera de liberdade inerente à sua vida pessoal¹⁰?

Por isso, vamos falar de **ética**. Ética no exercício do cargo e ética na conduta da vida pessoal; neste último caso, porque há ações privadas que se refletem negativamente no exercício do cargo.

Ao abordarmos o tema constatámos a utilização por diversos autores de uma pluralidade de conceitos não coincidentes para definir o conjunto de princípios, valores e deveres que devem orientar o indivíduo na condução da sua vida.

Assim, reportado à ética, começaremos por definir conceitos filosóficos de ordem geral, depois passaremos a definir esses conceitos relativos à vida judiciária e por último procuraremos criar um sistema integral que aglutine os princípios éticos com os deveres profissionais e com as virtudes do magistrado para os materializar.

2. Concetualização entre moral, ética e deontologia

Os conceitos de *moral*, *ética* e *deontologia* nem sempre coincidem de autor para autor¹¹ e por vezes há autores que não diferenciam moral, ética e deontologia; como também não é fácil no discurso ético distinguir *principio*, *dever* e *virtude*¹².

A **moral** deriva do latim *mos*, *mores* no plural, palavra criada por Cícero, que traduz sobretudo a ideia de “costume”, mas pode também acabar por ter o mesmo significado que *ethos*.

Etimologicamente, **ética** provém da palavra grega *ethos* que significa o carácter e os hábitos de uma pessoa. Pode também ser considerada como o processo reflexivo pelo qual o indivíduo determina o sentido e a justificação do seu comportamento¹³.

⁸ Para uma evolução: ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito – Introdução e Teoria Geral**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, novembro 1980, 2.ª edição. pp. 11-13.

⁹ Cf. RODRIGUES, Cunha – *Um Juiz em Delfos*. pp. 21-21. Ver também: acórdão do plenário do Conselho Superior da Magistratura de 04-07-2006. In Boletim Informativo do CSM, 2009, pp. 82-87.

¹⁰ Cf. art.º 205.º do EMP.

¹¹ Cf. ROSAS, João Cardoso – **Conceitos que pensam a ação**. In NEVES, Maria do Céu Patrão (*Coord*) – *Ética: dos Fundamentos às Práticas*, Lisboa: Edições 70, novembro 2016. ISBN 978-972-44-1898-8. p. 84.

¹² O **princípio** será geral e abstrato e a **virtude** a característica do carácter que o executa.

¹³ Para uma definição sobre ética, a relação com a deontologia e desta com a infração disciplinar: NEVES, José Moreira das; REIS, Rui Silva – **O Dever de Reserva dos Juízes, breves considerações**. In PEREIRA, Albertina Aveiro – Tomo II - Ética e Deontologia Judiciária coletânea de textos, caderno especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2014. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: <URL:

As primeiras formas de reflexão ética encontram-se nas fábulas, parábolas, provérbios – são elas que transmitem a sabedoria da vida. No entanto, é na religião que a ética encontra a sua expressão cultural mais sólida.

O termo **deontologia** tem origem na expressão grega *déon* que significa dever. O fundamento do dever é o bom e regular funcionamento de uma entidade. É essencialmente um código de conduta sobre o que deve ou não deve ser feito. Como referimos supra e melhor analisaremos infra, há uma sobreposição de princípios entre deontologia e ética, porque na prática a deontologia pode ter como referentes princípios éticos.

Para este trabalho, partimos de três definições básicas:

- A **moral** é do domínio do senso comum, é cultura, é o que devemos fazer, o que é o bem e o mal. Diz respeito aos costumes, modos de ser, carácter geralmente aceite. É a prática de uma ética.
- A **ética** corresponde à reflexão filosófica sobre a moral no sobredito significado. A Ética Filosófica analisa o domínio da moral do senso comum¹⁴. O princípio ético traduz-se numa moral. Como devo reagir relativamente aos outros.
- A **deontologia** disciplina a competência do profissional.

Abandonamos o conceito de moral que não tem capacidade de rendimento no caso vertente.

3. Ética

Atenta as características do presente trabalho, apenas traremos à colação os dois filósofos que consideramos com maior relevo no estudo da ética, para, no final, justificarmos os fundamentos dos princípios que utilizaremos com o objetivo de enquadrar a ética profissional do magistrado do Ministério Público.

3.1. Ética antiga

A **Ética Antiga** centra-se na questão de “*como havemos de viver*”?

Aristóteles quando passa do estudo das ciências teóricas para o estudo das ciências sublunares, coloca o homem no topo da escala da perfeição do ser. Para Aristóteles, o estudo do ser humano passa pelo estudo das suas ações porque a pessoa tem capacidade para decidir como viver da melhor forma. Aristóteles, em *Ética a Nicómaco*, diz-nos que toda a ação humana tem um carácter **teleológico**: a prática do bem e que o sumo bem é a felicidade

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_II_Etica_Deontologia_judiciaria.pdf ISBN 978-972-73-6.
p. 291, nota 39.

¹⁴ Cf. ROSAS, João Cardoso – *Conceitos que pensam a ação*, p. 87.

(*eudaimonia*).¹⁵ Para praticar o bem, o homem tem de ser virtuoso – que é por definição a capacidade para a sua prática.

A ética antiga entende a noção de *vida boa* como uma *vida virtuosa* e o homem bom ou virtuoso como sendo o mais feliz¹⁶; sendo a forma mais elevada de felicidade a sabedoria.

Ainda segundo Aristóteles, a prática do bem faz-se em comunidade, atento o carácter social do homem. A "pequena comunidade" (família, amigos, grupos, etc) só é tida em consideração na medida em que facilitar ao homem ser virtuoso. Por sua vez, as "pequenas comunidades" congregam-se na comunidade política, que tem por missão procurar o bem comum dos seus membros e novamente facilitar a busca individual da vida. A ética é uma ética objetivada pela sociedade.

Assim, para os antigos, a ética surge pela necessidade de convivência para o desenvolvimento íntegro da pessoa humana.

Não obstante, trazendo à colação um estudioso do direito, Kelsen critica a ética de Aristóteles apontando-lhe a falta de valor científico, já que a qualificação do ato virtuoso é pré-determinado pela ordem social estabelecida¹⁷.

3.2. Ética moderna

A **Ética Moderna** nasce com Kant e centra-se no *dever*, independentemente do carácter virtuoso do sujeito¹⁸.

Kant tenta recentrar a ética na racionalidade da lei; mas enquanto Aristóteles tinha como fim último o bem, Kant converte a ética teleológica em deontológica, fugindo à razão autónoma (objetiva e capaz de fazer lei por si mesma) para criar uma autonomia da razão (subjéctiva e capaz de ser lei por si mesma).

Desde a “revolução copernicana na filosofia” operada por Kant, o conceito de *dever* pertence à razão e é o sujeito que se tem de converter no construtor da sua própria regra de comportamento moral. A fonte da ética não está na sociedade, mas no próprio indivíduo. Para Kant, uma ação por dever tem o seu valor moral não no objeto que com ela se quer atingir¹⁹,

¹⁵ Cf. a vida virtuosa leva à felicidade porque o *telos* é o próprio *Sumo Bem*. Para o profissional do direito será a justiça. ARISTÓTELES – **Ética a Nicómaco**. Tradução, prefácio e notas de António de Castro Caeiro. Lisboa: Quetzal Editores, 4.ª edição 2012, reimpressão 2015. ISBN: 978-972-564-803-2.

¹⁶ “As virtudes éticas, na aceção aristotélica, são traços de carácter manifestos no agir habitual. Assim, a justiça enquanto qualidade individual, a coragem, a generosidade, a lealdade, a temperança e todas as demais virtudes afirmam-se na prática quotidiana e conduzem à felicidade ou *eudaimonia*”. Cf. ROSAS, João Cardoso – *Conceitos que pensam a ação*, p. 87.

¹⁷ KELSEN, Hans – **O Que É Justiça?** Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo. Livraria Martins Fontes Editora, 3.ª edição, abril de 2001. ISBN: 85-336-1398-9. p. 21.

¹⁸ Entre Aristóteles que morreu em 323 aC e Kant que morreu a 12-08-1804, não podemos obliterar grandes filósofos como São Tomaz de Aquino, Erasmo de Roterdão, Maquiavel, Francis Bacon, Thomas Hobbes, René Descartes, John Locke, Voltaire, David Hume, Jean-Jaques Rousseau, Adam Smith. No entanto, o seu estudo ultrapassa o objeto do presente trabalho.

¹⁹ Como na ética cristã, onde alguns atos são intrinsecamente bons ou maus porque estão ordenados ou desordenados para o seu fim.

mas na máxima que o ordena. A norma ética tem dimensão universal porque é produto da vontade humana legitimada pela reflexão da razão.

Para Kant cada ação só é verdadeiramente moral se passar o crivo do imperativo categórico: *age sempre de acordo com uma máxima que pudesses ao mesmo tempo querer tornar lei universal*²⁰. É o imperativo categórico que materializa o dever: *se tu roubares, roubas-te a ti mesmo!*

Os críticos de Kant argumentam que não há uma ética universal, cada povo tem o seu costume e que o homem nem sempre age por dever; pode agir para obter um fim, para ter prazer, etc. Outra das críticas, é a de que a dimensão universal da norma ética não tem em consideração o campo social e cultural em que se move a ética prática. Em suma, o dever inerente ao imperativo categórico é pouco operacional.

3.3. Ética atual

Na esteira de Aristóteles e de Kant, as correntes fundamentais da Ética **atual** dividem-se em **teleológicas** e **deontológicas**.

As éticas **teleológicas** são consequencialistas²¹ ou utilitaristas²². As consequencialistas avaliam a moralidade da ação pelo efeito da ação. O cálculo das consequências na nossa ação é o elemento necessário e suficiente para aferir da sua moralidade. As utilitaristas centram-se na obrigação de gerar a maior felicidade ou o bem-estar para o maior número de pessoas possível. Nesta medida, as éticas teleológicas estão em dívida para com Aristóteles.

As éticas **deontológicas** baseiam-se em regras de carácter absoluto ou quase absoluto e mais do que isso, no respeito e vontade de seguir essas regras ou deveres. As éticas deontológicas fundamentam-se na filosofia de Kant, mas também nas éticas jusnaturalistas²³ ou nas éticas que afirmam a primazia da justiça social. Em síntese: é o dever e a disciplina!

²⁰ É a definição chamada universalidade. *Esta sublinha o homem enquanto ser racional autónomo criador de máximas e princípios universais.* Há uma segunda formulação do imperativo categórico chamada humanidade: *“age de modo que trates sempre a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de um outro, nunca unicamente como um meio, mas sempre ao mesmo tempo como um fim”*; na verdade, as definições do “imperativo” são cinco, repartidos pela *Fundamentação da Metafísica dos Costumes, a Crítica da Razão Prática e a Metafísica dos Costumes*. KANT – **Fundamentação da Metafísica dos Costumes** (obra integral). Tradução de Filipa Gottschalk. Lisboa Editora. ISBN: 978-972-680-267-9.

²¹ *“Devemos agir sempre de forma que resulte em consequências imparcialmente melhores. O nosso único dever é promover o bem de uma forma imparcial no máximo grau possível. Um ato será errado sempre que existe um ato alternativo cuja realização tivesse resultado numa situação globalmente melhor”*. Cf. GALVÃO, Pedro – **Éticas de Princípios e a Abordagem Particularista**. In NEVES, Maria do Céu Patrão (Coord) - *Ética: dos fundamentos às práticas*. Edições 70, 2016. ISBN 978-972-44-1898-8. p. 170.

²² Para os utilitaristas, o bem a promover consiste simplesmente no bem-estar ou felicidade dos indivíduos afetados pelas nossas escolhas. Um ato certo, então, é aquele que conduz ao máximo bem-estar agregado. Cf. GALVÃO, Pedro – *Éticas de Princípios e a Abordagem Particularista*, p. 171.

²³ É certo que as éticas jusnaturalistas também partem de conceitos absolutos, já que os direitos naturais são imperativos; e as éticas da justiça social impõem a maximização do bem-estar social sobre todos os outros valores. Partem da existência de direitos e correspondentes deveres naturais do homem.

4. Concetualização entre ética profissional, deontologia profissional e disciplina

Da mesma forma que nos referimos à moral, à ética e à deontologia, também o enquadramento dos conceitos valorativos atinentes ao exercício de uma profissão, nem sempre é uniforme de autor para autor. Poderá variar conforme o substrato filosófico do autor, mais ou menos alinhado com Aristóteles ou com Kant.

Há quem use a expressão **ética profissional** para designar o conjunto de *valores* que guiam o exercício de uma profissão. Há quem utilize **deontologia profissional**²⁴ como sendo a expressão que designa os *valores* que consubstanciam os *deveres* inerentes ao exercício de determinada profissão. Há quem utilize o vocábulo **disciplina** para designar o conjunto de *deveres* que impendem sobre os funcionários de determinada organização, os quais permitem o seu regular funcionamento²⁵, despidos de qualquer base ética. Há ainda quem integre a disciplina na deontologia profissional; esta ligada a modelos ideais de conduta e a disciplina à violação de mínimos éticos exigidos pela convivência social²⁶.

Mesmo a nível de regras profissionais existe uma série de formas que por vezes se entrecruzam, quer no conteúdo, quer na designação; nomeadamente: código de ética, código de conduta, carta de conduta²⁷, código de boas práticas, código deontológico, compromisso ético²⁸ etc.

É certo que os códigos de *ética profissional* são dificilmente separáveis da deontologia profissional, porquanto esta constitui a sublimação dos deveres essenciais ao exercício de uma profissão e alguns desses deveres têm de possuir um horizonte ético, sob pena de não serem comunitariamente aceites²⁹.

²⁴ “A deontologia judiciária é a ciência que cuida dos deveres e dos direitos dos operadores do direito, bem como dos seus fundamentos éticos e legais”. Cf. CARVALHO, José Manuel Costa Galo de – **Responsabilidade Disciplinar, em dois atos: juízes e funcionários de justiça**. In Revista do Ministério Público n.º 139, julho/setembro 2014, p. 122.

²⁵ “Podemos assim olhar a disciplina pelo aspeto objetivo, como um conjunto de normas que num dado grupo social asseguram a sua coesão e a realização dos fins que o justificam; ou pelo aspeto subjetivo de deveres a que está sujeito cada um dos membros de certo grupo social nas suas relações com o próprio grupo e com outros membros”. CAETANO, Marcello – **Manuel de Direito Administrativo, Vol. II**. Revisto e atualizado pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra, Almedina, 9.ª edição (reimpressão), 1980, p. 800.

²⁶ Cf. FIGUEIRA, Álvaro Reis - **Ser, Dever Ser e Parecer. Notas sobre deontologia dos juízes: da disciplina ao aparecimento do código de conduta**. In Tomo II - *Ética e Deontologia Judiciária – coletânea de textos*. [Consult. em 23-04-2020] p. 16.

²⁷ A **Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português**, com a chancela do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, agrega princípios éticos com normas deontológicas: “o objetivo desta Carta de Conduta é o de enunciar orientações éticas e deontológicas para os magistrados do Ministério Público português”, p. 2.

²⁸ Também o **Compromisso Ético dos Juízes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade**, Associação Sindical dos Juízes Portugueses Lisboa, 2008. Apesar de proclamar que “O presente documento, que não se confunde com normas deontológicas previstas no estatuto nem tem vocação disciplinar ou sancionatória, acolhe os princípios de ética judicial (...) também inclui normas de disciplina: “Os juízes têm consciência de que o bom funcionamento do tribunal depende também da adoção de critérios de gestão organizativa e processual, com vista à simplificação dos procedimentos formais, à planificação, monitorização e avaliação do serviço e à utilização das novas tecnologias de informação e de informatização”.

²⁹ “Ética e Deontologia são em consequência complementares, mas a primeira abraça a segunda, que se converte um elemento dela”. YÁÑEZ, Miguel Grande [et. al.] – **Ética fundamental y Ética de las profesiones jurídicas**. In *Ética de las Profesiones Jurídicas*. Desclée De Brouwer SA, 2006. ISBN 84-330-2040-4. p. 24.

A finalidade da ética é a de identificar as regras que devem reger o comportamento humano. As decisões éticas são guiadas por um conjunto de *valores* que permanecem mais ou menos imutáveis.

“Neste sentido, os valores são princípios de conduta, como por exemplo – nas sociedades ocidentais – atenção, honestidade, cumprimento de promessas, procura da excelência, lealdade, justiça, integridade, respeito pelos outros, cidadania responsável, solidariedade, prudência”³⁰.

Por isso, mais uma vez, importa sedimentar conceitos em ordem a progredir no trabalho.

Assim:

- **Ética profissional** situa-se no domínio da consciência e dos valores. Fundamenta-se na ética filosófica e reporta-se a uma profissão. Exemplificativamente: o que é ser um *bom* profissional, em que consiste exercer *bem* a profissão³¹.
- **Deontológica profissional** é orientada para o respeito pelos deveres funcionais que permitem o exercício profissional.
- **Disciplina** regula a *competência* do profissional. Isto é, o modo como o profissional *deve* executar bem o seu trabalho e consubstancia-se na emissão imperativa de procedimentos com o objetivo de regular o que é ser um profissional competente em ordem a garantir o regular funcionamento do serviço. Exemplo: normas que estabelecem relações hierárquicas.

Entraremos em linha de conta apenas com os conceitos de ética profissional e de deontologia profissional, uma vez que a violação das normas procedimentais traduz-se na infração a um dever deontológico.

5. Ética profissional

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, constituem repositórios sedimentados de princípios éticos filosóficos do património comum civilizado. A fundamentação dos princípios é aceite ao nível da esfera de consciência do homem civilizado de acordo com o *jus cogens*. Dentro desses princípios existem aqueles que se reportam diretamente à **justiça**; tais como: o julgamento célere, o tribunal independente e o tribunal imparcial³². São valores éticos universais positivados.

³⁰ RODRIGUES, Jorge – **Regulação Ética e Governance**. Editora RH, 2018. ISBN 978- 972-8871-66-6. p. 131.

³¹ HORTAL, Augusto Alonso - **Ética General de las Profesionales**. Desclée De Brouwer, SA, 2002, 3.ª edição. ISBN: 978-84-330-1718-7. p. 29.

³² Cf. preâmbulo e art.º 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e ainda, respetivamente: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, art.º 14.º, n.º 1 e n.º 3, al. c) e Convenção Europeia dos Direitos Humanos, art.º 6.º. Também o princípio do acesso ao direito, da presunção de inocência, dos direitos do arguido, da proibição da retroatividade da lei penal desfavorável (cfr. art.ºs. 20.º, 25.º, 27.º, n.º 2, 28.º, 29.º, 30.º, 31.º, 32.º, 33.º, 34.º, n.ºs 3 e 4 da CRP).

Na sequência do Programa do Movimento das Forças Armadas (para a área da justiça), de diplomas avulsos e da luta político-ideológica já referida; a Constituição da República Portuguesa de 1976 veio rececionar os Direitos Humanos³³, consagrar a independência dos tribunais, estabelecer a autonomia³⁴ do Ministério Público e atribuir-lhe a natureza de órgão de justiça vocacionado para a defesa da legalidade democrática.

Entre os conceitos atinentes ao exercício da magistratura do Ministério Público, *rectius ética profissional* e *deontologia profissional*, adotamos o primeiro. Parece-nos que ética profissional adapta-se à conceção que o legislador constituinte estabeleceu para o Ministério Público enquanto órgão de justiça. A ética profissional, como ética aplicada, orienta o comportamento do profissional segundo os valores absolutos da *ética filosófica*³⁵ e tem capacidade para aglutinar e justificar os deveres da *deontologia profissional*.

Face a uma situação controvertida, é nos *princípios éticos profissionais* que o magistrado encontra o quadro hermenêutico que lhe permite a tomada de decisão.³⁶ No processo reflexivo o magistrado deve entrar em linha de conta com os *deveres*. O carácter *virtuoso* do magistrado é materializado no processo de decisão e reflete-se na aceitação comunitária da decisão.

De outra forma: todo o profissional tem de ter uma atuação *teleológica* que é objetivada no bem desempenhar da sua profissão; o *bom desempenho profissional* é avaliado pela comunidade de acordo com os *valores* aceites pela esfera de consciência de todos os homens civilizados; a atuação ética do profissional é produto da *vontade*, como consequência da reflexão humana sobre a *validade universal* de determinado comportamento.

Sintetizando:

Os *princípios ético-profissionais universais* a que o magistrado do Ministério Público se deve ater são: *independência, imparcialidade, competência e responsabilidade*. São princípios que se extraem da matriz constitucional e estatutária do Ministério Público.

Na materialização destes princípios encontram-se os *deveres* de: sigilo, reserva, zelo, isenção, objetividade, urbanidade, obediência hierárquica, exclusividade, pontualidade, formação, boa conduta, assiduidade, apresentação da declaração de rendimentos³⁷ e domicílio necessário.

³³ Art.º 16.º, n.º 2, da CRP.

³⁴ Ao prescrever que o Ministério Público goza de “estatuto próprio” (cf. art.ºs 224.º e 225.º da CRP na versão de 1976, a que correspondem com alterações aos art.ºs 219.º e 220.º na versão atual).

³⁵ É a ética filosófica que vai orientar o magistrado a lidar com situações da vida ainda não regulamentadas legalmente por inércia do poder político (“é o caso das situações propiciadas pelas novas tecnologias, como a bio-engenharia, a engenharia genética, a procriação artificial, a informática, a telemática, a cibernética, etc.). FIGUEIRA, Álvaro Reis – *Estatuto do juiz, garantias do cidadão. Da independência à responsabilidade (itinerários de direito comparado)*. In Tomo II - *Ética e Deontologia Judiciária coletânea de textos*, [Consult. 23-04-2020]. p. 153.

³⁶ De forma lapidar explícita Jorge F. Malem Seña: “convém recordar que as normas jurídicas em geral e as sentenças em particular, cumprem também uma função simbólica de carácter ideológico-moral em apoio aos fins que sustentam ou promovem, não dizendo apenas respeito ao condenado, mas também à sociedade”. MALEM, Jorge F. Seña – *Podem as “más pessoas” serem bons juizes?* In Tomo II - *Ética e Deontologia Judiciária coletânea de textos*, [Consult. 23-04-2020]. p. 387.

³⁷ A violação dos deveres estatutários gera responsabilidade disciplinar, cuja instauração e procedimento é da competência do CSMP. As infrações disciplinares são graduadas em muito graves, graves e leves (cfr. art.º 21.º, n.º 1 e 213.º e seguintes do EMP).

Para sedimentar os princípios com os deveres encontram-se as **virtudes** do magistrado; quais sejam: a verdade, a coragem, a lealdade, a prudência, a contenção, a discricção, o trabalho, a perspicácia, a eficiência, a diligência, a aptidão e a dignidade.

5.1. O princípio ético-profissional da independência

A Constituição prevê que o Ministério Público seja **autônomo** e o respetivo estatuto consagra que o Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local; caracterizando a autonomia pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade; e ainda, pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas no estatuto (...) ³⁸.

A Constituição também prescreve que os tribunais são independentes ³⁹. A independência dos tribunais é um princípio supraconstitucional, o qual decorre do princípio da separação de poderes e que acompanhou toda a construção do Estado de Direito. Basicamente, o princípio traduz-se na não sujeição dos juizes às ordens e instruções das outras entidades públicas. Constitui um valor ético enquanto garante do direito do cidadão a um julgamento justo, sem interferência do poder executivo.

A autonomia do Ministério Público deve ser entendida numa dupla vertente; enquanto autonomia da organização e enquanto autonomia interna do magistrado individualmente considerado ⁴⁰. A **autonomia individual** é caracterizada por impor ao magistrado o **dever** de recusar o cumprimento de diretivas, ordens e instruções ilegais; consagrar a **faculdade** de recusar o cumprimento de diretivas, ordens e instruções com fundamento em grave violação da sua **“consciência jurídica”** ⁴¹; vincular o magistrado a critérios de legalidade e de objetividade na sua atuação e de lhe dar uma certa estabilidade na colocação funcional.

A decisão racional e livre é característica do ser humano. O vocábulo **consciência** pressupõe que o agente decide recusar o comando que lhe é imposto por se encontrar numa situação inultrapassável face ao quadro ético em que se move ⁴². Esta possibilidade de não respeitar a ordem é a **“pedra de toque”** do **princípio da independência** e aqui cessa o dever de **obediência hierárquica** que consiste na subordinação dos magistrados aos superiores hierárquicos e no **dever** de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções destes. A cláusula de salvaguarda é assim a garantia da **independência** do magistrado ⁴³.

³⁸ Cf. arts. 219.º, n.º 2 da CRP e art.º 3.º, n.º 1 do EMP.

³⁹ Cf. art.º 203.º da CRP e art.º 10.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sobre a evolução do princípio: GASPARG, António Henriques – **A Independência Judicial: Um Valor Supraconstitucional**. In Justiça, Reflexões Fora do Lugar-Comum. Coimbra. Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora, setembro 2010. ISBN 978-972-32-1841-1. pp. 55-73.

⁴⁰ Por todos: parecer n.º 33/2019 do Conselho Consultivo da PGR.

⁴¹ Cf. art.º 100.º, n.º 3 do EMP.

⁴² A consciência é um juízo da razão prática que compreende os valores éticos e a sua aplicabilidade no caso concreto e emite um juízo sobre a eticidade do ato, o qual deverá ter por pano de fundo um aspeto jurídico.

⁴³ A autonomia individual do magistrado do Ministério Público tem o seu correlato, embora mitigado para o MP, no princípio da **independência** da magistratura judicial. A atuação dos magistrados do Ministério Público é tendencialmente igual ao do juiz, porquanto está vinculado a critérios de legalidade e de objetividade na sua atuação (cf. art.º 4.º do EMJ e art.º 203.º da CRP). O princípio da independência vem consagrado em vários documentos, como seja a Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português. O dever de obediência hierárquica vem, entre outros dispositivos, nos arts. 97.º, n.º 3 e 104.º, n.º 3 do EMP.

Daí que Rui Pereira tenha entendido que o segmento da norma que permite a recusa do cumprimento de diretivas, ordens ou instruções com grave violação da consciência jurídica do magistrado “*constitui manifestação daquilo a que podemos chamar direito à integridade ético-profissional*”⁴⁴. Resta acrescentar que para a autonomia / independência ter efeito útil, o magistrado deve ter a **coragem** como virtude de carácter, sob pena de se vergar ao “temor reverencial” perante a hierarquia ou a manipulação mediática.⁴⁵

5.2. O princípio ético-profissional da imparcialidade

O direito, numa definição abrangente, é “a ordenação coercível das relações sociais segundo a **justiça**”.⁴⁶ A justiça é a atribuição a cada um do que é seu e por isso “*os magistrados do Ministério Público devem igualmente desempenhar as suas funções tendo exclusivamente em vista a realização da justiça (...)*”⁴⁷.

A justiça enquanto referente ético, pressupõe a **igualdade** entre as pessoas que é materializada simbolicamente no nivelamento dos pratos da balança e na venda da deusa, e tem como substrato a dignidade da pessoa humana, que tomou forma no art.º 1.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos*”⁴⁸. Igualdade perante a lei, igualdade de direitos, de deveres e de oportunidades.

Assim, o magistrado para igualar os sujeitos a quem vai entregar a justiça deve tratá-los segundo o princípio ético da **imparcialidade**.

Na letra da lei, a imparcialidade que também é um **dever** estatutário, consiste em desempenhar as funções com equidistância relativamente aos interesses com que o magistrado seja confrontado, sem discriminar positivamente ou negativamente qualquer deles, tendo como horizonte o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

Consequência do princípio da imparcialidade são os deveres de **isenção** e de **objetividade**⁴⁹. A **isenção** pressupõe que o magistrado (a) atue sempre com independência relativamente a interesses de qualquer espécie; (b) atue sempre com independência relativamente às convicções políticas, religiosas ou filosóficas; (c) não retire benefícios de qualquer espécie para si ou para terceiro do exercício da profissão. A **objetividade** tem por fundamento o exercício de

⁴⁴ PEREIRA, Rui – **Ministério Público: hierarquia e autonomia**. In Ministério Público: Instrumento do Executivo ou Órgão do Poder Judicial. Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 6. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa: 1994. ISBN 972-9363-04-8. p. 77. Dá Mesquita entende que independentemente da questão ética e da situação estar legalmente prevista, a recusa resultaria do estatuto do Ministério Público, das regras processuais do inquérito e fundamentalmente da vinculação dos magistrados aos princípios da legalidade e da objetividade. MESQUITA, Paulo Dá – **Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária**. Coimbra Editora, 2003. ISBN 972-32-1195-5. p. 282 nota 64.

⁴⁵ Cf. MIRANDA, Jorge – MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III**. Coimbra Editora, dezembro 2007. ISBN 978-972-32-1541-0. p. 241.

⁴⁶ CHORÃO, Mário Emílio Bigotte – **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, Edição Policopiada, Lisboa, 1979-80, p. 21.

⁴⁷ Cf. art.º 104.º, n.º 2 do EMP.

⁴⁸ Declaração Universal dos Direitos Humanos. In PEREIRA, Albertina Aveiro/LOPES, Edgar Taborda – **Tomo I – Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta**. [Consult. em 23-04-2020] p. 21.

⁴⁹ Cf. dever de imparcialidade: art.º 73.º, n.º 2, al. c) e n.º 5 da LGTFP, ex vi art.º 116.º do EMP e art.º 104.º do EMP.

funções tendo por escopo a realização da justiça, a prossecução do interesse público, a defesa dos direitos dos cidadãos e especificamente na ação penal a procura da verdade material⁵⁰. São estes deveres que corporizam o princípio ético da imparcialidade e para os obter, o magistrado deve ter como características de carácter as que lhe permitam atuar com **verdade e lealdade**.

A **imparcialidade** não pode consistir apenas num imperativo da consciência ética do magistrado, mas também no dever de publicamente não a colocar em causa através da prestação de informações ou de revelação de documentos de processos em segredo de justiça, da realização de declarações ou comentários públicos sobre processos judiciais⁵¹, da proibição genérica de desempenhar qualquer outra função pública ou privada de natureza profissional e no dever de publicitar os seus rendimentos. Isso significa que o magistrado está sujeito aos deveres de **sigilo**, de **reserva**⁵², de **exclusividade**⁵³ e de **apresentação da declaração de rendimentos**. Aqui entram em jogo as virtudes da **contenção**, da **discrição** e da **prudência** por parte do magistrado, em suma – o bom senso!⁵⁴.

O **dever de boa conduta**⁵⁵ é aquele que é mais problemático, já que se refere a atos da **vida privada** do magistrado que se podem refletir negativamente na sua atividade profissional, pois brigam diretamente com o princípio da imparcialidade e com o decoro social exigido àqueles que lidam com os direitos liberdades e garantias dos cidadãos. É a participação em estruturas de clubes desportivos, a pertença a organizações secretas, a participação pública em cortejos carnavalescos, a participação em comissões de honra a candidaturas políticas, a frequência de prostíbulos, a embriaguez pública, etc ...

Em resumo: a imparcialidade é o princípio (*e o dever*); isenção, objetividade, o sigilo, a exclusividade e a boa conduta são os deveres; a verdade, a lealdade, a contenção, a discrição, a prudência e a postura digna, são as virtudes.

5.3. O princípio ético-profissional da competência

A competência é a garantia de liberdade do magistrado e um direito que o cidadão possui a que a sua situação seja tratada por alguém que está habilitado para o efeito. A competência

⁵⁰ A **isenção** pressupõe o dever dos magistrados “*promover e decidir segundo uma ética de procedimento enformada pela lei e pelas normas profissionais de que dela decorre*” e a **objetividade** a “*proibição de cultivar uma perspectiva unilateral dos factos e do direito, tendo antes que adotar posições representativas da realidade que podem ir ao ponto, no crime do dever obrigatoriamente investigar, promover e alegar em benefício da defesa e de ter de tomar sempre em conta as provas que a esta podem interessar*”. RODRIGUES, Cunha – **Em Nome do Povo**. Coimbra Editora, 1999. ISBN: 972-32- 0918-7. p. 106.

⁵¹ Sem prejuízo do dever de informação nos termos dos arts.º 6.º e 102.º, n.ºs 3 e 4 do EMP.

⁵² “*Os valores protegidos e o fundamento do direito de reserva, para além das áreas de reserva ou de segredo acautelados por lei, são a proteção da imparcialidade, da independência, da dignidade institucional dos tribunais, bem como da confiança dos cidadãos na justiça, e do respeito pelos direitos fundamentais, em conjugação com a liberdade de expressão*”. Ata n.º 9/2008, de 11 de março de 2008. Conselho Superior da Magistratura, *Tomo II, Ética e Deontologia Judiciária*.

⁵³ Cf. dever de sigilo: art.º 102.º, n.º 1; dever de reserva: art.º 102.º, n.º 2; dever de exclusividade: art.º 107.º, n.º 1; dever de apresentação da declaração de rendimentos: art.º 96.º, n.º 2 e art.º 21.º, n.º 3, als. a) e b), todos do EMP.

⁵⁴ Em certos casos, o legislador encarrega-se de identificar as situações em que é necessário objetivar a aparência de imparcialidade (cf. art.º 54.º, n.º 1 do CPP – impedimentos, recusas e escusas).

⁵⁵ Cf. dever de boa conduta: art.º 205.º, 2ª parte do EMP.

contribui para a confiança que o cidadão deposita no sistema de justiça, porque só um magistrado competente pode proporcionar justiça.

O magistrado é responsável por uma atitude especializada e específica que lhe permita realizar o seu *múnus* segundo a *legis artis*. É a vinculação a **critérios de legalidade**⁵⁶ que obriga o magistrado a apurar-se no estudo do direito, de modo a que a interpretação e aplicação da lei se faça de acordo com *a mens legislatoris* e não com o arbítrio. Para isso, deve ser um bom **técnico**, dominar os conhecimentos profissionais e manter-se atualizado. Impende sobre si o dever de **zelo**, o qual consiste, na modalidade vertente, em conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos⁵⁷. Nesta perspetiva, tem também o dever de formação o que o obriga a participar anualmente em, pelo menos, duas ações de **formação contínua**⁵⁸.

Assim, como virtude deve ser **trabalhador**, pois a formação mais do que um dever é um imperativo de consciência que o acompanhará ao longo da sua vida profissional e deve possuir **aptidão** para exercer todas as valências da profissão.

A competência é tributária da **eficiência** e esta da **diligência**. Não basta saber direito, há que realizar a justiça em tempo útil, pois a pior das injustiças é a justiça tardia⁵⁹.

5.4. O princípio ético-profissional da responsabilidade

Em ética, a responsabilidade é a consequência para o sujeito da repercussão das suas ações nas relações sociais. O magistrado do Ministério Público é responsável⁶⁰.

A legitimidade do poder judicial advém do facto de administrar a justiça em nome do povo. Assim, o magistrado tem que responder, explicar e justificar a sua atividade perante o povo e estar predisposto a que a sociedade exija a correção do que faz.

Do que é responsável? Perante quem é responsável? Em virtude do que é responsável?

O magistrado é responsável pela **prosecução do interesse público** que se traduz no exercício de funções com respeito pela Constituição, pela lei e pelas ordens legítimas dos superiores

⁵⁶ Cf. art.º 3.º, n.º 2 do EMP.

⁵⁷ Cf. dever de zelo art.º 103.º, n.º 1 do EMP e art.º 73, n.º 2, al. f) e n.º 7 LGTFP, *ex vi* art.º 116.º do EMP. O dever de zelo possui as seguintes modalidades: (a) respeito pela Constituição, pela lei e pelas ordens e instruções legítimas dos superiores hierárquicos (b) exercício das funções com competência, eficiência e diligência, (c) respeito pelos horários designados para a realização de atos processuais. Cf. RAMOS, João Palma – **Novo Estatuto do Ministério Público: aspetos disciplinares**. In Revista do Ministério Público, n.º 161, janeiro / março 2020. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. ISSN 0870-6107. p. 14. Também quanto às modalidades do dever de zelo ver: Ac. STJ de 25-09-2014 – 25-09-2014 (Gregório de Jesus) *Tomo III Ética e Deontologia Judiciária – Deliberações e Jurisprudência Seleccionada*. [Consult. 23-04-2020]. p. 825.

⁵⁸ Cf. dever de formação art.º 115.º, n.ºs 1 e 2 do EMP e art.º 73.º, n.º 12 da LGTFP *ex vi* art.º 116 do EMP.

⁵⁹ Cf. dever de zelo art.º 103, n.º 2 do EMP. Justiça em “prazo razoável” art.º 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos: “mais curto prazo compatível com as garantias de defesa” art.º 32.º, n.º 2 da CRP.

⁶⁰ Cf. art.º 97.º, n.ºs 1 e 2 do EMP e art.º 202.º, n.º 1 da CRP.

hierárquicos⁶¹, tendo por objetivo a realização da justiça com qualidade num prazo razoável e a defesa dos direitos do cidadão⁶². Funciona aqui o dever de zelo e de objetividade e como virtudes a **diligência e eficiência**.

O magistrado é responsável em primeiro lugar perante o cidadão; depois, perante a hierarquia.

É nesta perspetiva que devemos entender os deveres de **obediência hierárquica**, de **urbanidade**, de **zelo**, de **assiduidade**⁶³. A urbanidade e o zelo na figura da pontualidade são a materialização do respeito e consideração que o magistrado deve ter pelos utentes da justiça. A assiduidade tem por objeto o regular e contínuo funcionamento do órgão administrativo. Assim, o magistrado deve residir na área da comarca e justificar as faltas ao serviço.

A responsabilidade perante terceiros pressupõe que o magistrado deva cultivar a **perspicácia** de modo perceber a idiosincrasia de cada um dos que trabalham na instituição e lidar com aqueles que demandam o tribunal.

O magistrado é responsável perante o povo por participar numa tarefa nobre que é administrar a justiça em seu nome. Dai que também é responsável por garantir a **confiança que os cidadãos depositam na administração da justiça**.

6. Síntese CONCLUSIVA

A Constituição de 1976 formalizou os princípios subjacentes à revolução de abril de 1974 e consagrou o Ministério Público como uma magistratura autónoma, de iniciativa, sujeita a critérios de objetividade e de legalidade.

A Autonomia do Ministério Público é enquadrada numa dupla vertente; enquanto autonomia da organização e enquanto autonomia do magistrado individualmente considerado.

Tirando as vicissitudes da luta político-sindical entre abril de 1974 e abril de 1976, a magistratura do Ministério Público manteve-se voltada sobre si mesma, gerindo grandes cargas processuais e percecionando a dinâmica social através do processo.

Entretanto o mundo globalizou-se e numa sociedade da comunicação tudo é escrutável.

⁶¹ Cf. princípio da hierarquia: art.º 219, n.º 4 da CRP, art.º 3.º, n.º 2, art.º 97.º, n.º 1; dever de obediência: art.º 97.º, n.º 2 segunda parte e n.º 3 art.º 104.º, n.º 2, todos do EMP.

⁶² Cf. dever de zelo: art.º 103.º, n.º 2 *in fine*, art.º 104.º, n.º 2 do EMP e art.º 73.º, n.º 2 al.

a) e n.º 3 da LGTFP *ex vi* art.º 116.º do EMP.

⁶³ Cf. dever de obediência hierárquica: art.º 97.º, n.º 2 do EMP e 73.º, n.º 2, al. f) e n.º 8 da LGTFG; dever de urbanidade: art.º 105.º do EMP e art.º 73.º, n.º 2 als. h) e n.º 1 da LGTFP; dever de zelo: art.º 103.º, n.º 3 do EMP e art.º 73.º, n.º 2 al. j) e n.º 11 da LGTFP o dever de assiduidade: (justificação das faltas) art.º 120.º, n.ºs 1, 6 e 7 do EMP e art.º 73.º, n.º 2, al. i) e n.º 11 da LGTFP *ex vi* art.º 116.º do EMP; domicílio necessário: art.º 106.º, n.º 1 do EMP.

A falta de percepção de alguns magistrados para a realidade envolvente, consequência que as suas ações, no exercício profissional ou na vida privada, sejam alvo de crítica negativa nos *mass media* e minem a confiança que os cidadãos depositam no sistema de justiça.

Enquanto referente social qual é o comportamento ético que o magistrado deve adotar?

Não há uma linha divisória clara entre os conceitos de **moral, ética e deontologia**, como também não é fácil no discurso ético distinguir **princípio, virtude e dever**. De igual forma, os conceitos de **ética profissional, deontologia profissional e disciplina** variam consoante o autor.

Face a uma situação controvertida, é nos valores sedimentados na **consciência ética do mundo civilizado**, positivados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, rececionados pela legislação nacional, que o magistrado deve encontrar o quadro hermenêutico que lhe permite a tomada de decisão.

Os princípios **ético-profissionais** a que o magistrado do Ministério Público se deve ater são: *independência, imparcialidade, competência e responsabilidade*.

No processo reflexivo o magistrado deve entrar em linha de conta os **deveres deontológicos profissionais** de: *sigilo, reserva, zelo, isenção, objetividade, urbanidade, obediência hierárquica, exclusividade, pontualidade, formação, boa conduta, assiduidade, apresentação da declaração de rendimentos e de domicílio necessário*.

Para sedimentar os princípios com os deveres encontram-se as **virtudes**; quais sejam: *a verdade, a coragem, a lealdade, a prudência, a contenção, a discricção, o trabalho, a perspicácia, a eficiência, a diligência, a aptidão e a dignidade*.

Assim, a ética profissional do magistrado do Ministério Público compreende os valores éticos do mundo civilizado, os deveres profissionais estatutários e as virtudes de caráter do profissional, todos em articulação entre si em ordem à aceitação comunitária da decisão.⁶⁴

Bibliografia

ARISTÓTELES – **Ética a Nicómaco**. Tradução, prefácio e notas de António de Castro Caeiro. Lisboa: Quetzal Editores, 4ª edição 2012, reimpressão 2015. ISBN: 978-972-564- 803-2.

ASCENSÃO, José de Oliveira – **O Direito – Introdução e Teoria Geral**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, novembro 1980, 2ª edição.

BECK, Ulrich – **Sociedade de Risco Mundial, em busca da segurança perdida**. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, outubro 2015. ISBN 978- 972-44-1857-5.

⁶⁴ Neste sentido ver: Ac. STJ de 16-11-2010 – Proc. N.º 451/09.5 XFLSB (Souto Moura). *Tomo III Ética e Deontologia Judiciária – Deliberações e Jurisprudência Seleccionada*. [Consult. 23-04-2020]. p. 948.

CAETANO, Marcello – **Manuel de Direito Administrativo, Vol. II**. Revisto e atualizado pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra, Almedina, 9.ª edição (reimpressão), 1980.

CARVALHO, José Manuel Costa Galo de – **Responsabilidade Disciplinar, em dois atos: juízes e funcionários de justiça**. In Revista do Ministério Público n.º 139, julho / setembro 2014.

CHORÃO, Mário Emílio Bigotte – **Introdução ao Estudo do Direito**. Lisboa. Universidade Católica Portuguesa, Edição Policopiada, 1979-80.

CLUNY, António – **a justiça e a sua crise. Para além dos mitos politico-mediáticos**. In Revista do Ministério Público, ano 20, n.º 80. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

FIGUEIRA, Álvaro Reis

– Ser, Dever Ser e Parecer. Notas sobre deontologia dos juízes: da disciplina ao aparecimento do código de conduta.

– Estatuto do juiz, garantias do cidadão. Da independência à responsabilidade (itinerários de direito comparado). In PEREIRA, Albertina Aveiro – **Tomo II – Ética e Deontologia Judiciária coletânea de textos**, caderno especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em:

<URL:<http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo II Etica Deontologia judiciaria.pdf> ISBN 978-972-73-6.

– Interrogações à Justiça. Tenacitas, 2003, p. 21. *Apud* LOPES, Edgar Taborda (relator) – **Acórdão de 09-11-2004 do Conselho Permanente do Conselho Superior da Magistratura**. Conselho Superior da Magistratura, Boletim Informativo, julho de 2005. In PEREIRA, Albertina Aveiro / LOPES, Edgar Taborda – **Tomo III Ética e Deontologia Judiciária – Deliberações e Jurisprudência Selecionada**. Caderno Especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: URL:

<http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo III Etica Deontologia Judiciaria.pdf> ISBN 978-972-9122-72-9.

GALVÃO, Pedro – **Éticas de Princípios e a Abordagem Particularista**. In NEVES, Maria do Céu Patrão (Coord) – **Ética: dos fundamentos às práticas**. Edições 70, 2016. ISBN 978-972-44-1898-8.

GASPAR, António Henriques – **A Independência Judicial: Um Valor Supraconstitucional**. In Justiça, Reflexões Fora do Lugar-Comum. Coimbra. Wolters Kluwer Portugal / Coimbra Editora, setembro 2010. ISBN 978-972-32-1841-1.

GIDDENS, Anthony – **O Mundo na Era da Globalização**. Tradução de Saúl Barata. Lisboa: Editorial Presença, 8.ª edição, janeiro 2012, ISBN 978-972-23-2573-8.

HOMEM, António Pedro Barbas – **Legitimidade do Poder Judicial e Confiança na Justiça**. Lisboa: CEJ, conferência apresentada em 20-11-2013 In **Curso Gestão dos Tribunais de 1ª instância**, [consult. 30-03-2020]. Disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/938ffsp7k/flash.html>.

HORTAL, Augusto Alonso - **Ética General de las Profesionales**. Desclée De Brouwer, SA, 2002, 3.ª edição. ISBN: 978-84-330-1718-7.

KANT – **Fundamentação da Metafísica dos Costumes** (obra integral). Tradução de Filipa Gottschalk. Lisboa Editora. ISBN: 978-972-680-267-9.

KELSEN, Hans – **O Que É Justiça?** Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo. Livraria Martins Fontes Editora, 3ª edição, abril de 2001. ISBN: 85-336-1398-9.

MALEM, Jorge F. Seña – Podem as “más pessoas” serem bons juízes? *In* PEREIRA, Albertina Aveiro – **Tomo II - Ética e Deontologia Judiciária coletânea de textos**, caderno especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_II_Etica_Deontologia_judiciaria.pdf. ISBN 978-972-73-6.

MESQUITA, Paulo Dá – **Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária**. Coimbra Editora, 2003. ISBN 972-32-1195-5.

MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III**. Coimbra Editora, dezembro 2007. ISBN 978-972-32-1541-0.

NEVES, José Moreira das / REIS, Rui Silva – O Dever de Reserva dos Juízes, breves considerações. *In* PEREIRA, Albertina Aveiro – **Tomo II - Ética e Deontologia Judiciária coletânea de textos**, caderno especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_II_Etica_Deontologia_judiciaria.pdf ISBN 978-972-73-6.

PEREIRA, Rui – Ministério Público: hierarquia e autonomia. *In* **Ministério Público: Instrumento do Executivo ou Órgão do Poder Judicial**. Cadernos da Revista do Ministério Público, n.º 6. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa: 1994. ISBN 972-9363-04-8.

RAMOS, João Palma – Novo Estatuto do Ministério Público: aspetos disciplinares. *In* Revista do Ministério Público, n.º 161, janeiro / março 2020. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. ISSN 0870-6107.

RODRIGUES, Cunha

– Um Juiz em Delfos. *In* **Recado a Penélope**. Lisboa: Sextante Editora, Lda., setembro 2009. ISBN 978-989-8093-97-4.

– **Em Nome do Povo**. Coimbra Editora, 1999. ISBN: 972-32-0918-7. RODRIGUES, Jorge

– **Regulação Ética e Governance**. Editora RH, 2018. ISBN 978-972-8871-66-6. p. 131.

ROSAS, João Cardoso - Conceitos que pensam a ação. *In* NEVES, Maria do Céu Patrão (Coord) – **Ética: dos Fundamentos às Páticas**, Lisboa: Edições 70, novembro 2016. ISBN 978-972-44-1898-8.

SALGADO, António Mota – **Uma Brevíssima História do Ministério Público**. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2016. ISBN 978-972-9363-14-6.

YÁÑEZ, Miguel Grande [et. al.] – Ética fundamental y Ética de las profesiones jurídicas. *In* **Ética de las Profesiones Jurídicas**. Desclée De Brouwer SA, 2006. ISBN 84-330-2040-4.

*

Ac. STJ, de 07-05-2009 – Proc. N.º 1906/08 (Nuno Cameira). *In* PEREIRA, Albertina Aveiro/LOPES, Edgar Taborda – **Tomo III Ética e Deontologia Judiciária – Deliberações e Jurisprudência Seleccionada**. Caderno Especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: URL: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo III Etica Deontologia Judiciaria.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_III_Etica_Deontologia_Judiciaria.pdf) ISBN 978-972-9122-72-9.

Ac. STJ, de 16-11-2010 – Proc. N.º 451/09.5 XFLSB (Souto Moura). **Tomo III Ética e Deontologia Judiciária – Deliberações e Jurisprudência Seleccionada**. Caderno Especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: URL: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo III Etica Deontologia Judiciaria.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomo_III_Etica_Deontologia_Judiciaria.pdf) ISBN 978-972-9122-72-9.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. *In* PEREIRA, Albertina Aveiro / LOPES, Edgar Taborda – **Tomo I - Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta**. Caderno Especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível em: <URL: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomol Etica Deontologia Judiciaria.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomol_Etica_Deontologia_Judiciaria.pdf) IS BN 978-972-9122-72-9.

Convenção Europeia dos Direitos Humanos e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. *In* PEREIRA, Albertina Aveiro / LOPES, Edgar Taborda – **Tomo I - Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta**. Caderno Especial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2104. [Consult. 23-04-2020] Disponível na Internet em: <URL: [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomol Etica Deontologia Judiciaria.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/Tomol_Etica_Deontologia_Judiciaria.pdf) ISBN 978-972-9122-72-9.

*

Carta de Conduta dos Magistrados do Ministério Público Português. Edição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
Compromisso Ético dos Juízes Portugueses – Princípios para a Qualidade e Responsabilidade. Associação Sindical dos Juízes Portugueses, Lisboa, 2008.

*

LGTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho). CRP – Constituição da República Portuguesa.
EMP – Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto).
Reg. Procedimentos Inspeção MP (Regulamento 13/2020, de 09 janeiro). Ac. Fixação de jurisprudência do STJ n.º 2/2011, de 16-12-2010.
Parecer n.º 33/2019 do Conselho Consultivo da PGR.

26. LIDERANÇA EMOCIONAL NA COORDENAÇÃO DE COMARCA

Manuel Joaquim Dores*

- I. Objectivos
- II. Preâmbulo
- III. Magistrado do Ministério Público Coordenador na organização judiciária
 - a) Funções de Gestão Administrativa
 - b) Funções de Gestão Funcional
 - c) A Coordenação como polo de liderança
- IV. Liderança
- V. Liderança emocional
- VI. Estilos de liderança emocional
- VII. A liderança emocional e as funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador
- VIII. Conclusão

I. Objectivos

Este trabalho tem o propósito de abordar o tema da liderança emocional no seio de uma organização complexa como é o Tribunal.

Analisando o que se vem fazendo na área das ciências sociais e da psicologia, cremos que as competências técnicas não esgotam as capacidades de liderança de uma organização.

Frequentemente, assistimos a debates, conflitos ou a exposições de ideias que nos convocam à adesão, ou ao repúdio, unicamente com base na empatia.

Ora, a empatia que se estabelece entre pessoas, por exemplo, entre líderes e liderados é apenas um tipo de inteligência emocional como se tem revelado nos estudos académicos destas matérias.

No caso do Coordenador de Comarca, partindo da premissa de que as funções que lhe são atribuídas assumem manifestamente uma posição de liderança, considerei desafiante analisar o apelo às emoções no exercício dos seus poderes.

Este trabalho pretende ser um contributo para a concretização de lideranças de comarca que harmonizem as competências técnicas, com factores de ordem comportamental alicerçados na inteligência emocional.

II. Preâmbulo

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, os Tribunais são caracterizados como órgão de soberania, a par do Presidente da República, da Assembleia da República e do Governo (artigo 110.º da CRP).

* Procurador da República.

Na ordem constitucional, aos Tribunais compete administrar a justiça em nome do povo. São constitucionalmente independentes e apenas estão sujeitos à lei.

Nos Tribunais e na administração da justiça, a Constituição da República, atribui ao Ministério Público competência para representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como participar na execução da política criminal, exercer a acção penal e defender a legalidade democrática.

Em termos constitucionais e estatutários o Ministério Público, está organizado como uma magistratura hierarquizada, estando os seus magistrados apenas sujeitos a directivas, ordens e instruções previstas na lei, definindo o artigo 14.º do seu estatuto quais as categorias de magistrados que têm poder de direcção e hierarquia. Entre eles, encontramos o Magistrado do Ministério Público Coordenador.

Vejamos então, na actual organização judiciária, qual a configuração legal do Magistrado do Ministério Público Coordenador, as suas funções de gestão e inserção na liderança da Comarca.

III. Magistrado do Ministério Público Coordenador na organização judiciária

A organização e funcionamento dos tribunais que resultou da publicação da Lei 62/2013 de 26 de Agosto e do seu regulamento através do decreto-Lei 49/2014 de 26 de Agosto veio revolucionar a antiga organização judiciária, ao estabelecer uma nova matriz, quer na circunscrições territoriais, quer nas competências especializadas em todo o território nacional, quer, na parte que agora nos importa, na inovação relativa à gestão de Comarcas.

Relativamente às circunscrições territoriais, a nova organização judiciária, regulamentada pelo decreto-Lei 49/2014 de 26 de Agosto que refere no seu preâmbulo, *“A LOSJ fixou a nova matriz territorial das circunscrições judiciais que permite agregar as atuais comarcas em áreas territoriais de âmbito mais alargado, fazendo coincidir, em regra, as centralidades sociais com as novas comarcas, por se considerar que as suas capitais constituem centralidades objeto de uma identificação clara e imediata por parte das populações e também por estas serem providas de acessibilidades rodoviárias/ferroviárias fáceis, garantidas, bem como, uma oferta adequada de transportes.*

(...)

Para efeitos de organização judiciária, o território nacional divide-se nas seguintes 23 comarcas: Açores, Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Lisboa Norte, Lisboa Oeste, Madeira, Portalegre, Porto, Porto Este, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, definindo-se no presente decreto-lei as respetivas sedes, área de competência territorial e composição.”

No que concerne à gestão da Comarca, a nova organização judiciária também veio firmar outro paradigma, ao atribuir competências gestionárias a um órgão executivo composto por três elementos: o Juiz, o Ministério Público e o Funcionário Judicial.

Essa expressão gestonária foi abertamente assumida no preâmbulo do decreto – Lei 49/2014 de 26 de Agosto ao referir que *“A gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo presidente do tribunal, centrada na figura do juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário, num modelo que desenvolve e aprofunda aquele que já havia merecido consenso com a aprovação do regime das comarcas piloto, pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto. Prevê-se a prévia nomeação das estruturas de gestão para que possam acompanhar a implementação das novas comarcas.”*

A nova matriz da organização judiciária, completou-se com a publicação dos estatutos profissionais dos juízes e do Ministério Público, ao adaptar e complementar o que resultava das alterações legislativas anteriores.

A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador foi introduzida no nosso sistema judiciário através da Lei 62/2013 de 26/08, na Secção III, relativa à “gestão dos tribunais de primeira instância”.

De acordo com o desenho legal que resultou das alterações legislativas já referidas, em cada comarca, existe um magistrado do Ministério Público Coordenador nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador caracteriza-se pelas funções que lhe são atribuídas, as quais posteriormente serão elencadas, e pela sua colocação hierárquica resultante do respectivo estatuto (artigo 14.ºEMP).

Na Organização Judiciária são-lhe atribuídos dois tipos de funções:

- a) As que aqui poderemos designar por funções de Gestão Administrativa, voltadas para a governação da comarca e sua representação;
- b) As funções de Gestão Funcional, voltadas para a prossecução das atribuições constitucionais e legais do Ministério Público.

Deste modo, é seguro afirmar que as competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador que resultam do quadro legislativo referido, se desdobram em dois polos diferentes, ambos de extrema importância e valorização do seu papel nos Tribunais, reforçado pela posição liderança na hierarquia da respectiva magistratura.

a) Funções de Gestão Administrativa

Relativamente ao que se designou de competências administrativas do Magistrado do Ministério Público Coordenador, a lei de organização e funcionamento dos tribunais fracturou o anterior paradigma de gestão dos tribunais, ao criar, em cada comarca dois órgãos de gestonários, o conselho de gestão e o conselho consultivo.

O **Conselho de Gestão**, é composto pelo Juiz presidente, que preside, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e pelo Administrador Judiciário.

O Conselho de Gestão, cujas competências estão previstos no artigo 108.º da LOSJ constitui-se essencialmente como um órgão executivo, sendo aí definidas as linhas de orientação e gestão da comarca, designadamente as questões respeitantes a orçamento, gestão de pessoal e definição dos objectivos da comarca, acompanhamento e avaliação do respectivo cumprimento.

A incorporação do Ministério Público na gestão da actividade da comarca veio valorizar e confirmar a sua imprescindibilidade em áreas que até então estava essencialmente reservadas ao juiz presidente e ao então secretário judicial.

O **Conselho Consultivo**, cuja composição e competências estão previstas nos artigos 109.º e 110.º da LOSJ, constitui-se como um órgão consultivo que emite parecer sobre as grandes linhas de gestão da comarca, designadamente ao nível dos regulamentos internos do tribunal, as necessidades de recursos humanos, as necessidades de equipamento e as demais questões que forem suscitadas pelas representantes de cada uma das entidades aí representadas.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador participa no Conselho Consultivo, a par do Juiz e do Administrador Judiciário bem como de outros representantes da comarca, designadamente representantes dos juizes, dos procuradores e dos oficiais de justiça, e ainda de representantes de advogados, solicitadores e do município.

Em qualquer daqueles órgãos, o Magistrado do Ministério Público Coordenador exerce as respectivas competências, orientado pelos princípios da colaboração e cooperação com os restantes membros e em articulação com a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Superior do Ministério Público, designadamente, na elaboração e cumprimento dos objectivos estratégicos definidos.

b) Funções de Gestão Funcional

Conforme se disse supra, o Magistrado do Ministério Público Coordenador exerce igualmente funções de gestão interna, voltadas para as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público.

Relativamente a estas funções, compete ao magistrado do Ministério Público Coordenador, dirigir e coordenar a actividade do Ministério Público na comarca em todas as valências descritas no artigo 101.º da LOSJ, designadamente, o acompanhamento do movimento processual, acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para a comarca, adoptar medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos, fazer propostas ao Conselho Superior do Ministério Público sobre a gestão de magistrados e gestão processual.

É essencialmente voltado para neste núcleo de funções que iremos fixar o propósito de análise do papel de liderança por parte do Magistrado do Ministério Público Coordenador.

c) A Coordenação como polo de liderança

Conforme temos vindo a realçar, o Ministério Público organiza-se hierarquicamente, sendo a Procuradoria Geral da República o órgão máximo dessa estrutura.

No seio da colocação hierárquica, nos termos do artigo 101.º da Lei 62/2013 de 26 de Agosto, “O magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

a) Acompanhar o movimento processual dos serviços do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;

b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para os serviços do Ministério Público;

c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços do Ministério Público da comarca;

d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;

e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;

f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outra secção da mesma comarca;

g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;

h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais de uma secção ou serviços da mesma comarca, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;

i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos

serviços pelo Conselho Superior do Ministério Público;

j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;

k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;

l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;

m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;

n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;

o) Acompanhar e avaliar a atividade dos serviços do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;

p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;

r) Elaborar os regulamentos internos dos serviços do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

2 – O magistrado do Ministério Público coordenador tem direito a despesas de representação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 96.º.

Também no Estatuto do Ministério Público no seu artigo 75.º:

1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

a) Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados;

b) Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as

medidas gestonárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;

c) Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;

d) Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca;

e) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;

f) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;

g) Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;

h) Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;

i) Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção;

j) Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador- geral regional a emissão de ordens e instruções;

k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador- geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público;

l) Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;

m) Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;

n) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador- geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º;

o) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;

- p) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;*
- q) Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;*
- r) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;*
- s) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;*
- t) Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;*
- u) Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;*
- v) Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.*

2 – As decisões previstas nas alíneas k), l) e m) do número anterior devem ser precedidas da audição dos magistrados visados.

3 – O magistrado do Ministério Público coordenador é substituído nas suas faltas e impedimentos pelo magistrado do Ministério Público que indicar, ou, na falta de designação, pelo mais antigo a exercer funções na sua comarca.

Em ambos os normativos, se expressa de forma clara a ideia de poder e de direcção, ou seja, de liderança.

Considerando, por um lado, o Magistrado do Ministério Público Coordenador como uma parte da gestão do tribunal e por outro lado, como gestor funcional da sua área de intervenção exclusiva, logo se alcança que aquele se representa fortemente na liderança organizacional do Tribunal.

Muitos autores, na área da psicologia ligados à área empresarial se têm debruçado sobre o papel das lideranças no seio das organizações. Daí que, frequentemente, surjam teorias sobre o assunto e não raramente contraditórias.

Este tema é de extrema relevância pois a liderança pode ser absolutamente determinante no sucesso, ou fracasso, de uma organização, mesmo que essa organização seja um Tribunal.

A execução dessas teorias, têm vindo a revelar que os estilos de liderança, que a seguir serão abordados, não são estanques em cada líder nem determinam sempre os mesmos resultados. Significa isto que o estilo de liderança a adoptar dependerá muito do contexto da organização, das pessoas que a integram, dos objectivos que prosseguem.

Um bom líder conhece a organização como um todo, as pessoas, o modo como agem, as suas aspirações profissionais, as suas competências pessoais, a burocracia interna e tudo o mais que a caracteriza.

IV. Liderança

“Liderança” é uma palavra usada diariamente por todos nós.

Quando nos referimos ao local de trabalho, quando nos referimos a líderes políticos, empresariais, sindicais, desportistas ou outras situações da vida quotidiana, estamos a falar de liderança.

Mas, o que é que realmente queremos dizer quando utilizamos a palavra “Liderança”, ou mesmo quando nos referimos a “Líder”?

Ambas contêm um conceito individualizado que foi variando ao longo do tempo.

Com efeito, liderança e líder, representaram questões ligadas a classes sociais, posição social, poder económico e poder político, traduzindo-se mormente no masculino e muito personalizado.

Após a IIª Guerra Mundial, com o desenvolvimento social e político assistimos a novas representações do conceito de liderança.

Igualmente a configuração de líder, associada a uma figura masculina, com protagonismo económico, social e político se desvaneceu com o incremento das sociedades democráticas.

Com efeito, ao mesmo tempo que as sociedades se foram democratizando, também começaram a surgir mulheres que romperam com os estereótipos do passado. Mulheres como Indira Gandhi que se destacou numa sociedade estratificada e ancestral, Golda Mair que comandou Israel em tempos extremamente difíceis e conturbados, e, mais recentemente Margareth Thatcher que liderou o Reino Unido e a Europa com determinação e assertividade, ou Benazir Bhuto que governou o Paquistão cuja sociedade é profundamente religiosa e tradicional, ou mesmo Maria de Lurdes Pintasilgo a primeira mulher que em Portugal logrou exercer funções políticas de topo.

Citando um artigo publicado em <https://amenteemaravilhosa.com.br/lideranca-emocional-segundo-daniel-goleman/>, “Saber liderar é uma das habilidades mais importantes para as pessoas que trabalham em equipe. Tanto se trata de ser um director de uma empresa, quanto de alguém que precisa motivar os outros, ter a capacidade de inspirar e dirigir é fundamental para conseguir alcançar todo o tipo de objectivo.

Existem muitas formas de fazer isso, e uma das mais eficazes é a liderança emocional.”

Susana Paula Pereira Veiga Alves Nunes na sua tese de mestrado “O Papel da Liderança sobre a Inteligência Emocional – Aplicação no Sector de Retalho Alimentar (Grupo MaxiCompra), Do Instituto Superior de Gestão, afirmou que “para que o titular de uma função possa desenvolver os comportamentos associados às competências que compõem o perfil de exigências, é necessário que estes possuam as seguintes componentes: saber; saber-fazer; saber-estar; querer-fazer e poder-fazer”, sendo que “...cada comportamento associado a uma determinada competência é produzido pelo efeito dos cinco componentes anteriormente descritos.”

“SABER – Diz respeito ao conjunto de conhecimentos que permitem realizar os comportamentos associados às competências;

SABER-ESTAR – Está relacionado com as atitudes e interesses do titular da função, existindo assim a necessidade de o indivíduo regular os seus comportamentos de acordo com as normas e regras da organização em geral e do seu grupo de trabalho em particular;

SABER-FAZER – Integra o conjunto de habilidades e destrezas necessárias para que as pessoas sejam capazes de aplicar os conhecimentos que possuem na solução dos seus problemas de trabalho;

QUERER-FAZER - Congrega os aspectos motivacionais inerentes ao indivíduo, sendo consoante estes níveis de motivação, que o titular da função irá desenvolver os comportamentos que compõem as competências a desempenhar;

PODER-FAZER – Significa dispor na organização de todos os meios e recursos necessários ao desempenho dos comportamentos associados às competências.”

É na evolução dos conceitos que vamos descobrir que a liderança corresponde a um conceito muito complexo que envolve necessariamente uma componente emotiva. Ou seja, sendo pessoas a liderar outras pessoas, a raiz de fundo da liderança tem uma clara natureza emocional.

V. Liderança emocional

Terá sido com Daniel Goldman que se iniciou a teorização de que as emoções interferem, completando, a esfera das decisões de quem lidera e são igualmente importantes na esfera daqueles que são liderados.

A mesma ideia, foi abordada em termos científicos por António Damásio, no seu livro “O Sentimento de Si” ao convocar as emoções para o seu papel fundamental nas nossas vidas quotidianas, provando que as emoções se intrometem em todas as etapas da decisão humana: *“na orquestração da sobrevivência é extremamente valioso ter sentimentos. As emoções são úteis em si mesmas, mas é o processo de sentir que alerta o organismo para o problema que a emoção começou a resolver. O processo simples de sentir começa por dar ao organismo o incentivo para se ocupar dos resultados da emoção (...). O sentir constitui, também, a pedra angular para a etapa seguinte – o sentimento de conhecer que sentimos. Por sua vez, o conhecer é a pedra angular para o processo de planeamento de respostas específicas e não estereotipadas que podem, quer completar uma emoção, quer garantir que os ganhos imediatos obtidos pela emoção possam ser mantidos ao longo do tempo. Por outras palavras, sentir os sentimentos prolonga o alcance da emoção, ao facilitar o planeamento de formas de resposta adaptativas, originais e feitas à medida da situação.”* (cft. O Sentimento de Si, Ed. Europa-América, 3.ª Ed. Pág. 325.)

Para António Damásio, na interpretação de um jurista sem formação académica nas áreas da psicologia e das ciências sociais, as emoções têm um papel muito importante na formação das atitudes diárias. A palavra/conceito “atitude” tem sido entendida, neste campo como uma disposição interna do indivíduo face a um elemento social, já percebido anteriormente. Assim, juntando a componente afectiva, a atitude vai ditar como é que o indivíduo se disponibiliza emocionalmente para lidar com esse mesmo elemento social.

Através de outro estudo de doentes com traumas no cérebro, António Damásio (in O Erro de Descartes) concluiu que, quando as ligações entre os centros de processamento das emoções e os das decisões são danificados, o doente, mesmo que mantenha a inteligência e a memória intactas, fica severamente diminuído na capacidade de tomar decisões práticas na sua vida social e do dia-a-dia.

Queremos com isto enfatizar que a forma como os líderes gerem os sentimentos e os conduzem de modo a que o grupo atinja os seus objectivos depende da forma como lidam com as emoções próprias e com as emoções dos outros. A isto se tem chamado a inteligência emocional.

A par do elemento emocional, os investigadores destas matérias encontraram outras características individuais que habitualmente relacionamos com o conceito de liderança/líder, tais como o nível de energia, tolerância ao stress, integridade e auto- confiança.

O alto nível de energia e a tolerância ao stress ajudam as pessoas a enfrentar o ritmo acelerado e a pressão de tomar decisões importantes.

A integridade significa que o comportamento da pessoa é mais compatível com os valores expressos e que a pessoa é honesta e digna de confiança.

A auto-confiança é uma característica pessoal que torna um líder mais persistente na conquista de objectivos.

Na parte que agora nos move, convocar a componente emocional e os seus efeitos nas emoções das pessoas que são lideradas, poderá constituir a chave de uma liderança, a sua caracterização e os seus resultados.

VI. Estilos de liderança emocional

A inteligência emocional é a capacidade que temos de compreender e gerir as nossas emoções e as dos outros. As competências que habitualmente se têm identificado e se relacionam com a inteligência emocional são: autoconsciência, autorregulação, motivação, empatia e competências sociais. (<https://www.michaelpage.pt/>).

Partindo do princípio do que se tem entendido como inteligência emocional, têm sido descritos seis tipos de liderança emocional:

- Autoritário ou coercitivo
- Coach ou instrutor;
- Maternal ou afetivo;
- Visionário;
- Diretor.

Apesar da existência de outros conceitos e definições dos diversos tipos de liderança emocional, deve-se concluir que o importante não é aplicar um único estilo de liderança, mas antes, saber aplicar cada um deles em resposta ao desafio concreto.

Como afirmam Miguel Diamantino & Manuela Sarmiento na Revista PROELIUM VIII – Academia Militar (2018) *“A liderança é um conceito complexo e a prova disso são as inúmeras definições e teorias de liderança existentes. No entanto, este facto não permite afirmar que existe uma definição mais correta que as outras. o que permite dizer é que as definições se complementam umas às outras e que, nas últimas décadas, as teorias associadas à liderança sofreram uma evolução significativa (Bass, 1990, 2015). A liderança não tem fórmulas ideais, uma vez que cada organização tem a sua identidade, história e características que implicam a construção de um estilo de liderança adequado às suas necessidades. Importa ressaltar, no entanto, que, a liderança não pode nem deve ser confundida com comando, direção ou chefia uma vez que a liderança não tem origem no poder hierárquico. É errado pensarmos que tal acontece, pois nem sempre a pessoa que possui maior cargo hierárquico se constitui como a pessoa com mais liderança.”*

VII. A liderança emocional e as funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador

Conforme já referido, a posição legal do Magistrado do Ministério Público Coordenador nos órgãos de gestão da comarca bem como as atribuições e competências que lhe estão atribuídas quer pela LOSJ e estatuto do MP, revelam inequivocamente que aquele assume uma relação de poder, ou, na perspectiva que aqui nos move, uma relação de liderança.

Como já referido, na sua área de intervenção exclusiva, o Magistrado do Ministério Público Coordenador, dirige e coordena a actividade do Ministério Público na comarca, podendo emitir ordens e instruções.

A Procuradoria-Geral da República, através da DIRETIVA/PGR n.º 5/2014 esclareceu e fixou a delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público, considerando como tal, as Diretivas, Ordens e Instruções.

De acordo com os termos da referida Directiva, “Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República: faculdade de emitirem Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas [artigos 101.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário e 63.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público, respetivamente].”

A Instrução: *Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.*

A Ordem: *Contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.”*

Ao Magistrado Coordenador estão reservados apenas os instrumentos designados de instruções e ordens, dentro do universo dos instrumentos legais da hierarquia do Ministério Público.

Igualmente, o Magistrado do Ministério Público Coordenador pode emitir actos e regulamentos administrativos conforme se depreende do disposto no artigo 103.º LOTJ e ainda, propor ao seu superior hierárquico a emissão de Directivas.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador está inserido na hierarquia do Ministério Público e responde hierarquicamente de acordo com o definido no seu Estatuto, o que significa, que o mesmo, apesar das competências específicas que lhe estão atribuídas, não poderá exercer tais competências guiado por valores e objectivos pessoais.

Na verdade, os instrumentos de gestão de que dispõe terão sempre de ser harmonizar com os objectivos estratégicos definidos pela hierarquia do Ministério Público.

Na sua actuação terá sempre de respeitar a autonomia técnica dos magistrados que estão colocados na Comarca e relativamente aos quais, apenas poderá intervir processualmente nos termos que estão definidos no Código de Processo Penal.

Na perspectiva da inteligência emocional, o Coordenador terá de se revelar como pessoa de consensos, valorizando o contributo de cada um para obter o empenho das pessoas através da participação.

Terá de revelar a paixão que tem pelo trabalho que faz, o optimismo e a energia para melhorar, evidenciando atitudes de **liderança emocional/estilo democrático**.

Igualmente, deverá conhecer, relacionar e ter em conta os desejos das pessoas que trabalham consigo, que sejam compatíveis com os objectivos fixados para a Comarca, ou seja, actuar de acordo com o que se entendeu por **liderança emocional/estilo instrutor**.

Na prossecução das competências que lhe cabem, a liderança da Comarca terá de se revelar como elemento de motivação. Fazer compreender que a motivação a transmitir terá de ser apenas conseguir atingir o cumprimento dos objetivos só pelo simples facto do seu cumprimento, isto é, actuar como um **líder emocional/estilo direccionador**.

Igualmente importante como característica de liderança é a empatia a estabelecer com as outras pessoas. É através de relações da empatia que todos são envolvidos no projecto comum, canalizando as pessoas para visões e sonhos partilhados, ou seja, actuar com **liderança emocional/estilo visionário**.

Por fim, além das óbvias e subjacentes competências técnicas, entende-se que a liderança da comarca deverá possuir também as necessárias competências sociais, que são construídas através do relacionamento com os outros, designadamente as instituições que se relacionam com o Tribunal e em especial com o Ministério Público, os Órgãos de Policia Criminal, Segurança Social, Autoridade Tributária, todas as entidades protocoladas, para que se consiga caminhar na direcção desejada.

VIII. Conclusão

O magistrado do Ministério Público Coordenador configura-se, no actual sistema de organização judiciária, como um polo de liderança da Comarca.

Possui competências partilhadas na área da gestão administrativa da Comarca.

Possui competências próprias de gestão na área de intervenção exclusiva do Ministério Público.

Tal configuração legal, representa-o igualmente como um líder dentro da cadeia hierárquica da magistratura do Ministério Público.

Na parte que aqui nos ocupa, o Magistrado do Ministério Público Coordenador terá de possuir competências técnicas e características pessoais na área de liderança emocional.

Nessas características, compete ao Magistrado do Ministério Público Coordenador:

- Ser capaz de adaptar o estilo de liderança aos diversos desafios que se lhe apresentam.
- Identificar as necessidades da organização à qual pertence.
- Ter uma visão clara do que a organização deve ser no futuro, norteadas pela prossecução dos objectivos fixados para a Comarca.
- Adoptar novos comportamentos, novas metodologias de trabalho e simplificação de procedimentos.
- Promover o diálogo.
- Ter em conta os desejos e aspirações do outro.
- Encorajar, apoiar e incentivar elevadas expectativas aos outros magistrados e a funcionários.
- Ser capaz de remover barreiras, obstáculos e ultrapassar conflitos, para que todos os membros da organização possam ter os melhores desempenhos.
- Estar atento e convergir com as orientações hierárquicas.

BIBLIOGRAFIA

1. Inteligência Emocional, Daniel Goldman;
2. O Livro de Ouro da Liderança, John C. Maxwell;
3. Liderança Emocional, Trabalho de licenciatura UAL de Tiago Alexandre Lopes H. Lino;
4. O Papel da Liderança Sobre a Inteligência Emocional, Susana Paula Pereira Veiga Alves Nunes – ISEG;
5. Poder sem Limites, Anthony Robbins;
6. Liderança Inteligente, Alan Hooper e John Potter;
7. O Erro de Descartes, António Damásio;
8. O Sentimento de Si, António Damásio;
9. Revista PROELIUM VIII – Academia Militar (2018);
10. Guia de Recursos Humanos, CEJ.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

27. COMUNICAR A JUSTIÇA NUM ESPAÇO DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL – O CONTRIBUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO VERSUS MAGISTRADO COORDENADOR

Maria de Lurdes Parada Gonçalves Lopes*

Nota prévia
I. Introdução
II. Comunicação institucional – [Garantia de legitimação]
III. Comunicação no Ministério Público
IV. Comunicação na Comarca
V. Conclusões
Bibliografia e referências

Nota prévia

O presente trabalho não pretende consubstanciar abordagem de natureza teórica sobre temática que, porque nuclear para a afirmação do Estado de direito democrático e da legitimação da justiça, na qual se encerra a desejável confiança dos cidadãos na justiça, tem sido objeto, nas suas diferentes dimensões, de aprofundada reflexão individual e coletiva e de inesgotável debate.

A abordagem que se considerou dever apresentar tem como subjacente a convicção de que não é possível *comunicar a justiça* ou informar sobre a justiça, nas suas diferentes dimensões (que abarcam a informação sobre casos concretos e a concreta atividade de cada um dos órgãos que integram o sistema), sem a ativa e articulada participação de todos os que em cada instituição judiciária e, de igual forma nas estruturas governamentais, contribuem funcionalmente para a sua administração.

Comunicação ou informação que deve ser abordada e concretizada em dimensões que não se esgotam na debatida questão das relações com a comunicação social e no seu propalado papel de guardiã do *direito à informação*, o “*Watch dog*” da justiça¹, mas, primariamente, no seio de cada um dos órgãos constitucionalmente legitimados a administrar a justiça e/ou a contribuir para a sua administração.

Nessa medida, sem prejuízo do enquadramento necessário, e que se crê minimamente adequado, da questão, será desenvolvida prioritariamente uma abordagem prática, dirigida, numa primeira etapa, à apreciação dos instrumentos já existentes em matéria de comunicação no Ministério Público e, numa segunda etapa, aos segmentos da problemática para os quais as estruturas de coordenação das Comarcas, em especial os Magistrados do Ministério Público Coordenadores, poderão, e deverão, contribuir ativamente.

* Procuradora da República.

¹ Salvaguardando a inquestionável relevância da comunicação social na forma como a legitimação do judiciário no Estado de direito democrático se efetiva junto do cidadão, e, como tal, a importância das relações entre as instituições judiciárias e os meios de comunicação social. Como afirmou Cunha Rodrigues «*O que está em causa nestas relações, independentemente do juízo que sobre elas se formule, é a própria qualidade da democracia*» | “*Justiça e Comunicação Social – Mediação e Interação*”, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 7, 1997.

As opiniões manifestadas resultam da reflexão empreendida com base na experiência funcional da signatária, e não pretendem transmitir mais do que o resultado inacabado dessa reflexão, sempre necessariamente aberta a debate, a novas conceções e abordagens, a novas experiências e a demonstrações certamente mais holísticas.

I. Introdução

É inquestionável, para garantia da transparência, da confiança do cidadão na justiça e do direito de informação e à informação, que os operadores do sistema de justiça, entre eles o Ministério Público, devem prestar informação sobre as suas competências e a sua atividade, quer numa perspetiva genérica, quer no âmbito de casos concretos.

Como se concluiu já nos finais da década de 90 do século passado², «*Aplicando a justiça em nome do povo, dos tribunais é esperada a abertura que permita sindicatá-la da forma como dá cumprimento a esse mandato, e é exigida a garantia de efetivação do dever de informação. Constituindo “mesmo exigência de acrescida legitimação do poder judicial a sua proximidade aos cidadãos”*»³.

Porque, como Habermas a “*comunicação*” é «*elemento de garantia prática efetiva da justiça, e como tal, da democracia*»⁴.

Entendendo a “*transparência da justiça*” no sentido de «*informação fiável e compreensível*», Álvaro Laborinho Lúcio afirma que «*(...) garantindo a transparência, com ela se democratiza o conhecimento, devolvendo-se ao cidadão um permanente poder informal de controlo sobre a actividade do próprio Estado. Uma Justiça distante, refugiada numa técnica apenas perceptível por iniciados e representada por detrás de uma cortina de solenidade feita mera forma, torna-se ininteligível, totalitária e, nesses termos, não democrática.*»⁵

Administrando “*a justiça em nome do povo*”⁶, aos órgãos incumbidos dessa tarefa pela Constituição da República é exigido que atuem de modo a que o *povo* seja adequadamente informado sobre as suas competências e a forma como as exercem, como se estrutura a organização judiciária e como interage com os cidadãos, em que condições, com que pressupostos fácticos e legais e através de que meios podem os cidadãos exercer o seu direito constitucional de acesso à Justiça⁷.

² Seminário “Justiça e Comunicação Social”, realizado em Lisboa em Outubro de 1996 e organizado pela PGR e o Sindicato dos Jornalistas, com o apoio do Ministério da Justiça.

³ Nas palavras do então Ministro da Justiça, Dr. Vera Jardim, em intervenção no Seminário “Justiça e Comunicação Social”/outubro de 1996.

⁴ Apud António José da Ascensão Ramos | “Tribunais e Meios de Comunicação Social – Comunicação na Diversidade” (Novembro de 2012), que, por seu turno, citava Helena Machado e Filipe Santos, in “A Moral da Justiça e a Moral dos Média. Julgamentos Mediáticos e Dramas Públicos”.

⁵ “Justiça – Virtudes Privadas, Públicos Vícios – Levante-se o Véu. Reflexões sobre o exercício da Justiça em Portugal”, pág. 42 e 43.

⁶ Artigo 202.º da Constituição da República.

⁷ Como assinala Boaventura Sousa Santos, «*Numa sociedade info-democrática, a administração da justiça será tanto mais legitimada pelos cidadãos quanto mais conhecida e reconhecida for por eles*» – “Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação” | Sociologias, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005, p. 103-104.

O que coloca a complexa questão da origem, qualidade e efetividade da comunicação, em síntese, do modo como as instituições judiciárias comunicam.

Constituindo a *comunicação da justiça* um fator inalienável da sua legitimação, a informação tem de ser parametrizada por critérios e princípios de interesse público, de responsabilidade, de legalidade, de igualdade, de proporcionalidade e de adequação, de rigor e completude, de objetividade e isenção, de atualidade e tempestividade, e de respeito pelos direitos e dados pessoais de quem nela seja eventualmente visado.

Impõe-se, pois, às instituições judiciárias que definam e implementem parâmetros e estruturas comunicacionais que permitam fazer cumprir os princípios constitucionais *de informar, se informar e ser informado*⁸, quer na perspetiva de um concreto caso, quer na perspetiva mais abrangente do genérico cumprimento das respetivas competências legais no desenvolvimento da sua atividade⁹.

O que, num particular segmento da informação que deve ser comunicada, acompanhando, com a devida vénia, Cunha Rodrigues¹⁰, evitará «os perigos da mediatização da justiça para (sua) legitimidade social e política»¹¹, designadamente: «o de, pelo “excesso de informação”, se transmitir uma dimensão totalizante dos factos, susceptível de estigmatizar grupos ou classes sociais, gerando sentimentos de indignação, por um lado, e de indignidade, por outro; a “sofisticação do escândalo”, pela amplificação desproporcionada dos factos, provocando fracturas entre a opinião pública e a realidade; a sobrepenalização dos arguidos, pelas formas de mediatização utilizadas, sobretudo quando não se chama a atenção para a garantia constitucional de que os arguidos devem considerar-se inocentes até ao trânsito em julgado da decisão; a espectacularização da audiência, produzindo na comunidade sentimentos contraditórios de absolutização ou de trivialização da justiça; a banalização da violência ou dos *modus operandi*, com os conhecidos perigos de adesão ou mimetismo; a conversão dos espectadores, ouvintes ou leitores em tribunal de opinião, com reflexos na produção da prova e nas expectativas de justiça; o uso de linguagem nem sempre ajustada à racionalidade do discurso jurídico».

E, atrevemo-nos a aditar, agora já numa perspetiva mais genérica do conteúdo do dever de comunicar, potenciará a disponibilização ao cidadão de informação rigorosa e útil ao exercício dos seus direitos, desde logo o direito de acesso à justiça e à tutela jurisdicional

⁸ Artigo 37.º, n.º 1 da Constituição da República.

⁹ Ainda que atualmente, pelo menos em tese, a questão se não coloque nos mesmos termos, dada a adesão das instituições judiciárias a algumas das novas formas de comunicação, e, bem assim, à elaboração de planos de comunicação e criação de Gabinetes de comunicação estruturados, não deixa de ter relativa atualidade a visão de que, à *míngua de meios/dispositivos/formas de comunicação próprios, abertos, pensados, estruturados e adaptados às reais e legais exigências de “transparência”, a comunicação se tem feito, em grande parte, através (e pelos) media – com todas as virtualidades, mas também, com todos os riscos que daí decorrem, designadamente se eles próprios não forem informados (e não se informarem), de forma rigorosa e objetiva.*

¹⁰ Comunicar e Julgar (1999, pág. 51) citado por Boaventura Sousa Santos in “Os Tribunais e as Novas Tecnologias de comunicação e de informação” (Sociologias, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, pág. 99-100.

¹¹ Refira-se que, o *protagonismo judiciário*, ou a mediatização da justiça (não sendo uma particularidade nacional, que se tem acentuado nas últimas décadas em grande parte no âmbito da justiça penal), permitiu, em todo o caso, impulsionar o debate sobre a forma como a justiça é comunicada aos cidadãos, sobre a forma como as instituições judiciárias se têm (ou não) adaptado à evolução da “sociedade de informação” e aos novos meios comunicacionais, e sobre como têm reagido à premência de encontrar modelos de comunicação capazes de gerir a difícil tarefa de compatibilização do designado “*tempo da justiça*” com o também designado “*tempo dos media*”.

efetiva¹², desmistificará as instituições judiciais, efetivará os deveres de transparência e de prestação de contas, em síntese, constituirá a «*comunicação como um primado da legitimação*»¹³.

A comunicação da justiça só será, contudo, eficaz se os destinatários da comunicação compreenderem o que lhe é transmitido.

A comunicação da justiça exige *compreensibilidade*, a qual apenas pode ser alcançada se as instituições judiciais e os respetivos operadores judiciais forem capazes de transmitir a informação de forma simples e clara, em suma, informação imediatamente apreensível e compreensível.

O que, sendo uma exigência para as decisões proferidas pelos órgãos de justiça nos concretos processos e para a sua transmissão aos destinatários processuais^{14 15}, não pode, e não deve, deixar de ser extensível à comunicação institucional, seja quando dirigida aos órgãos de comunicação social, seja quando divulgada nos respetivos meios comunicacionais, designadamente nas respetivas páginas/portais na Internet.

Assim se garantindo também a efetivação do direito à informação, e, muito particularmente, à informação jurídica, que constitui um dos componentes do direito de acesso à justiça em igualdade e plenitude^{16 17}.

¹² Consagrado no artigo 20.º da CRP. Mas também o *direito de participação na vida pública* consagrado no artigo 48.º da Constituição da República, que integra o direito dos cidadãos a serem *esclarecidos objetivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos*.

¹³ Recorrendo às palavras de Plácido Conde Fernandes, “Justiça e Media: Legitimação pela comunicação” | Revista do CEJ, 2.º Semestre 2008/N.º 10, pág. 322.

¹⁴ Como salienta Rui do Carmo, a compreensibilidade do processo de aplicação da lei, da comunicação e do discurso produzido na atividade judiciária é uma exigência constitucional, «que decorre antes de mais, da norma do n.º 1 do art. 202 da Constituição da República, que declara serem os tribunais “órgãos de soberania com competência para administrara a justiça em nome do povo”, expressando a “ideia de que ao decidir os tribunais têm de agir “representando” e realizando os interesses de toda a comunidade e não apenas, pois, os interesses sectoriais de grupos ou facções” e incorporando uma dimensão democrática que não se esgota na “representação” mas abrange as exigências de acessibilidade, participação e escrutínio público (...)» | “A Exigência e Relevância Democráticas da Compreensibilidade do discurso Judiciário”, in “Linguagem. Argumentação e Decisão Judiciária”, Pág. 66, 1.ª Ed., Coimbra Editora.

Marcante é também a análise feita por Cunha Rodrigues quando afirma que «a Justiça utilizou tradicionalmente um discurso técnico e erudito e fórmulas comunicacionais de baixa intensidade. Não se tratava apenas de uma cultura interior, mas de uma forma de legitimação e de estruturação do poder baseada no distanciamento, na natureza iniciática dos saberes e na imposição, sem retorno, do discurso jurídico. Quando a justiça despertou, a sociedade de comunicação estava aí, com a sua lógica e os seus mitos. Concluiu-se, a breve trecho, que a comunidade não entendia o direito nem dominava a racionalidade da justiça. E que o hermetismo judicial deixara de ser um sinal de fiabilidade para se transformar numa forma de deslegitimação». Cunha Rodrigues (1999).

¹⁵ Para além de outros instrumentos internacionais, designadamente do Conselho da Europa, também a União Europeia tem dado particular atenção a esta vertente da informação judiciária. Veja-se, a título de exemplo a [Diretiva 2012/13/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em Processo Penal ou a [Diretiva 2013/48/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e com as autoridades consulares.

Assinalam-se, igualmente, as recentes [Conclusões do Conselho «Acesso à justiça – aproveitar as oportunidades da digitalização» \(2020/C 342 I/01\)](#), nas quais se conclui que *é necessário fornecer aos cidadãos informações abrangentes, em linguagem simples e acessível, sobre a forma de utilizar os serviços digitais e como fazer valer os seus direitos nesse contexto*.

¹⁶ Artigo 20.º, n.º 2 da Constituição da República.

Na convergência das exigências assinaladas, e para o seu cumprimento, impõem-se, pois, *standards* de atuação institucional, fundados numa visão integrada de comunicação, direcionada aos seus destinatários internos e externos, com respeito por valores que salvaguardem os objetivos de interesse público que lhe subjazem e respeitem os limites ao direito de informação, também eles com assento constitucional, de modo a que se alcance uma comunicação efetivamente legitimante, destituída de intermediações espúrias e potencialmente criadoras de disfunções informativas capazes de criar um efeito, eventualmente incontrolável, de deslegitimação¹⁸.

Será, cremos, no seio de cada instituição judiciária, de acordo com as respetivas especificidades, competências e organização, que deverão ser definidos os parâmetros comunicacionais, internos e externos, desde logo com a criação de estruturas especializadas e a definição clara e uniforme de um plano de comunicação, que se pretende articulado e coordenado internamente, subordinado aos mais elevados padrões de atuação e aos valores e princípios da actividade comunicacional, e em que não sejam descurados aspetos formativos e de especialização, estes últimos não restritos apenas ao nível central.

II. Comunicação institucional [Garantia de legitimação]

Do anteriormente exposto resulta já a perspetiva pessoalmente assumida da exigência da adoção de modelos de comunicação institucional que, na transmissão da informação -diretamente ao cidadão ou com a mediação dos meios de comunicação social – garantam o equilíbrio entre os diferentes valores em confronto – vg. direito à informação, na sua tríplice manifestação, liberdade de expressão e de imprensa e respetivos limites constitucionais e legais, direitos individuais, presunção de inocência, igualdade de armas transparência, prestação de contas. Uma adequada comunicação das decisões do Ministério Público e dos tribunais aos cidadãos e aos *media*, seja através dos seus meios próprios de comunicação – v.g. portais/páginas na Internet – seja através da satisfação de pedidos de informação concretamente dirigidos ou outras formas de prestação de informação pública através dos *media*¹⁹ – balizada pelo respeito por princípios fundamentais de um Estado de direito, contribui para a reafirmação pública da autonomia, independência e imparcialidade, e constitui-se num relevante fator de promoção e reafirmação da confiança dos cidadãos no funcionamento da justiça.

¹⁷ Como sabiamente assinalou Artur Maurício “a questão fundamental não reside na definição ou na garantia dos direitos prodigamente estabelecidos na nossa Constituição, mas no conhecimento desses direitos que ao cidadão permita a sua fruição total.” | “Bancos de dados administrativos e jurídicos e o direito (dever) de informação jurídica – Nemo legem ignorare censetur, | “Informática e Tribunais” Colóquio do GDII, Fundação C. Gulbenkian, 22 e 23/5/1991, consultado em “Artur Maurício e Rodrigues Maximiano. Dois fundadores do Ministério Público Democrático (textos escolhidos)”, págs. 35 a 40 verso.

¹⁸ São impressivas as palavras de Plácido Conde Fernandes no artigo citado, quando apontou os riscos decorrentes do «*recurso generalizado*» às fontes anónimas e/ou fontes com reservas, para concluir que esse tipo de atuação se deve à conjugação de diversos fatores, «*avultando de entre eles, desde logo, a inexistência de fontes institucionais, organizadas e disponíveis para veicular um caudal de informação adequado aos recursos mediáticos disponíveis*». Alertando ainda para «*os riscos de manipulação e condicionamento que resultam do recurso generalizado*» a *tais tipos de fontes, e para os efeitos corrosivos nas «fundações do poder judicial» que «a ausência dos representantes das instituições judiciárias ou dos seus eventuais porta-vozes no espaço público e na «mobilização dos media» provoca.*

¹⁹ V.g. Notas de Imprensa, Comunicados, Conferências de Imprensa, Entrevistas.

Como refere Plácido Conde Fernandes no artigo já citado, o «*paradigma comunicacional (...) para as instituições judiciais deve assentar, antes de mais, em estruturas dotadas de representatividade, legitimidade e estratégia próprias, corporizadas em gabinetes ou departamentos de comunicação, que aproveitem dos ensinamentos das ciências de comunicação e da organização, ancorados numa dupla pertença para transpor eficazmente para o espaço público a sua ordem de valores.*»

E, citando Cunha Rodrigues, adita que «*é necessário que as magistraturas saibam repensar modelos anacrónicos e estabelecer pontes com os órgãos de comunicação social, numa lógica de cooperação, com respeito mútuo, civilidade e humildade.*» – o que caberá «*aos seus órgãos de gestão e representação, nomeadamente ao Conselho Superior da Magistratura, Procuradoria-Geral da República e Conselho Superior do Ministério Público*»²⁰.

Interessante é também a imagem transmitida por Luísa Paula Castelo dos Reis²¹, quando refere que a *opinião pública, tendencialmente negativa ao longo dos tempos, acerca da Justiça e dos seus profissionais, é em grande parte construída a partir das imagens projetadas pela comunicação social e a partir de fragmentos de uma só realidade.*

Acrescentando que «*Essa mensagem fraccionada e parcial (muitas vezes tendenciosa, explorando o lado dramático e sensacionalista dos factos) é facilmente apreensível pelos destinatários, que na maior parte dos casos não tem referências que lhe permita posicionar-se ativamente enquanto receptor de informação.*»

Situação que, como refere, pode ser compreendida através de «*uma multiplicidade de factores: a cortina de fumo provocada pelos rituais da Justiça retira-lhe a necessária visibilidade; a falta de conhecimento próprio dos mecanismos da Justiça e de expectativas realistas por parte da grande maioria da população que, pelas razões mais diversas (dificuldades económicas de acesso à Justiça, descrença de resultados, modelos de condutas sociais, etc.), nunca foram utentes dos tribunais.*»

Concluindo que «*Em todos estes casos há um défice de capacidade de avaliação independente e fundamentada, um défice da capacidade de contraditório face à opinião publicada ou veiculada.*

Os intervenientes (diretos e indiretos) no sistema de Justiça (profissionais forenses, gestores e legisladores) não podem ignorar esta situação e devem tentar revertê-la. Credibilizar a Justiça na opinião pública é promover a sua respeitabilidade e aceitabilidade social.

Abordagem que nos é também transmitida por instrumentos internacionais de referência e outros produtos de reflexão de estruturas europeias de magistrados, de que são exemplo, em todo o caso não esgotado:

²⁰ Propugnando ainda a necessidade de que a questão seja reconhecida pelos poderes executivos e legislativo, de modo a empreenderem as adequadas alterações ao quadro normativo.

²¹ Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, sob o tema a [“Relevância da comunicação estratégica institucional para a necessária e urgente compreensão da justiça”](#).

a. A Recomendação (2003) 13 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, documento que contém diversas recomendações para a difusão de informação na área dos procedimentos penais, mas que, poderão ser extensíveis, com as devidas adaptações, a outras áreas do judiciário, e da qual releva, desde logo, o princípio basilar da informação como direito consagrado no art.10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, e bem assim, como forma de legitimação democrática das instituições judiciárias. Não obstante apelar a que os Estados promovam informação responsável sobre os procedimentos penais, favorecendo a formação dos jornalistas no domínio do direito e do processo judicial – em cooperação com as organizações profissionais, os tribunais e outras entidades, na medida do que seja necessário para a compreensão dos procedimentos judiciários, bem como os direitos e os interesses das partes e do Estado que estão em causa naqueles processos – não deixa, porém, de enfatizar a necessidade de proteção de outros direitos e interesses eventualmente conflitantes, protegidos pelo artigo 6.º, 8.º e 10.º da Convenção, e a necessidade de assegurar um equilíbrio entre eles em face das circunstâncias de cada caso.

Relevando ainda as Recomendações 5 e 6 daquele documento – nos termos das quais as autoridades judiciárias devem providenciar para que a informação a fornecer aos *media* o seja através de canais próprios, por agentes autorizados pela autoridade judiciária em causa e não numa base individual, por elementos ou agentes daquelas entidades não designados para o efeito, com base em linhas de orientação internas, padronizadas, que transmitam informação confiável que contribua para a qualidade das notícias divulgadas, regular e com respeito pelo segredo da investigação e pela celeridade do processo.

b. Do Relatório de 2011 – 2012 da Rede Europeia de Conselhos Judiciários “Justiça, Sociedade e Media”²², salientam-se as seguintes recomendações: utilização de um sistema de “porta-voz” (*spokesperson*) com profundos conhecimentos sobre o sistema judicial, sobre como informar o público em linguagem compreensível e com conhecimentos de comunicação social; desenvolvimento de uma estratégia de comunicação; implementação de *websites* institucionais que contenham informação para os profissionais de comunicação social e para o público em geral; existência de regulação das relações entre o judiciário e a comunicação social, que poderá ter uma base legal ou protocolar, que salvguarde as limitações legais da publicidade; elaboração de linhas de orientação (*guidelines*) claras, que integrem uma estratégia nacional, que contenham planos e ciclos de comunicação com os *media* e a sociedade. Linhas de orientação que deverão clarificar os objetivos e interesses de cada um – judiciário e *media*; estabelecer o que os *media* poderão esperar e como os tribunais deverão lidar com as necessidades dos *media*, antes, durante e após os procedimentos judiciais; conter referências às regras éticas e deontológicas do judiciário e dos *media* e a recomendações internacionais; explicar o papel e funções do judiciário, as diferentes fases processuais dos diferentes processos, as funções do porta-voz em cada fase do processo, as proibições legais e os limites da divulgação de informação nas diferentes fases processuais; indicar os responsáveis pela prestação de informação, e quando e como os *media* poderão obter informação.

²² Organização que tinha já debatido a matéria no Relatório de 2005/2006.

Porque da maior relevância para a matéria, assinala-se ainda a recomendação feita no sentido de que deverá ser encorajada e estabelecida uma abordagem proactiva do judiciário, não só em relação aos casos concretos, mas igualmente em relação ao funcionamento de todo o sistema judicial e da instituição judiciária, identificando antecipadamente os casos que poderão suscitar interesse da comunicação social, de modo a poderem ser tomadas as medidas necessárias e adequadas à eventual informação a prestar; realizar ações sobre o funcionamento da justiça, em vista à promoção da transparência e do conhecimento e compreensão do público e dos *media*; a criação de meios rápidos de difusão da informação, eventualmente ao nível da comarca, não só para informações de carácter geral do sistema de justiça como igualmente para a prestação de informações sobre as decisões, com a elaboração de notas explicativas, redigidas em linguagem clara e simples; a definição de critérios, publicitados previamente, sobre a seleção das decisões que poderão ser divulgadas, tendo em conta, designadamente, o interesse dos meios de comunicação social no caso, o interesse público; a importância da decisão na interpretação da lei;

c. Na Declaração de Bordéus²³, numa perspetiva direcionada à informação a transmitir aos *media*, (ponto 11) deixou-se assinalado que «*O interesse da sociedade exige igualmente que os media possam informar o público sobre o funcionamento do sistema judiciário. As autoridades competentes devem fornecer essa informação, respeitando em particular a presunção de inocência das pessoas citadas, o direito a um processo equitativo e o direito à vida privada e familiar de todas as pessoas implicadas no processo*».

No Relatório explicativo daquele ponto da declaração, reafirma-se a importância dos *media* nas sociedades democráticas, em especial no que respeita ao sistema de justiça, e a sua influência na “*perceção da qualidade da justiça na sociedade, bem como a exigência de que os tribunais e as autoridades responsáveis do procedimento penal devem fornecer aos media cada vez mais informações objetivas*».

Propugna-se que a tarefa de comunicação poderá ser facilitada com a adoção de um modelo que defina as pessoas encarregadas da comunicação com os *media*, e, bem assim, com a elaboração de linhas orientadoras ou de um código de conduta que regule a relação com os meios de comunicação social.

2. A comunicação da justiça, enquanto instrumento de legitimação e de promoção da confiança do cidadão na justiça, não se esgota, porém, na atuação dos órgãos que a administram, envolvendo também, ainda que noutro contexto, quer a montante quer a jusante, os órgãos governamentais, o Estado.

A criação de condições para o funcionamento das instituições judiciárias, a adoção de sistemas de acesso à justiça céleres e eficazes, a simplificação dos procedimentos e da linguagem legal e judiciária (esta última no segmento relativo às comunicações dos atos processuais²⁴), a prestação de informações gerais sobre a organização judiciária e o seu funcionamento são, entre

²³ Estrasburgo, 8 de Dezembro de 2009, Parecer n° 12 (2009) do Conselho Consultivo de juizes europeus (CCJE) e Parecer n° 4 (2009) do Conselho Consultivo de Procuradores Europeus (CCPE) sobre juizes e procuradores numa sociedade democrática.

²⁴ Questão que também se coloca nas decisões proferidas nos concretos processos, mas que não referenciamos neste ponto da abordagem por aqui não estarem em causa essas decisões.

outros, aspetos da maior relevância para tornar o sistema de justiça mais próximo e mais compreensível pelo cidadão, para garantir a legitimação da justiça e os já referidos direitos fundacionais de um Estado de direito democrático.

Na continuação de anteriores opções, algumas já em desenvolvimento²⁵, a Lei n.º 3/2020, de 31 de março, que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2020-2023²⁶, assume que «A confiança na Justiça – substantiva, processual e atempada – por parte dos cidadãos e agentes económicos, e para a qual é forçoso que as políticas públicas e os agentes da Justiça contribuam, reveste-se de especial importância na redução da incerteza na relação da sociedade com o Estado. Aumentar a confiança dos cidadãos e das empresas na Justiça é crucial ao desenvolvimento social e económico do país e, para tal, é decisivo investir na melhoria do serviço prestado, da imagem pública da Justiça e da perceção social sobre os seus serviços. Assim, tornar a Justiça mais próxima, mais eficiente e mais célere, aumentar a transparência e a prestação de contas do serviço público de Justiça e contribuir para melhorar a qualidade da Justiça, criando as condições legislativas, materiais e técnicas para o efeito, são objetivos essenciais».

Para tanto, o Governo propõe-se, no que releva na economia do tema ora em apreciação,

«Prosseguir a implementação das medidas do plano de ação «Justiça + Próxima» nas suas múltiplas valências e eixos, alinhando com as melhores práticas internacionais»; «Aumentar a transparência na administração da justiça», propósito que pretende alcançar, designadamente, através de mecanismos que assegurem «aos cidadãos, de dois em dois anos, um compromisso público quantificado quanto ao tempo médio de decisão processual, por tipo de processo e por tribunal; Consolidar a «Plataforma Digital da Justiça, enquanto ponto único de contacto e acesso a informação e serviços online relevantes para os cidadãos, empresas e profissionais da justiça; Criar «bases de dados, acessíveis por todos os cidadãos, que incluam também informação estruturada relativa aos conteúdos das decisões, números de processos distribuídos por tipo de processo por tribunal, tempo médio das decisões em cada tribunal em função da natureza do processo, etc.; Simplificar a comunicação entre tribunais e outras entidades públicas, bem como a comunicação direta com os cidadãos, aproveitando as comunicações obrigatórias para dar informação sobre a tramitação processual em causa, eventuais custos associados e alternativas de resolução; Assegurar que as citações, notificações, mandados ou intimações dirigidas a particulares utilizam sempre linguagem clara e facilmente perceptível por todos os cidadãos».

Mostra-se, pois, essencial a conjugação da atuação dos diversos responsáveis pelo sistema de justiça, num percurso paralelo (de acordo com as pelas respetivas competências e com respeito pela separação de poderes) mas que, em todo o caso, se pretende articulado, coordenado e unívoco nos objetivos.

²⁵ No contexto do Plano Justiça + Próxima, de 2016-2019, foi dada concretização à medida 118, tendente à simplificação da linguagem utilizada nas comunicações entre o tribunal e o cidadão, em especial nas citações e notificações, e foi iniciada a concretização da medida 199, relativa à simplificação dos formulários.

²⁶ Anexo a que se refere o artigo 5.º da Lei 3/2020.

III. Comunicação no Ministério Público

1. O debate sobre a temática da comunicação da justiça em Portugal tem-se pautado, ao longo dos anos, por brilhantes intervenções e reflexões com o envolvimento de personalidades de diversas áreas, que não se cingiram ao direito e aos *media*, mas incluíram também académicos de, entre outras, áreas das ciências sociais e da linguística.

Também ao longo dos anos as instituições judiciais foram reagindo às exigências de adoção de modelos comunicacionais que protagonizassem a gestão da respetiva informação de acordo com critérios capazes de efetivar o objetivo último da comunicação. Reação nalguns casos tímida, noutros mais arrojada, nalguns casos parcialmente concretizada e noutros apenas planeada.

De igual modo, no âmbito da organização judiciária, foram dados alguns passos que, não sendo, salvo melhor entendimento, os suficientes, permitem, contudo, recolocar os Tribunais e as respetivas estruturas de gestão, em posição capaz de contribuir ativamente para uma eficaz *comunicação da justiça*, para a aproximação do cidadão à justiça, e para o reforço da legitimação do sistema e das instituições judiciais.

Focaremos, neste particular a nossa atenção no Ministério Público, sem prejuízo, das necessárias menções às estruturas de gestão das comarcas, quando a atuação possa e deva ser articulada e coordenada, em suma, integrada²⁷.

2. Já em 1998, certamente fruto do interessante debate que desde há alguns anos vinha decorrendo sobre as relações entre a justiça e a comunicação social, e reconhecendo a importância de uma comunicação integrada para a reafirmação dos valores e direitos assinalados, na sequência das alterações introduzidas pela Lei 60/98, de 27/08, o Estatuto do Ministério Público dedicou um preceito ao acesso à informação (artigo 54.º), nele vertendo o princípio de que «*É assegurado o acesso, pelo público e pelos órgãos de comunicação social, à informação relativa à actividade do Ministério Público, nos termos da lei*». Prevendo ainda, que «*Para efeito do disposto no número anterior, poderão ser organizados gabinetes de imprensa junto da Procuradoria-Geral da República ou das procuradorias-gerais distritais, sob a superintendência do Procurador-Geral da República ou dos procuradores-gerais distritais*».

Em conformidade, pelo menos parcial²⁸, como os princípios enunciados, o DL 333/99, de 20 de Agosto²⁹, criou, *no âmbito da Procuradoria-Geral da República e em ligação com o Gabinete do Procurador-Geral da República, um Gabinete de Imprensa*.

²⁷ Optamos por não tecer prévias considerações sobre a magistratura do Ministério Público, sua natureza, caracterização e organização interna, na medida em que o escopo do presente trabalho não consente, salvo melhor opinião, outro desenvolvimento sobre a matéria que não seja o que resultar necessário para a concreta temática em apreciação.

²⁸ Se bem que a visão que decorre do artigo 54.º do anterior Estatuto do Ministério Público não tenha sido totalmente concretizada, pois nunca foram criados Gabinetes de Imprensa junto das Procuradorias-Gerais Distritais.

²⁹ Que reestruturou a orgânica da Procuradoria-Geral da República.

Sendo a designação dada ao gabinete compreensível, no contexto (também temporal) em que foi criado, poderemos, no entanto, verificar que as suas competências vão além da *assessoria em comunicação social* a que se reporta a alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º daquele diploma legal, da *facilitação do exercício da atividade jornalística relativamente à justiça e, em especial ao Ministério Público*, ou da *mediação de instrumentos de acesso jornalístico à lei, à jurisprudência e à doutrina*, previstos nas alíneas b) e c) do mesmo preceito.

Com efeito, num sentido menos direcionado externamente aos meios de comunicação social, previu-se que compete ao Gabinete de Imprensa da Procuradoria-Geral da República “*Estudar e desenvolver formas de divulgação sistemática de informação sobre a actividade do Ministério Público, com observância da lei e de directivas superiores*” (alínea d), “*Analisar o conteúdo dos títulos e seleccionar as notícias que interessem à actividade do Ministério Público e, em particular, ao exercício da acção penal*” (alínea e); “*Proceder a estudos sobre linguagem jurídica e mediação da justiça*” (alínea f); “*Recolher e analisar informação relativa a tendências de opinião sobre a acção do Ministério Público e, em geral, da administração da justiça*” (alínea g).

Competências que têm como subjacente, salvo melhor opinião, exigências de que a comunicação se processe também para além da intermediação jornalística, de modo mais alargado e a partir do Ministério Público, ou, pelo menos, numa visão mais centralista mas não absoluta, do órgão que preside a esta magistratura, desde logo em cumprimento dos deveres de transparência e de prestação de contas, e, bem assim, à tomada de conhecimento de questões que importem o impulso de intervenção funcional do Ministério Público, e de tendências de opinião que exijam reflexão e eventual adoção de medidas, designadamente internas.

Pelo que, sem pré juízo crítico ou valorativo, talvez melhor se adequasse a designação de Gabinete de Comunicação.

De qualquer forma, não pode deixar de se assinalar a importância da criação do gabinete e a abrangência das suas competências.

De onde resulta que não se pretendeu uma intermediação reativa, antes se delineando, em abstrato, um plano de comunicação que, embora ainda hoje carente de definição concreta, pelo menos em letra de forma e com tal designação, abarca os aspetos que poderão considerar-se nucleares para que se estabeleça e concretize uma efetiva *comunicação da justiça*, aqui centrada na magistratura do Ministério Público.

Salienta-se, ainda, a previsão de que, pelo menos um dos elementos do gabinete de imprensa deve possuir formação na área da comunicação social.

Sendo este um aspeto da maior relevância, pelas especificidades próprias da comunicação que deve ser estabelecida e do necessário conhecimento do agir dos *media*, será importante anotar que, com a ligação orgânica do gabinete de imprensa ao Gabinete do Procurador-Geral da República, não foi descurada a vertente de abordagem e apoio jurídico que deve estar sempre presente nesta matéria.

O Ministério Público, através da Procuradoria-Geral da República, foi, pois, precursor na projeção de uma visão de comunicação abrangente, integrada e articulada, tarefa que, em concreto, foi sendo cumprida, com maior ou menor sucesso, ao longo dos cerca de 20 anos de funcionamento³⁰. Dependendo o seu maior ou menor grau de eficácia de fatores e de circunstâncias nem sempre controláveis, em muito devido ao não cumprimento, por parte de diversos agentes, dos deveres que resultam dos respetivos estatutos, da lei, e dos códigos deontológicos³¹.

Em todo o caso, e sem prejuízo de apontamentos críticos que possam ser enunciados, desde logo porque não se concretizou ainda, em letra de forma, um plano de comunicação integrado e cognoscível por todos, ou, mesmo, nalgumas situações, em sede de reatividade *versus* iniciativa, o gabinete de imprensa tem-se constituído como uma imprescindível estrutura de apoio aos *media* e na intermediação com estes, bem com no apoio ao Ministério Público, atuando de forma articulada com as diferentes estruturas funcionais internas, de modo a garantir a possível uniformidade de intervenção externa em matéria, pelo menos, de intermediação com os órgãos de comunicação social³².

No atual Estatuto do Ministério Público³³, mantém-se, no essencial, o plano abstrato de comunicação do anterior Estatuto, consagrando o agora artigo 6.º o mesmo objetivo – *assegurar o acesso, pelo público e pelos órgãos de comunicação social, à informação relativa à atividade do Ministério Público, nos termos da lei* – e o mesmo esquema organizativo em matéria de criação de gabinetes de imprensa.

³⁰ Como assinala Luísa Paula Castelo dos Reis na dissertação acima indicada, «Qualquer plano estratégico de comunicação, e muito particularmente o de uma organização como a Justiça, deve atender muito enfaticamente às palavras de Margarida Kunsch (2009): «As organizações em geral, como fontes emissoras de informações e como sujeito não devem ter a ilusão de que todos os seus atos comunicativos causam os efeitos positivos desejados ou que são automaticamente respondidos e aceites na forma em que foram intencionados. É preciso levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionamentos internos e externos, bem como a complexidade que permeia todo o processo comunicativo. Há necessidade, portanto, de trabalharmos a comunicação nas organizações em uma perspectiva muito mais interpretativa do que instrumental, buscando ter uma visão de mundo.»

³¹ Sem posicionarmos nos *media* as condutas não compagináveis com o que se considera dever ser o exercício do dever de comunicação e de informação, ou apenas neles ou nalguns dos seus elementos, cremos ser impressivo o que expressou Rui do Carmo, na sessão de formação ministrada no [Módulo 6](#) do presente curso, a propósito das relações entre jornalistas e justiça: *às dificuldades de relacionamento ter-se-á de contrapor um melhor conhecimento mútuo, o respeito pelas respetivas regras próprias e a sua efetiva e firmeza na sua defesa, o esforço de encontrar caminhos para ultrapassar as dificuldades, respeitar e garantir o direito de cada cidadão a se informar, informar e ser informado*. Sendo certo que, pese embora a [Declaração de Princípios e Acordo de órgãos de comunicação social relativo à cobertura de processos judiciais](#), elaborada e apresentada pela ex-Alta Autoridade para a Comunicação Social em 27 de Novembro de 2003, e subscrita por diversos órgãos de comunicação social, se tem verificado, em muitos casos, o alheamento dos princípios básicos que da mesma constam.

Anote-se, contudo, que, as competências do Gabinete de Imprensa da PGR estão em sintonia com alguns daqueles princípios, em especial quanto ao aperfeiçoamento *dos conhecimentos dos jornalistas sobre o quadro legal-regulamentar e os procedimentos da Justiça* (Princípio 9).

³² A atividade do gabinete de imprensa, atualmente integrado por dois assessores de imprensa com formação em direito e jornalistas de profissão, pode ser consultada no [Relatório Anual do Ministério Público](#), podendo destacar-se, relativamente ao ano de 2019, que entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2019, os jornalistas solicitaram ao Gabinete de Imprensa cerca de dois mil esclarecimentos e/ou pedidos de informação, com uma significativa parte relativa à intervenção do MP no processo penal (processos concretos e estatísticas), *solicitações que foram satisfeitas, quer por escrito, quer por telefone, em conformidade com a lei*. O interesse jornalístico incidiu ainda sobre a atividade do Conselho Consultivo da PGR e do Conselho Superior do Ministério Público. É também relevante o número de notas emitidas para a comunicação social sobre variados assuntos, versando nomeadamente despachos finais e diligências levadas a cabo no âmbito de processos (19), notas de agenda com informação sobre eventos que decorreram na Procuradoria-Geral da República (3). O gabinete prestou ainda apoio aos magistrados na sistematização de informação para apoio no trabalho por estes desenvolvido.

³³ Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto.

Anotam-se, contudo, duas relevantes alterações.

Uma relativa à designação do gabinete – agora *gabinete de imprensa e comunicação*, em sintonia com as competências concretamente atribuídas pelo DL 399/99, de 20 de agosto³⁴, reveladoras, salvo melhor opinião, de uma visão mais abrangente do conceito de comunicação que se pretende seja implementado, e que, em todo o caso, resultava já das competências previstas no artigo 3.º do DL 333/99, como supra referido.

A outra, relativa aos *gabinetes de imprensa e comunicação* que poderão ser criados nas Procuradorias-Gerais Regionais. Contrariamente ao que o artigo 54.º do anterior Estatuto do MP previa, estes gabinetes funcionarão *sob a orientação dos procuradores-gerais regionais* mas com a *superintendência* do Procurador-Geral da República (n.º 3 do artigo 6.º)³⁵.

Alteração que não é apenas semântica nem simbólica, antes corporiza uma vincada opção de centralização do polo decisor em matéria de comunicação.

Opção que deverá, contudo, e salvo melhor opinião, ser compatibilizada em termos práticos, com a adoção de um plano de comunicação que igualmente defina o grau de autonomia decisória que os Procuradores-Gerais Regionais terão nesta matéria, bem como os critérios a que a atuação daquelas estruturas deverá ficar subordinada e o nível de articulação/coordenação que deverá ser estabelecido entre o gabinete de imprensa e comunicação da Procuradoria-Geral da República e aqueles outros.

De qualquer modo, espera-se que, contrariamente ao que ocorreu em sede do anterior Estatuto, aqueles gabinetes, a par com a definição de um plano de comunicação, sejam, efetivamente implementados e possam constituir mais um meio de concretização do acesso à informação por parte dos cidadãos e, bem assim, mais um meio de proximidade na intermediação, primordialmente ativa, com os meios de comunicação social.

Sem prejuízo do que adiante se assinalará quanto à relevância das coordenações das Comarcas em matéria de comunicação, advoga-se, no seio do Ministério Público, a definição de um plano de comunicação de base comum, com vários níveis de intervenção (direta ou intermediada pelas estruturas imediatamente superiores), definido centralmente e aplicável a todo o Ministério Público.

Definição centralizada que não invalida, antes pressupõe e exige, a participação dos diversos níveis hierárquicos do Ministério Público na sua elaboração, bem como do próprio Conselho Superior do Ministério Público.

³⁴ Ainda em vigor. O atual Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República ([Regulamento n.º 530/2020, de 16 de junho](#)) não se debruça sobre as competências do gabinete de imprensa.

³⁵ «3 – Podem ser organizados gabinetes de imprensa e comunicação junto das procuradorias-gerais regionais, sob a orientação dos procuradores-gerais regionais e a superintendência do Procurador-Geral da República. O n.º 2 do artigo 54.º do anterior Estatuto do MP previa que aqueles gabinetes de imprensa funcionariam *sob a superintendência do Procurador-Geral da República ou dos procuradores-gerais distritais*.

A definição de um plano de comunicação, desde logo numa magistratura como a do Ministério Público³⁶, não pode ser um ato isolado, exige coparticipação e corresponsabilidade na sua elaboração e na sua efetiva implementação e funcionamento. Daí a exigência de uma participação interna alargada na sua conceção, com eventuais contributos externos e um olhar atento sobre os planos de comunicação de outras instituições judiciais com as quais o Ministério Público tem necessariamente de se articular.

Pois não se deverá olvidar que a comunicação que se pretende, na sua dimensão externa, é dirigida ao cidadão ou aos *media* e também aos demais órgãos da administração da justiça, órgãos de soberania e entidades com os quais o Ministério Público se relaciona funcionalmente.

Ao que acresce a comunicação interna, também ela da maior relevância, não podendo ser objeto de omissão no plano de comunicação que venha a ser elaborado³⁷.

3. Em resultado do trabalho desenvolvido internamente no sentido de repensar a comunicação do Ministério Público através do *site* que detinha na Internet, já com longos anos de funcionamento e em muitas áreas desatualizado³⁸, a partir de 8 de Abril de 2015, o Ministério Público lançou um novo meio de comunicação através da Internet, que designou de Portal do Ministério Público.

Na economia do presente trabalho, importará salientar, ainda que sinteticamente, as diretrizes em que assentou a criação do Portal e os objetivos pretendidos, desde logo, pela relevância que foi dada à comunicação a empreender por todas as estruturas orgânicas do Ministério Público³⁹, tal como definidas no Estatuto do Ministério Público então vigente (artigo 7.º)⁴⁰, já em conjugação com a organização judiciária decorrente da Lei 62/2013, de 26 de Agosto.

³⁶ Que, na enunciação dos conceitos estratégicos de gestão, em sede dos Objetivos estratégicos para o triénio de [2015-2018](#) definiu do seguinte modo os seguintes objetivos integradores do conceito de *Visão para o futuro do Ministério Público: Ser reconhecido pela comunidade como uma magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da coletividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efetiva, em tempo útil e com qualidade*. Simultaneamente erigiu a comunicação como um dos valores a prosseguir.

³⁷ Comunicação interna que, sem prejuízo de melhorias que ainda possam/devam ser instituídas, e que são desejáveis, tem já meios razoavelmente eficazes de funcionamento, quer no âmbito do próprio gabinete de imprensa e comunicação, quer em sede de mecanismos desburocratizados de comunicação interna, como o SIMP (Sistema de Informação do Ministério Público) e o Portal do Ministério Público, que, como veremos, adiante, tendo uma função primordial na comunicação externa, serve também de veículo comunicacional interno.

³⁸ Não apenas quanto ao *lay out*, importante transmissor da imagem de uma organização, mas também quanto aos conteúdos, desatualizados em substância e em temáticas com interesse informativo para os cidadãos e demais utilizadores. A propósito da importância da imagem das organizações, assinala-se que também neste particular o Ministério Público passou a apresentar, a partir de 2017, uma nova imagem gráfica, que, como se refere [na Ordem de Serviço 1/2017](#), constitui o elemento identificador desta magistratura e, como tal, deverá ser utilizada por todos os seus órgãos, departamentos e estruturas nos diversos contextos e suportes em que se desenvolve a sua atividade, para o que deve ser adaptada às respetivas características.

³⁹ Bem como a todos os departamentos e gabinetes que funcionam na dependência da Procuradoria-Geral da República.

⁴⁰ Entretanto atualizadas na sequência da entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2020, do novo Estatuto do Ministério Público (artigo 12.º).

Tal como consta do Despacho de 16 de dezembro de 2015, da Procuradora-Geral da República⁴¹, o Portal pretendeu constituir-se *como um meio de comunicação simultaneamente central e transversal às diferentes estruturas do MP, nele coexistindo diversos Micro-Portais destinados a permitir uma comunicação mais próxima do interesse dos cidadãos, utilitária e contextualizada*.

Assumindo diferentes dimensões (nacional, distrital, local ou departamental), o Portal foi concebido intencionalmente como uma fonte primária de informação, devendo seguir uma linha de comunicação integrada e coerente, que atenda aos princípios e diretrizes que caracterizam e estruturam o Ministério Público.

Foram igualmente atendidos critérios basilares de funcionamento dos portais/páginas de Internet⁴², tendo sempre presente, para além dos seus objetivos e destinatários, a natureza, características e competências do Ministério Público, como expressamente decorre do citado despacho quando caracteriza a informação que deve constar do Portal⁴³.

Relevante é, igualmente, a estrutura de responsabilidade pelos conteúdos, gestão, edição, inserção e autorização de publicação externa, quer no âmbito do Portal nacional quer no âmbito dos designados Micro-Portais⁴⁴.

Centrando-nos nos Micro-Portais, é interessante verificar que se fez aqui intervir os titulares dos órgãos departamentos e estruturas do Ministério Público seus detentores, descentralizando, a nível hierárquico, a comunicação, com objetivos de proximidade às realidades locais, com autonomia decisória, ainda que com sujeição a critérios e *guidelines* centralmente definidas⁴⁵, numa lógica de integridade, uniformidade e utilidade da informação⁴⁶.

Critérios que têm como subjacentes os objetivos e os destinatários dos Micro-Portais – informar e comunicar com o cidadão, o interesse público prosseguido e exigências de clareza e inteligibilidade.

⁴¹ Que estabeleceu as regras e procedimentos de funcionamento do Portal.

⁴² De que se destacam: Usabilidade; Acessibilidade; Identidade visual; Permanente atualização; Divulgação de informação de interesse público; Compreensibilidade.

⁴³ A informação deverá ser prestada de forma harmónica e coordenada, seguindo critérios uniformes, objetivos e racionais que evitem dispersão e descoordenação, respeitem os princípios da unidade de atuação e a hierarquia, e potenciem a clareza e a inteligibilidade das mensagens. Deverá ser garantida a qualidade e a atualidade da informação e dos conteúdos, fundamentais para a sua credibilidade.

⁴⁴ V.g. os micro-portais dos Supremos Tribunais, do DCIAP, das então Procuradorias-Gerais Distritais (agora Procuradorias-Gerais Regionais), das então Coordenações da jurisdição administrativa (agora, Procuradorias da República administrativas e fiscais), das Procuradorias das Comarcas e dos então DIAP Distritais (agora DIAP Regionais).

⁴⁵ Regras definidoras do tipo de informação a prestar e do modo como deve ser prestada, sendo meramente exemplificativas quanto aos conteúdos e informações a disponibilizar.

⁴⁶ Assinala-se a atribuição de autonomia decisória e exclusiva responsabilidade aos titulares dos órgãos e estruturas do Ministério Público detentores de Micro-Portais para, entre outras, *a decisão de publicação, no sentido de que os concretos conteúdos a publicar nos respetivos Micro-Portais deverão ser por si decididos ou ter o seu prévio aval; a definição dos conteúdos a publicar, do momento e da forma de publicação; a manutenção da actualidade e continuidade da atualização dos conteúdos, em especial no que se refere aos conteúdos institucionais pré-definidos nos respetivos Micro-Portais; a articulação e harmonização de conteúdos com o Portal nacional.*

O que, salvaguardando a autonomia decisória dos titulares das estruturas detentoras dos Micro-Portais, garante, pelo menos tendencialmente, o respeito pelas normas legais atinentes à informação a prestar, a homogeneidade da comunicação e as linhas orientadoras de uma comunicação eficaz e utilitária.

A articulação entre todos os intervenientes no funcionamento do Portal e dos Micro-Portais, como resulta do Despacho acima identificado, foi objeto de atenção, e de expressa definição, tendo em conta os princípios subjacentes e os objetivos de efetiva e eficaz comunicação da informação.

Anotam-se, assim, as exigências de articulação, sempre que a informação a editar e transmitir respeite às competências dos respetivos órgãos e estruturas, entre o gestor editorial e de conteúdos do Portal do Ministério Público com os Membros Permanentes do Conselho Superior do Ministério Público, com o Secretário-Geral da Procuradoria-Geral da República, com o Gabinete da Procuradora-Geral da República, com o Gabinete de Imprensa da Procuradoria-Geral da República, com os titulares dos órgãos e estruturas do Ministério Público detentores de Micro-Portais.

Relevando primordialmente as regras de articulação entre o Portal nacional e os Micro-Portais, num modelo que se define bidirecional, como resulta das orientações constantes daquele Despacho.

3.1. O arquétipo de comunicação através do Portal do Ministério Público acabado de explanar genericamente⁴⁷, tem, salvo melhor opinião, a virtualidade de envolver ativamente as diversas estruturas orgânicas e funcionais do Ministério Público, desde o topo da pirâmide até à base, conciliando, de forma articulada, a necessária centralização em segmentos nucleares da comunicação, com a autonomia decisória daquelas estruturas, nos segmentos que, por relevarem apenas ao nível da região, da comarca ou da unidade ou departamento, deverão ser decididas e assumidas no seu seio (seja individualmente seja em articulação com outros órgãos judiciais envolvidos na concreta comunicação em causa).

Impulsiona-se, por outro lado, uma comunicação de iniciativa e não apenas reativa, modelo que se defende e deverá ser cultivado, direcionada ao seu mais direto destinatário, o cidadão, numa abrangência temática generalista, com conteúdos fixos de inegável valor em matéria de serviço

⁴⁷ Outros aspetos poderiam, e provavelmente deveriam, ser objeto de abordagem, pelo menos indicativa de instrumentos a adotar com o propósito de potenciar uma maior aproximação do Ministério Público ao cidadão com comunicação de informação útil a toda a comunidade. Dá-se, a título de exemplo, o modelo do projeto AEC – Atendimento Eletrónico ao Cidadão, designação dada no [Despacho da Procuradora-Geral da República, de 14 de dezembro de 2018](#), pelo qual se criou a sua estrutura de gestão. Trata-se de um projeto de *plataforma acessível pela internet que visa disponibilizar ao cidadão informação sobre a atividade do Ministério Público e permitir, em determinadas áreas, a apresentação eletrónica de exposições*. Prevendo-se que, numa segunda constituirá a *plataforma central de interação eletrónica entre o Ministério Público e o cidadão*. Assinale-se que se pretende que a plataforma cumpra requisitos essenciais em matéria de comunicação – *usabilidade, acessibilidade, identidade visual, atualidade e compreensibilidade* – bem como de atualidade da informação, para o que deverão ter-se em conta *alterações legislativas ou de procedimentos internos*, e, bem assim, *os comentários e as sugestões dos utilizadores e dos magistrados do Ministério Público*, tendo em vista a adequação da informação às necessidades informativas e a garantir a credibilidade da informação.

público e forte contributo para a garantia de acesso ao direito, da transparência e de prestação de contas⁴⁸.

Importante será, contudo, que os meios disponibilizados sejam impulsionados e utilizados como efetivos canais de comunicação⁴⁹, valorizando-se os seus objetivos e as competências de cada um dos seus detentores, numa cultura de iniciativa e de autonomia decisória, que por vezes se reclama quando, afinal, dela se é já detentor⁵⁰.

A validade e utilidade do Portal do Ministério Público e dos Micro-Portais pode ser medida estatisticamente. A título de exemplo, no conjunto do Portal nacional e dos Micro-Portais, em 2018 foram registadas 922.735 sessões, o acesso de 651.595 utilizadores e 1.941,398 visualizações de páginas. Em 2019 registaram-se 1.042,030 sessões, o acesso de 636.935 utilizadores e 2.150,869 visualizações de páginas, com origem em 179 países⁵¹ (Portugal, como expectável, foi o país com maior número de sessões, registando 753.934).

Ao nível dos Micro-Portais os números registados são também contundentes – em 2019 registaram-se 319.111 visualizações, acederam 142.424 utilizadores e ocorreram 199.683 sessões.⁵²

Números que revelam a capacidade deste instrumento de comunicação do Ministério Público com o cidadão, e que, só por isso, deveria ser objeto da maior atenção pelos seus detentores relativamente aos conteúdos a inserir – que se entende deverem abarcar o maior número de temáticas relacionadas com as competências e atividade do Ministério Público (sem esquecer outras que, importando interesse público na área da justiça,

⁴⁸ Com exceção das Procuradorias-Gerais Regionais de Lisboa e do Porto, detentoras de páginas na Internet autónomas do Portal, e para as quais é redirecionado, por enquanto, o Micro-Portal que lhes está destinado, dos Supremos Tribunais, das Procuradorias da República Administrativas e Fiscais e dos DIAP de Comarca, que apenas possuem página informativa sobre a sua estrutura e competências (opção que, compreendendo-se quanto aos Supremos Tribunais, na estrita medida em que o MP é neles representado pelo Procurador-Geral da República, e, como tal, toda a informação seria objeto de atenção no Portal nacional, raciocínio que já não será aplicável às Procuradorias da República Administrativas e Fiscais, deverá, s.m.o., ser revista, atenta a relevante atividade desenvolvida pelo Ministério Público naqueles tribunais e jurisdição) todos os demais Micro-Portais permitem a inserção de conteúdos da maior utilidade pública, contendo conteúdos fixos com informações sobre a respetiva estrutura orgânica, os instrumentos de gestão (planos e relatórios de atividade, objetivos, metodologias de trabalho e estatísticas), e a cooperação institucional (protocolos). Contêm igualmente informações específicas de apoio ao cidadão, com informação sobre atendimento ao público, contactos e turnos. Numa perspetiva integrada de comunicação e com objetivos de facilitação de acesso à informação, o módulo de apoio ao cidadão relativo a perguntas frequentes (sobre temáticas e áreas de jurisdição em que o Ministério Público tem intervenção) que se encontra no Portal nacional está permanentemente disponibilizado em cada um dos Micro-Portais. A título de exemplo do modelo (sem qualquer valoração dos conteúdos ali inseridos), indica-se o link para o Micro-Portal da Comarca de Lisboa <http://comarca-lisboa.ministeriopublico.pt/>.

⁴⁹ Tal como os Micro-Portais afetos ao Ministério Público, as Comarcas são igualmente detentoras de uma página na Internet, onde o Ministério Público tem igualmente um módulo específico, para além da possibilidade de inserção de conteúdos nos módulos comuns, destinados a informação diferenciada – <https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/>.

⁵⁰ Secundando, com a devida vénia, Luisa Paulo Castelo dos Reis, na dissertação já acima assinalada, «A estratégia comunicacional deve afirmar-se como parte integrante de todas as outras estratégias planeadas por a reforma da Justiça, pautando-se pelos valores da organização, mas trazendo aspetos inovadores, sobretudo na atitude». A questão da atitude é, na nossa perspetiva, uma questão premente de reflexão e, possivelmente, aquela que mais demorará a solver-se. Será um trabalho a prosseguir, não apenas individualmente mas, talvez sobretudo, a nível institucional, desde logo em matéria de motivação.

⁵¹ O Portal do Ministério Público tem também versões em Inglês e Espanhol, ainda que apenas em relação à informação mais estruturante.

⁵² [Portal do MP - Análise de dados](#).

justifiquem a sua inserção) e à sua permanente atualização, de modo a se concretizar, com efetividade, o escopo da sua criação e manutenção em funcionamento e a garantir a credibilidade da informação.

IV. Comunicação na Comarca

A Lei 62/2013, de 26 de agosto⁵³, veio alterar a matriz da organização judiciária, introduzindo um sistema de organização e de gestão⁵⁴ que se pretendeu potenciador de maior eficácia, eficiência e proximidade ao cidadão.

De entre os instrumentos tendentes a alcançar tais propósitos, foi instituído o sistema de gestão por objetivos⁵⁵, prevendo-se a definição de objetivos estratégicos trianuais pelos Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça.

O acesso à justiça e ao direito tem sido um dos objetivos presentes nos documentos conjuntos elaborados nos termos acima referenciados, tal como ocorreu com os Objetivos Estratégicos definidos para o triénio 2019-2021.

Destes destacam-se, especificamente, o reforço da transparência na administração da justiça; o desenvolvimento de iniciativas que melhorem o conhecimento dos cidadãos sobre o sistema de justiça, no geral, e, em concreto, sobre os respetivos direitos e deveres, o desenvolvimento da comunicação externa (sociedade e comunicação social) e a promoção da simplificação e clareza da linguagem das comunicações e decisões tanto no suporte físico como nas estruturas eletrónicas.

Objetivos trianuais que foram desdobrados em concretos objetivos a promover e a implementar em 2019, agora numa vertente mais prática e operacional, de que todos os intervenientes na gestão das comarcas são, simultaneamente, destinatários e executores.

Individualmente, no âmbito dos atos de gestão que lhe compete realizar relativamente ao Ministério Público, e no âmbito do Conselho de Gestão da comarca, órgão que integra⁵⁶, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca, poderá, e deverá, promover os objetivos estratégicos definidos também em matéria de comunicação, enquanto um dos instrumentos de aproximação do cidadão à justiça e de legitimação do sistema e das instituições judiciárias no seu conjunto e, no particular, da comarca.

Para tanto, contribuem também as suas competências específicas de acompanhamento do desenvolvimento *dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público* e de adoção ou proposta *às entidades competentes de medidas,*

⁵³ Lei da Organização do Sistema Judiciário.

⁵⁴ Gestão assegurada por um Conselho de Gestão, mas com uma estrutura tripartida – Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário. O que pressupõe, legalmente, e sem prejuízo das competências próprias de cada um, uma gestão integrada e articulada, seja internamente seja com os órgãos superiores de cada magistratura, no caso do juiz presidente e do magistrado do MP coordenador.

⁵⁵ Artigos 90.º e 91.º.

⁵⁶ Artigo 108.º da Lei 62/2013, de 26 de agosto.

*nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça*⁵⁷.

Não se afigurando despcienda a competência de representação do Ministério Público na Comarca e nos tribunais de competência territorial alargada na mesma sedeados, que o n.º 1, alínea a) do artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público lhe atribui.

No conjunto das competências que legal e estatutariamente lhe estão atribuídas, os magistrados do Ministério Público coordenadores encontram-se em posição privilegiada para assumirem a responsabilidade por, no espaço da comarca, contribuir ativamente pela legitimação da magistratura do Ministério Público, pelo reforço da confiança dos cidadãos na atividade desta magistratura, por garantir aos cidadãos um efetivo acesso à justiça, por garantir a transparência e a prestação de contas pela atividade desenvolvida naquele espaço judiciário. O que poderá e deverá ser também prosseguido através da prestação das informações necessárias, adequadas e oportunas, seja relativamente ao concreto desenvolvimento da atividade processual que devem monitorizar, no estrito limite das suas competências funcionais e hierárquicas, seja no domínio do acompanhamento da prossecução dos objetivos fixados, no exercício das mais específicas competências de gestão, ou, ainda, em sede de informações de interesse público e de utilidade para o cidadão, cuja divulgação deverão promover ativamente através dos meios disponíveis ou de outros que considerem adequados a tais finalidades.

Se é certo que a Lei 62/2013 não contém qualquer concreta orientação ou prescrição em matéria específica de comunicação (podendo eventualmente essa matéria ter sido objeto de previsão, ainda que genérica), daí não decorre, porém, qualquer efetivo impedimento em que, ou no âmbito dos órgãos colegiais da comarca ou no exercício das respetivas competências, os magistrados do Ministério Público coordenadores, tal como, aliás, os juízes presidentes, instituem orientações nesse âmbito, ainda que, nos aspetos em que tal deva ocorrer, de acordo com as diretrizes que tenham sido adotadas pelos órgãos de gestão das respetivas magistraturas, sem prejuízo da necessária articulação interna, no âmbito da comarca, quando estejam em causa processos concretos⁵⁸ ou questões que devam envolver as duas magistraturas⁵⁹.

⁵⁷ Alíneas b) e e) do n.º 1 do artigo 101.º da Lei 62/2013, de 23 de agosto. Cfr. igualmente o artigo 75.º do Estatuto do Ministério Público.

⁵⁸ Seria interessante desenvolver alguns aspetos relativos à informação a prestar quanto a processos concretos, temática que tem sido objeto de diferentes entendimentos e que se coloca com particular acuidade nas relações da justiça com a comunicação social. O limite de espaço deste trabalho, e até, possivelmente, o seu concreto escopo, não permitem uma abordagem profusa dessa questão. Em todo o caso, e em síntese, tal como, cremos, é entendimento maioritário, para essa concreta informação é importante que se crie um espaço de equilíbrio entre o interesse público na informação e a afetação dos direitos dos envolvidos, as suas concretas circunstâncias no âmbito do processo, o impacto que a informação poderá ter na sua segurança, dignidade e exposição pública, bem como com a eficácia da investigação. Como se afirma no Parecer n.º 8 (2013) do Conselho Consultivo de Procuradores Europeus, à atenção do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre “*A relação entre os Procuradores e a comunicação social*” «*A comunicação entre o Ministério Público e os media deve respeitar os seguintes princípios: Liberdade de expressão e de imprensa, dever de confidencialidade, direito à informação, transparência, direito à vida privada e dignidade, segredo da investigação, presunção de inocência, equidade e igualdade de armas, direitos de defesa e direito a um julgamento justo*». Devendo a informação a prestar ser parametrizada, para além do mais, pelos seguintes critérios: *Notório interesse público da informação; Salvaguarda dos direitos dos envolvidos; Salvaguarda da tranquilidade pública; Salvaguarda da investigação; Salvaguarda da própria imagem do MP e do sistema de justiça; Dar visibilidade à atuação do MP.*

⁵⁹ Sempre que possível, adequado e necessário, dever-se-á articular a disponibilização da informação (seja proactiva seja reativa) com o juiz presidente (ex. casos de aplicação de medidas de coação), bem como com os órgãos de

Atuação que, em todo o caso, se pretende articulada e coordenada, de forma a garantir padrões de integridade da informação⁶⁰, pois só assim se poderão materializar *valores indutores de confiança e de credibilidade*.

3.2. No atual quadro institucional e orgânico, mau grado as dificuldades que decorrem da falta de recursos humanos e técnicos, de formação adequada em matéria de comunicação, e, eventualmente, de um concreto plano de comunicação escrito que conforte a sua atuação, cremos que não será temerário afirmar que existem já instrumentos com potencialidade para permitir às estruturas de gestão das comarcas, e, em particular, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, a assunção de uma função nuclear na *comunicação da justiça* como fonte de legitimação e de credibilidade.

No caso particular dos Magistrados do Ministério Público Coordenadores, os Micro-Portais da Procuradorias da República das Comarcas⁶¹ constituem um instrumento da maior relevância, através do qual, com a autonomia decisória que acima se enunciou, e com as regras e *guidelines* também definidas a nível central, poderão contribuir para a efetivação de uma comunicação eficiente, com utilidade para o cidadão e para os *media*, facilitadora do acesso dos cidadãos à justiça, e promotora da credibilidade e respeitabilidade da justiça na opinião pública.

Através daquele meio poderão cumprir, pelo menos em parte, os deveres de informação – nas suas diferentes dimensões temáticas e substantivas –, de transparência e de prestação de contas⁶².

Trata-se de um desafio que implica, certamente, grande esforço funcional, se não mesmo pessoal, mas que será compensador nos resultados.

A comunicação, interna e externa, deverá ser vista pela coordenação da comarca como parte integrante dos objetivos definidos ou a definir, como um valor a prosseguir na concretização das suas competências, agindo de forma articulada e integrada – seja com os órgãos

polícia criminal (ex. casos de detenções/apreensões/início de investigações), para o que será importante estabelecerem-se linhas de atuação/comunicação.

⁶⁰ Não pugnamos por elaboração de planos de comunicação comuns, salvo se os mesmos lograrem integrar, e forma harmoniosa e igualitária, as especificidades de cada magistratura e as responsabilidades pela gestão e divulgação dos conteúdos. Não defendemos também a criação, em cada comarca, de gabinetes de comunicação. Pugnando pela necessidade de formação dos magistrados na área da comunicação, com especial enfoque nos magistrados coordenadores/juízes presidentes (e, bem assim administradores judiciais e outros funcionários judiciais), cremos como mais adequado o funcionamento de um sistema de articulação/coordenação com os gabinetes de comunicação das estruturas de gestão das magistraturas.

⁶¹ Previstos, aliás, no [Regulamento Quadro das Procuradorias da República das Comarcas](#).

⁶² O preenchimento destes conceitos é fundamental. Informar sobre todas as atividades que se inserem nas competências do Ministério Público, sem segmentar a informação apenas à área penal (aquela que é, sem dúvida, a que maior interesse mediático suscita mas que não deve, apenas por isso, ser o único foco da informação a prestar). Muitas outras áreas e temáticas de intervenção desta magistratura têm interesse público nos seus diferentes contextos destinatários, do que poderão ser exemplo, os interesses coletivos e difusos, área de relevante intervenção do MP nas diferentes jurisdições penal, administrativa e cível; a área de jurisdição das crianças e jovens, a área do maior acompanhado, a defesa dos interesses do Estado, ou a área laboral. Incidir também a informação sobre estas matérias será fundamental para a perceção pública desta magistratura, constituindo, simultaneamente, um serviço público da maior valia. No âmbito da transparência e prestação de contas, a questão dos relatórios de atividades atualizados e da estatística revela-se nuclear e deverá ser um dos polos de atenção a não descuar. Parafrazeando a Professora Felisbela Lopes (na sua intervenção no âmbito do presente curso – Módulo 6) existe uma *responsabilidade social de prestação de contas no espaço público, existe um dever de comunicar*.

hierarquicamente superiores e com as estruturas de apoio disponibilizadas (v.g. o (s) gabinete(s) de imprensa e comunicação), de acordo com as estratégias comunicacionais centralmente delineadas, mas sempre com a autonomia decisória que lhe é reconhecida, seja, ainda, e também, no seio dos órgãos de gestão da comarca (colegiais⁶³ ou singulares).

V. Conclusão

Correndo o risco de repetição, atrevemo-nos a deixar as seguintes linhas conclusivas:

Administrando “*a justiça em nome do povo*”, aos órgãos incumbidos dessa tarefa pela Constituição da República é exigido que atuem de modo a que o *povo* seja adequadamente informado sobre as suas competências e a forma como as exercem, como se estrutura a organização judiciária e como interage com os cidadãos, em que condições, com que pressupostos fácticos e legais e através de que meios podem os cidadãos exercer o seu direito constitucional de acesso à Justiça.

Para garantia da transparência, da confiança do cidadão na justiça e do direito de informação, constituindo a *comunicação da justiça* um fator inalienável da sua legitimação, os operadores do sistema de justiça têm o dever de prestar informação sobre as suas competências e a atividade que desenvolvem, quer numa perspetiva genérica, quer no âmbito de casos concretos, de modo dar cumprimento aos deveres de informação, transparência e prestação de contas.

Informação que deve ser parametrizada por critérios e princípios de interesse público, de responsabilidade, de legalidade, de igualdade, de proporcionalidade e de adequação, de rigor e completude, de objetividade e isenção, de atualidade e tempestividade, e de respeito pelos direitos e dados pessoais de quem nela seja eventualmente visado.

A adoção e a prossecução de um modelo de comunicação institucional, articulada, coordenada e uniforme, configura-se como garantia de uma comunicação íntegra, respeitadora do equilíbrio necessário entre os diferentes valores e interesses em confronto e dos princípios fundamentais de um Estado de direito, contribui para a reafirmação pública da autonomia, independência e imparcialidade, e constitui-se num relevante fator de promoção e reafirmação da confiança dos cidadãos no funcionamento da justiça.

No conjunto das competências que legal e estatutariamente lhe estão atribuídas, os magistrados do Ministério Público Coordenadores encontram-se em posição privilegiada para assumirem a responsabilidade para, no espaço da comarca, contribuir ativamente para a legitimação da magistratura do Ministério Público, pelo reforço da confiança dos cidadãos na atividade desta magistratura, por garantir aos cidadãos um efetivo acesso à justiça, a

⁶³ Neste particular importará referir que o Conselho Consultivo da comarca poderá assumir relevante papel em matéria de comunicação com a comunidade local – cidadãos e instituições –, atenta a sua composição e as suas competências, em especial a prevista no n.º 2, alínea e) do artigo 110.º da lei 62/2013, de 26 de agosto, uma vez que é, simultaneamente, emissor de informação junto dos demais elementos que o integram, em especial os órgãos de gestão da comarca, designadamente quanto à perceção comunitária sobre a atividade desenvolvida ou a carência informativa sentida pela comunidade, e recetor de informação, que transmitirá à comunidade.

transparência e o dever de prestação de contas pela atividade desenvolvida naquele espaço judiciário.

Estão já disponíveis, no atual quadro institucional e orgânico, instrumentos com potencialidade para permitir às estruturas de gestão das comarcas, e, em particular, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, a assunção de uma função nuclear na comunicação da justiça, como fonte de garantia do acesso à justiça, de legitimação e de credibilidade.

Entre outros instrumentos que possam ser objeto de implementação interna, seja no âmbito dos órgãos de gestão, seja individualmente, os Micro-Portais das Procuradorias da República das Comarcas, constituem um instrumento da maior relevância, através do qual, com a autonomia decisória que lhes foi atribuída, e tendo como subjacentes as regras e *guidelines* definidas a nível central, os Magistrados do Ministério Público Coordenadores poderão cumprir, pelo menos em parte, os deveres de informação – nas suas diferentes dimensões temáticas e substantivas –, de transparência e de prestação de contas.

Bibliografia e referências

CARMO, Rui do | “A Exigência e Relevância Democráticas da Compreensibilidade do discurso Judiciário”, in “Linguagem. Argumentação e Decisão Judiciária”, Pág. 66, 1.ª Ed., Coimbra Editora

CONCLUSÕES | Seminário “Justiça e Comunicação Social”, Lisboa, Outubro de 1996, PGR e o Sindicato dos Jornalistas

FERNANDES Plácido Conde | “Justiça e Media: Legitimação pela comunicação” | Revista do CEJ, 2.º Semestre 2008/N.º10, pág. 322

HABERMAS | Apud António José da Ascensão Ramos | “Tribunais e Meios de Comunicação Social – Comunicação na Diversidade” (Novembro de 2012)

JARDIM, Vera, | Seminário “Justiça e Comunicação Social”/outubro de 1996

LÚCIO, Álvaro Laborinho, Justiça | “Virtudes Privadas, Públicos Vícios – Levante-se o Véu. Reflexões sobre o exercício da Justiça em Portugal”.

MAURÍCIO, Artur | “Bancos de dados administrativos e jurídicos e o direito (dever) de informação jurídica – Nemo legem ignorare censetur, | “Informática e Tribunais” Colóquio do GDJ, Fundação C. Gulbenkian, 22 e 23/5/1991, consultado em “Artur Maurício e Rodrigues Maximiano. Dois fundadores do Ministério Público Democrático (textos escolhidos)”, págs. 35 a 40 verso.

REIS, Luísa Paula Castelo dos | Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, sob o tema a “Relevância da comunicação estratégica institucional para a necessária e urgente compreensão da justiça”

RODRIGUES, Cunha | “Justiça e Comunicação Social – Mediação e Interação”, Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 7, 1997

RODRIGUES, Cunha | Comunicar e Julgar (1999,pág. 51) | Apud Boaventura Sousa Santos | “Os Tribunais e as Novas Tecnologias de comunicação e de informação” (Sociologias, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, pág. 99-100

SANTOS, Boaventura | “Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação” | Sociologias, Porto Alegre, ano 7, n.º 13, jan/jun 2005, p. 103-104. Constituição da República Portuguesa

Convenção Europeia dos Direitos Humanos

Diretiva 2012/13/UE | Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, Diretiva 2013/48/UE | Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013

Lei n.º 3/2020,de 31 de março | Grandes Opções do Plano para 2020-2023 Lei 60/98, de 27 de agosto | Estatuto do Ministério Público

Lei 62/2013, de 26 de Agosto | Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto | Novo Estatuto do Ministério Público

DL 333/99, de 20 de Agosto | Orgânica dos serviços de apoio da Procuradoria-Geral da República

Conclusões do Conselho Europeu «Acesso à justiça – aproveitar as oportunidades da digitalização» (2020/C 342 I/01)

Declaração de Bordéus | Estrasburgo, 8 de Dezembro de 2009, Parecer n.º 12 (2009) do Conselho Consultivo de juizes europeus (CCJE) e Parecer n.º 4 (2009) do Conselho Consultivo de Procuradores Europeus (CCPE) sobre juizes e procuradores numa sociedade democrática

Declaração de Princípios e Acordo de órgãos de comunicação social relativo à cobertura de processos judiciais

Despacho de 16 de dezembro de 2015 | Procuradora-Geral da República Despacho da Procuradora-Geral da República, de 14 de dezembro de 2018 Objetivos estratégicos | Triénio de 2015-2018

Objetivos Estratégicos | Triénio 2019-2021 Plano Justiça + Próxima, de 2016-2019

Recomendação (2003) 13 | Comité de Ministros do Conselho da Europa Regulamento Quadro das Procuradorias da República das Comarcas.

Regulamento n.º 530/2020, de 16 de junho

Relatório de 2011-2012 | Rede Europeia de Conselhos Judiciários “Justiça, Sociedade e Media”

Relatório Anual do Ministério Público | 2019

Textos e vídeos, CEJ | Curso de Formação Específico para o Exercício de Funções de Presidente do Tribunal e Magistrado do Ministério Público Coordenador | Comunicação da Justiça.

28. ÉTICA JUDICIÁRIA

Maria Goretti Vicente Pereira*

INTRODUÇÃO

I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

1.1. VALORES DA JUSTIÇA E PRINCÍPIOS HUMANISTAS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

2. A ÉTICA, MORAL E DEONTOLOGIA

II – A MAGISTRATURA JUDICIAL E A MAGISTRATURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3. OS TRIBUNAIS E AS MAGISTRATURAS

4. ÉTICA E MAGISTRATURA JUDICIAL

5. MINISTÉRIO PÚBLICO

6. PARA SER UM BOM JUIZ É NECESSÁRIO SER-SE UMA BOA PESSOA?

6.1. APRESENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ÉTICA JUDICIAL

6.2. A INTEGRIDADE PROFISSIONAL, SOCIAL E PESSOAL DOS JUÍZES

7. A RESERVA DOS MAGISTRADOS

8. O DEVER GERAL DE URBANIDADE NAS RELAÇÕES DOS ADVOGADOS COM OS MAGISTRADOS

III – LIBERDADE DE EXPRESSÃO, RECOLHA DE SONS E IMAGENS E PUBLICIDADE

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

LEGISLAÇÃO

*“Nenhuma imposição será legítima, quaisquer que sejam as justificações para ela aduzidas, se não for eticamente fundada - i. é, se não Puder fundamentar-se perante a pessoa moral”.*¹

*“Nem o direito é – não tem de ser – uma força do mal, nem nós, os juristas, estaremos condenados a ser como que apenas sacerdotes do maligno”.*²

*“Conheço um químico que, ao destilar venenos no seu laboratório, acordava sobressaltado, lembrando-se com terror de que um miligramma daquela substância poderia ser suficiente para matar um homem. Como pode o juiz dormir em paz, sabendo que tem no alambique secreto uma droga chamada injustiça, da qual uma gota escapada por engano pode bastar para tirar a vida, mas também (...) dar a uma vida inteira um sabor amargo e doloroso, que nenhuma doçura pode consolar novamente?”.*³

*“Não procures ser juiz, se não tens força suficiente para fazer frente às injustiças”.*⁴

⁵ Nota

* Procuradora da República.

¹ NEVES, António Castanheira, *“O Papel do Jurista no Nosso Tempo”*, Boletim da Faculdade de Coimbra, v. 44, 1968.

² NEVES, António Castanheira, *“Justiça e Direito”*, Boletim da Faculdade de direito de Coimbra, v. 51, 1975.

³ CALAMANDREI, Piero, *“Elogio dei Giudici Scritto dun Avvocato”* – tradução nossa.

⁴ Apud, *“Bíblia, Eclesiastes 7-6, prefácio de António Pedro Barbas Homem, Colectânea de Textos do CEJ, Tomo I.*

⁵ O presente trabalho é redigido segundo as regras do antigo acordo ortográfico.

Nota Justificativa: Não o fazemos segundo o novo acordo por entendermos que não foram preenchidos os requisitos legais para a sua entrada em vigor. Veja-se: foram três os países envolvidos, Portugal, Brasil e Angola. O Brasil adiou a tomada de posição para o ano de 2016 e nunca a efectivou e Angola exprimiu posição expressa de oposição às regras do novo acordo.

Introdução

O Direito concretiza valores humanos para satisfação de necessidades vitais e está vinculado à conduta do homem e à forma como se organiza em sociedade, atribuindo consequências a determinado tipo de comportamentos.⁶

No presente trabalho iremos abordar a Ética judiciária, no entanto, é necessário sabermos em primeira mão o que devemos entender por Ética o que verdadeiramente ela significa. Deste modo, Ética é o pensamento filosófico acerca do comportamento moral do homem, dos problemas morais e dos juízos morais⁷. A filosofia define a Ética como o estudo da conduta ideal, esta decorrente de um conceito mais amplo, o de homem ideal. A ética tem por finalidade referenciar as qualidades das acções humanas, definindo-as como boas ou más.

A Ética é a ciência que estuda os valores e virtudes do homem, estabelecendo um conjunto de regras de conduta e de postura a serem observadas, para que o convívio em sociedade se dê de forma ordenada e justa. Diferente da deontologia, a qual consiste no estudo das regras e princípios que regem a conduta de uma situação profissional, os deveres de uma determinada profissão, normalmente coligidos no designado Código de Ética⁸.

Parece que somente a consciência moral poderá dotar o homem de discernimento bastante para atribuir sentido aos factos da realidade histórica em que participa.⁹ O objeto material da Ética é o agir livre e consciente dos seres humanos, porque sem liberdade não há moral e sem consciência moral não há escolha livre. A consciência e a liberdade definem a eleição do acto moral, que se realiza na proporção de sua conformidade com o Bem. Para a perfeição do agir moral, é necessário que se tenha presente (...) *o hábito do Bem: a Prudência, como determinação do Bem; a Justiça, como instituição do Bem; a Fortaleza, como determinação para aderir ao Bem; e a Temperança, como moderação no concupiscível, evitando-se a privação do Bem*.¹⁰

O princípio da dignidade da pessoa humana apoia todos os direitos fundamentais e exprime o reconhecimento de um conjunto de direitos alienáveis e irrevogáveis que o Estado tem que respeitar, pois são muito anteriores ao próprio Estado, e que resultam da própria dignidade do homem enquanto pessoa.

⁶ LIMA, Hermes. Introdução à ciência do direito. 26. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, p. 30.

⁷ Kant continua a aparecer para alguns autores como o defensor de uma ética rigorosa e impraticável por seres humanos que estão longe de ser apenas racionais, ou como o proponente de uma ética formalista, sem conteúdos e sem substância histórico-social.

⁸ J. Moret-Bailly (Vers un code de deontologie pour les magistrats? Apud João Monteiro, “A deontologia dos magistrados no espaço europeu”, Revista do CEJ, número 6, pág. 215 e Colectânea de textos – José Moreira das Neves/Rui Silva Reis, nota 39, pág. 291.

⁹ VIGO, Rodolfo Luís. Ética de la magistratura judicial - La función judicial. Buenos Aires. Depalma, 1981, p. 61. “O termo conscientia significa o conhecimento voltado para o comportamento do próprio homem – um como testemunho interior, um juiz de suas ações - e que consciência moral é a síntese do conhecimento moral e da liberdade moral. Todo homem deve ter consigo o seu tribunal interior, sua consciência moral, que indica o comportamento a ser realizado e controla a sua realização. A partir desses primeiros princípios, a inteligência e a razão iniciam o delineamento da senda, via da qual pretendem alcançar o fim do ser humano, que é a perfeição humana”.

¹⁰ VIGO, Rodolfo Luís. Ética de la magistratura judicial - La función judicial. Buenos Aires. Depalma, 1981, p. 63.

Pode dizer-se que os direitos humanos são aqueles direitos e liberdades que as pessoas detêm pelo simples facto de existirem e de serem dotadas de carácter humano, possuindo uma natureza essencial para garantir a existência do indivíduo, muitas vezes definidos pela sua finalidade de proteger poderes e esferas de liberdade das pessoas, aplicáveis primordialmente na relação pessoa e Estado. Para além disso, considera-se que tanto os direitos fundamentais como os direitos humanos estão intimamente ligados a uma visão de igualdade e de liberdade dos indivíduos.

Perguntar-se-á das razões que nos leva a falar sobre o princípio da dignidade da pessoa humana para o tema que aqui temos em discussão? O que poderá ter a ver uma coisa com outra? Diremos que tem tudo a ver e que este princípio deve sempre ser respeitado quando estamos a falar de operadores judiciais (Tribunais, polícias e todas as demais entidades investigadoras). A dignidade da Pessoa Humana é o pilar fundamental de um Estado de Direito Democrático, a qual se encontra materializada no nosso ordenamento jurídico na Constituição da República Portuguesa quando no seu artigo 1.º proclama a dignidade da pessoa humana e no artigo 32.º, número 6, promove a nulidade das provas obtidas mediante tortura, coacção e ofensas à integridade física ou moral da pessoa. A Filosofia kantiana é a guardiã dos direitos da humanidade e da dignidade da pessoa humana, único ser que leva consigo a questão do sentido do mundo e de si próprio e também o único que é capaz de, pela sua acção moral esclarecida e responsável, dar sentido e conferir dignidade à natureza.¹¹

Tendo em conta a defesa dos direitos do ser humano e a preservação da sua dignidade, Beccaria posicionou-se pela defesa da separação do poder judiciário e do poder legislativo.¹² Este autor defendia que a necessidade de unir os homens legitimava o soberano a legislar sobre os delitos e as penas: "(...) as leis são condições sob as quais os homens independentes e isolados se uniram em sociedade, cansados de viver num contínuo estado de guerra e de gozar uma liberdade tornada inútil pela incerteza de ser conservada. Eles sacrificaram parte dela para gozar o restante com segurança e tranquilidade (...), sendo que todo o acto de autoridade de um homem sobre outro homem que não derive da absoluta necessidade é tirânico(...)"¹³.

¹¹ MARQUES, Viriato Soromenho, Sombras e Luzes no entusiasmo em Kant – universidade de lisboa págs. 75-77. Veja-se o que afirma o autor a este propósito "(...) Por um lado, agitação fanática da nossa desgraçada finitude, sempre pronta a alimentar brechas ontológicas com a embriaguez de quimeras e fantasias que sacrificam o que torna, apesar de tudo, a condição humana digna de apreço. Por outro lado, a luz cintilante da mobilização dos indivíduos e dos povos pela perspectiva de leis e fins comuns, muito acima e para além dos interesses que aprisionam a vontade humana numa mera servidão patológica. Um sentimento, uma respiração da alma, um alimento do espírito, oscilando entre a miséria e a dignidade humanas, entre a finitude retorcida da razão e a sua dignidade como tarefa infinita(...)".

¹² MONTESQUIEU, do Espírito das Leis, introdução, tradução e notas de MIGUEL MORGADO, Lisboa, Edições 70, 2011, pág. 306, já apontava para a divisão dos três poderes, ou seja, o poder executivo, legislativo e judiciário. É dele uma frase bem conhecida "tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais cidadãos, ou dos nobres, ou do povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou os diferendos dos particulares". Apud MENDES, PAULO DE SOUSA, "O Problema da Utilização de Elementos Recolhidos...", *Obra citada*, pág. 310. segundo ele: "Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda a parte".

¹³ BECCARIA, Cesar, "Dos delitos e das penas" tradução de José Faria Costa, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

1.1. Valores da justiça e princípios humanistas da dignidade da pessoa humana

Por toda a Idade Média, até ao ressurgir do Iluminismo, de acordo com o relato constante em alguns escritos, imperava o princípio que a certeza ainda que obtida sob tortura repunha a ordem e restaurava o poder soberano, depois da guerra¹⁴. Veja-se a título de exemplo o seguinte brocado latino: *“Ad tormenta servorum ita demum veniri oportet, cum suspectus est reus et aliis argumentis ita probationi admovetur, ut sola confessio servorum desse videatur”*. Ora, de acordo com este princípio não eram garantidos quaisquer direitos humanos, antes pelo contrário, assistia-se a uma violação grave e constante dos direitos mais fundamentais como o “direito à vida” daí existir necessidade de termos bons juízes. Bom juiz será já aquele que, em permanente autocrítica, se empenha no cumprimento honesto e esforçado do bem comum, adoptando com vontade firme as regras-deveres que, para favor dos que lhe sejam sujeitos, o defendam contra si próprio¹⁵.

Em Portugal, embora o sistema normativo se inserisse naquela tradição, na prática da produção de prova, de acordo com Mello Freire nunca se terá deixado de verificar alguma anarquia e desorganização, e na sua perspectiva ao défice de regulamentação acrescia a ignorância dos juízes, daí que sob o impulso do Iluminismo e tendo como referentes nomes maiores de Locke a Beccaria, dedicasse a segunda parte do seu projecto de Código Criminal à natureza e força das provas¹⁶.

O Estado, entidade que exercia a autoridade, através dos seus agentes judiciais, não podia renunciar ao seu poder daí que o julgamento dos crimes fosse também marcado por uma perspectiva inquisitória. O Juiz assumia um papel activo na descoberta da verdade, ele podia oficiosamente, com o fundamento do exercício e obtenção de uma boa justiça no caso concreto, inquirir testemunhas e apreciar requerimentos das partes com total discricionariedade.

Com as ideias da Revolução Francesa e do código napoleónico surge o princípio, pretensamente salvador, da igualdade perante a lei (...). Pretende-se agora um juiz activo na condução da lide, em ordem a discipliná-la, em ordem a assegurar às partes posições iguais e com idênticas garantias, em ordem a conduzir o processo para uma decisão pacificadora e,

¹⁴ O atentado de 11 de Setembro de 2001, às Torres Gémeas de Nova Iorque, marcou o início de novos e conturbados tempos, no plano da segurança global, face à ameaça de um terrorismo internacional muito activo e crescente que acabaria por colocar a ciência jurídica e o direito criminal diante de profundos desafios. Nesta altura fala-se na tortura como meio de segurança preventiva e de recolha de informação e procura da verdade.

¹⁵ Cf. Piero Calamandrei, Elogio de los jueces escrito por abogados, Ediciones Jurídicas Europa América, 1989, págs. 261-262. Segundo as palavras de Piero Calamandrei, *“tão elevada é, na nossa estima, a missão do juiz e tão necessária é a confiança nele depositada, que as debilidades humanas que não se notam ou que se perdoam noutro qualquer funcionário público, parecem inconcebíveis num magistrado... Os juizes são como os que pertencem a uma ordem religiosa. Cada um deles tem que ser um exemplo de virtude, se não quiserem que os crentes percam a fé”*. Por esta razão, não é de estranhar que popularmente seja habitual dizer nos corredores judiciais que, para se ser um bom juiz é necessário ser-se uma boa pessoa e, se souber Direito, tanto melhor”.

¹⁶ DÁ MESQUITA, Paulo, obra citada, págs.39 e nota 30, pág. 40: *“Nem se dão as regras e princípios sobre as provas em geral, e em particular por testemunhas, e confissão do réu, sobre a inquirição e exame, e formalidade que o juiz deve praticar e, perguntando uns e outros (...) as diversas intervenções dos constituintes de 1822 e da Carta de 1826 subjaz uma crítica sobre a venalidade dos juizes, cuja probidade, mesmo durante o século XVIII, era posta em causa, ilustrada na referência expressa de D. Luís da Cunha, que fora Desembargador no Porto e Lisboa na crítica do estado da justiça “convém que o príncipe só meta no Supremo Tribunal da Relação as pessoas cuja conhecida probidade vem de par com a sua ciência, pois devem julgar as honras, as vidas e bens dos vassallos; mas como os cargos alteram às vezes as inclinações dos homens”*.

portanto, correspondente à justiça real¹⁷.

Com o firme propósito de acabarem com a violação constante dos direitos humanos, visando unicamente a sua protecção, 15 países decidiram assinar em Roma a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), a qual se mostrou fundamental para a evolução do Direito Internacional.

Na actualidade, o artigo 224.º da Constituição da República Portuguesa confere ao Ministério Público a defesa da legalidade democrática e o artigo 206.º aos tribunais a função para reprimir a violação da legalidade democrática, quando ainda o artigo 207.º confia aos tribunais o poder de apreciar a existência da inconstitucionalidade das leis. Dos magistrados espera-se que assumam a responsabilidade de responder às várias solicitações sociais que lhes são colocadas e, no relacionamento com os intervenientes no processo, especialmente os que por eles são julgados, que tenham sempre presente a sua condição de ser humano. No exercício das suas funções, os juízes e os magistrados do Ministério Público devem assegurar o efectivo respeito pelos direitos fundamentais, encarando todos os seres humanos como iguais em direitos e deveres, rejeitando qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada no sexo, raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica, credo, orientação sexual, situação económica ou cultural, que tenha como objectivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural, ou em qualquer outro domínio da vida pública¹⁸.

Os magistrados devem comprometer-se activamente no respeito pela dignidade e igualdade de todos os intervenientes processuais, não revelando qualquer tipo de preconceito ou de discriminação. No âmbito dos seus poderes de direcção e disciplina de actos processuais, devem assegurar que todos os intervenientes processuais e os funcionários que lhes estão adstritos adoptem uma conduta respeitadora da igualdade e dignidade da pessoa humana, exprimindo a sua desaprovação relativamente a todos os comportamentos preconceituosos ou discriminatórios. Há-de ter-se sempre presente que a Justiça e o Direito não se esgotam na interpretação positivista e legalista das normas e que toda e qualquer decisão a proferir deve ser justa, humana e respeitadora dos direitos humanos, de acordo com as normas constitucionais, comunitárias e internacionais de direito e, quando legalmente admissível, a rejeição da aplicação concreta de uma lei que produza ofensa a tais princípios. Ora, respondendo em parte à pergunta inicial sempre diremos, que este comportamento contém vários princípios que constituem a Ética Judiciária.

¹⁷ ARALA CHAVES, Eduardo, Juiz Conselheiro do STJ, ex-Procurador Geral da República, BOOK do CEJ, Tomo II, pág. 339 *“Quem não vive o seu meio próprio, ignora as respectivas realidades e não se coloca em melhor posição para as apreciar como merecem. Do que não duvido é que deve constituir preocupação primeira do juiz vivendo em sociedade, vivê-la, todavia, sem demasia, isto é, de modo a dar de si a imagem de independência e de prudência que favoreça a autoridade das suas sentenças e a aceitabilidade delas pela força moral de que se revestem, mais do que porque são servidas pela força das armas do Estado, ou de algum grupo. (...) E para finalizar, com perfeita consciência de poder escandalizar ou pelo menos fazer sorrir alguns dos ouvintes, acrescento que não devem os juízes descurar a sua presença e compostura, em ordem a que a modéstia desejável das atitudes e do traje se não confunda com o desleixo ou reflita determinada inserção social, lembrando- vos que, na sua sabedoria, diz o povo da mulher (e dirá também da Justiça) em seu rifão que “composta, não há mulher feia”.*

¹⁸ NOVAIS, Jorge Reis, 2018, “a Dignidade da pessoa Humana”, volume I, dignidade e Direitos Fundamentais, 2.ª edição, Almedina Editora.

As decisões devem ser fundamentadas de forma racional e inteligível para os seus destinatários, com linguagem clara e sintética, para que os mesmos compreendam não só o respectivo alcance como, também, o processo lógico e argumentativo que construiu a decisão, mesmo quando com ela não concordem.

2. A Ética, Moral e Deontologia

A Ética corresponde a uma concepção coerente e pessoal da vida: ela traduz-se numa exigência de sistematização de grandes princípios, originada muitas vezes por uma investigação metafísica (veja-se a título de exemplo a ética de Aristóteles e a ética de Heidegger). A Moral designa sobretudo as exigências veiculadas por uma sociedade ou uma cultura, num determinado momento histórico, mais ou menos interiorizadas pelos indivíduos que a integram, sendo por isso localizada no tempo e no espaço: a Moral corresponde aos costumes característicos de uma sociedade, de um povo ou, de um indivíduo. No entanto, os costumes variam com o tempo e com os diferentes enquadramentos sociais. O objectivo da Moral é responder às questões do quotidiano, como por exemplo, o que devemos fazer e por que é que um acto é preferível a outro? A distinção entre “*Bem e Mal*” está na base da Moral.

A Deontologia corresponde ao “Código dos Deveres”, esta é a Ética e a Moral dos papéis sociais de pai, de mãe, de filho, de cidadão, de profissionais, etc. Tem-se assistido nos últimos tempos a um grande interesse pela ética das profissões, com o conseqüente aparecimento de códigos de conduta elaborados pelas respectivas profissões. Quando se fala de moral, facilmente se passa da descrição das condutas boas e das condutas más à prescrição das condutas boas e à proibição das condutas más, o que tudo se faz através da formulação de normas gerais e abstractas, passa-se da moral ao direito. Por isso, se confunde frequentemente Moral com Direito e Deontologia com Disciplina¹⁹.

A Deontologia define modelos de perfeição, que não são alcançáveis por todos e não são, por isso e em geral, exigíveis, não sendo, conseqüentemente, a respectiva inobservância passível de sanção, antes pelo contrário, a disciplina funciona como instrumento controlador por forma a garantir mínimos éticos tão necessários à vida em sociedade. Por isso, as normas de disciplina, tal como as normas penais, sendo alcançáveis pelo comum das pessoas, e por isso delas em geral exigíveis, levam a responsabilidade disciplinar em caso de violação.

A Deontologia propõe modelos positivos de comportamento do profissional perfeito. deontologia não se confundem, mesmo quando, como frequentemente sucede, as normas de disciplina recebem no seu seio conceitos ou valorações éticas. O Estado interessa-se pela Deontologia com relevo social, como por exemplo, com os magistrados, advogados e médicos e, por isso, cria códigos de disciplina com algumas normas imbuídas de princípios éticos.

¹⁹ Tomo II, Ética e Deontologia Judiciária, colectânea de Textos, CEJ - “*Ser como se deve ser, e parecer como se é, é a chave da questão ética e deontológica*”.

II – A Magistratura Judicial e a Magistratura do Ministério Público

3. Os Tribunais e as Magistraturas

Os tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo, incumbindo-lhe assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados. Os tribunais judiciais são independentes e apenas estão sujeitos à lei – artigo 2.º e 3.º da Lei de Organização Judiciária 62/2013 de 26 de Agosto.

O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determina, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do respetivo estatuto e da lei, com estatuto próprio e de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da lei, caracterizado pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às Directivas, ordens e instruções previstas na lei²⁰. A autonomia do Ministério Público em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, enquanto órgão autónomo da administração da justiça, está consagrada na Constituição da República Portuguesa no artigo 219.º, número 2, caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e de objetividade, com subordinação hierárquica, de acordo com o disposto no número 4 do preceito legal citado e 97.º, número 1 do Estatuto, e manifesta-se na exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às Directivas, Ordens e Instruções previstas no seu estatuto – artigo 3.º, número 2, da Lei 68/2019, de 27 de Agosto.

4. Ética e Magistratura Judicial

Do juiz requer-se honestidade, serenidade, imparcialidade e, sobretudo, bom senso. Este último requisito, começa pelo decoro e pela dignidade assumidas na vida pública e na vida particular. Esta característica é pedra angular do relacionamento que os juízes devem observar com outras entidades, sejam elas advogados, magistrados do Ministério Público, partes, funcionários judiciais, testemunhas ou quaisquer outros. Frequentemente, os analistas da vida judiciária relegam o saber para o quarto ou quinto lugar, entre as virtudes desejáveis no juiz. Com o natural exagero desta última observação, sempre se dirá que o mérito da honestidade pessoal e profissional, imparcialidade, coragem, compostura e bom senso, constituem premissas louváveis num magistrado judicial.

A observância destes predicados, constituirá o magistrado em exemplo desejável, numa sociedade cuja imperfeição decorre precisamente da necessidade de ele intervir para dirimir um litígio. Por outro lado, o magistrado terá a sua missão facilitada, porque mais facilmente verá aceite a autoridade natural do seu cargo.

²⁰ De acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, são magistrados do Ministério Público: O Procurador-Geral da República; O Vice-Procurador-Geral da República; Os procuradores-gerais-adjuntos; Os procuradores da República; Os magistrados do Ministério Público na qualidade de Procuradores Europeus Delegados, o magistrado do Ministério Público representante de Portugal na EUROJUST e respectivo adjunto e assistente.

Este novo paradigma funcional, que abre ao juiz margens de criatividade na interpretação das normas e integração de lacunas, que lhe exige a aplicação de novos instrumentos de intervenção e tutela diferenciada, que o chama a controlar a constitucionalidade da norma que lhe é dada aplicar, veio transformar o equilíbrio clássico da separação dos poderes. O juiz já não é mais o rigoroso, acrítico e impessoal executor da vontade do legislador como refere Montesquieu, “*la bouche qui prononce les paroles de la loi*”²¹, mas é-lhe reconhecida uma função criativa na aplicação do direito, com espaços de efectiva liberdade²² – um verdadeiro “arquitecto social”²³ – ou “*arauto da razão pública*”.

Ocorre, por isso, que a condição institucional do Juiz se interpõe ante o exercício de alguns direitos fundamentais, restringindo-os, embora apenas na medida necessária ao não comprometimento daquele valor supremo, estruturante do sistema democrático, que é a já referida confiança da comunidade no sistema e nas instituições da justiça. Será, pois, o quadro constitucional que deverá traçar a linha a partir da qual os direitos fundamentais de cidadania, como o da liberdade de expressão, de consciência e religião, de associação, de participação na vida pública, entre outros²⁴, têm de ser concertados, senão mesmo restringidos, em razão de outros valores constitucionalmente protegidos, como sejam os da independência e da imparcialidade judicial e o da confiança da comunidade nas instituições do Estado²⁵. Tal desiderato haverá de alcançar-se através da regra da concordância prática, para harmonização dos direitos em conflito e protecção do núcleo essencial de cada um deles.²⁶

5. Ministério Público

O Ministério Público, na configuração que assume nos Estados modernos, adquiriu os seus contornos a partir do século XVI e sobretudo no direito revolucionário. Largo sector da doutrina defende mesmo que a instituição é herdeira do sistema judiciário francês, conclusão que poderá interessar para uma compreensão correcta da sua evolução e vicissitudes. É, de facto, o direito revolucionário francês que institucionaliza o Ministério Público como órgão judiciário. Um decreto de 1790 determina que os “*oficiais do Ministério Público*” serão nomeados pelo rei e serão vitalícios. E, no mesmo ano, outro diploma distingue, no exercício das funções de Ministério Público, dois agentes: “*o comissário do rei e o acusador público*”. O primeiro, nomeado pelo rei e inamovível, encarregado de vigiar a aplicação da lei e a execução das decisões. O segundo, eleito pelo povo e tendo a seu cargo a sustentação da acusação junto dos tribunais criminais. Findo o período revolucionário, estabeleceu-se, por via constitucional, que as funções de acusador público seriam também desempenhadas por comissários, agora do

²¹ De l'Esprit des Lois — Oeuvres Complètes, 2 vols., Roger Caillois editora, Bilibothèque de la Pléiade, 1949-1951, publicado pela primeira vez em 1748.

²² – Ronald Dworkin, “Judicial Discretion”, The Journal of Philosophy, vol. 60, n.º 21, American Philosophical Association, Eastern Division, sixtieth annual meeting (10 de Outubro 1963), págs. 624-638.

²³ “A mitologia de que o juiz apenas “declara” o direito é hoje vista como uma ficção por quase todos os juizes e advogados” Cfr. M. D. Kirby, “Judicial Independence in Austrália “reaches a moment of truth”, The University of New South Wales Law Journal, vol. 13, número 2, 1990, cit. por Paulo Castro Rangel, Repensar o Poder Judicial — Fundamentos e Fragmentos, Publicações Universidade Católica, Porto, 2001, pág. 172.

²⁴ Artigos 37.º, número 1, 41.º, 46.º, número 1, 48.º, número 1 da CRP.

²⁵ Artigos 20.º, 202.º, 203.º, 215.º, 216.º, 217.º, 218.º e 268.º, números 4 e 5 da CRP.

²⁶ Veja-se a este propósito o que nos diz a respeito do comportamento dos juizes em Castela a partir do Séc. XVI, Jorge Malem Seña, Coletânea de textos, págs. 373-374, E-book CEJ, tomo II.

Governo.²⁷

O magistrado do Ministério Público tem, à semelhança dos juízes, também o dever de imparcialidade. O Ministério Público chega até aos nossos dias numa formulação que corresponde à síntese transpositiva operada pelos textos napoleónicos a partir do referido sistema originário. Até meados deste século, praticamente não se questionou o enquadramento constitucional do Ministério Público nem a conformação da respectiva magistratura, tradicionalmente organizada na dependência do executivo e constituída por funcionários ou por magistrados com estatuto de funcionários. Podia, por isso, até à década de cinquenta, dizer-se com verdade que não tinha utilidade nem sentido perguntar-se pelo Ministério Público como interveniente autónomo no exercício do poder judicial²⁸.

Na actualidade, a função soberana do Estado, é exercida pelos tribunais e estes, nos termos do artigo 202.º, número 1, da Constituição da República Portuguesa, têm competência para administrar a justiça em nome do povo. Os magistrados do Ministério Público encontram a sua actividade regulada pelo Estatuto do Ministério Público.²⁹

De acordo com o disposto no artigo 219.º, número 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa “Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar (...) participar na execução da política criminal (...) exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática; O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei”³⁰.

Decorre, pois, da Constituição e da Lei 68/2019 de 27/08 que ao Ministério Público estão cometidas uma multiplicidade de atribuições, de que releva o exercício da acção penal orientada pelos princípios da legalidade e objectividade, a representação e defesa dos interesses dos menores, outros incapazes e ausentes, o patrocínio dos trabalhadores e de suas famílias na defesa dos seus direitos sociais, a defesa dos interesses colectivos e difusos, entre outros. Para concretização das suas atribuições, a lei prevê que o Ministério Público seja coadjuvado por funcionários de justiça, órgãos de polícia criminal e disponha de serviços de assessoria e consultadoria (artigo 7.º do Estatuto).

Resulta do Estatuto que o Ministério Público tem o dever de urbanidade com os cidadãos, advogados e demais intervenientes processuais.³¹ Não resulta contudo, explicitamente, qualquer norma incriminadora que se refira expressamente ao relacionamento dos magistrados do Ministério Público com os outros operadores judiciais. No entanto, sempre se dirá que os magistrados do Ministério Público, tal como os juízes, são disciplinarmente

²⁷ CUNHA RODRIGUES, José Narciso da, Juiz Conselheiro, ex-Procurador Geral da República, O Magistrado, Exegeta ou “Arquitecto Social”? Crise e redefinição da identidade das magistraturas nas sociedades modernas - Publicado no Boletim do Ministério da Justiça, n.º 272, Janeiro, 1978, págs. 4 a 29.

²⁸ CUNHA RODRIGUES, José Narciso da, Tomo E-book do CEJ, tomo II, pág. 401.

²⁹ MOREIRA, Vital e CANOTILHO, Gomes “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 1993 e Estatuto do Ministério Público, Lei 60/98 de 27/8.

³⁰ Artigo 3.º, número 2 do EMP.

³¹ Artigo 105.º do EMP “No exercício da sua atividade, os magistrados do Ministério Público devem adotar um comportamento correto com todos os cidadãos com quem contactem no exercício das suas funções, designadamente com os demais magistrados, funcionários, advogados, outros profissionais do foro e demais sujeitos e intervenientes processuais”.

responsáveis pelos factos praticados com violação dos deveres profissionais, e pelos actos ou omissões da sua vida privada, ou que nela se repercutem. Aqueles actos que se consideram incompatíveis com o decoro e a dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções, de acordo com o disposto no artigo 205.º do Estatuto.³²

A magistratura do Ministério Público estrutura-se como magistratura hierarquizada, integrando, como seus órgãos, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral Regional, o Director do departamento central de investigação e acção penal (DCIAP), o Director do departamento central de contencioso do Estado e de interesses colectivos e difusos, o magistrado do Ministério Público coordenador de Procuradoria da República de comarca, o magistrado do Ministério Público coordenador de Procuradoria da República administrativa e fiscal, o Director do departamento de investigação e acção penal (DIAP) regional, o Director do DIAP, os Procuradores da República e os Procuradores dirigentes – artigo 14.º do Estatuto do Ministério Público.

Para levar a cabo as suas atribuições no âmbito da acção penal, na defesa da legalidade e sobretudo na defesa da igualdade dos cidadãos perante a lei, o Ministério Público necessita de ser dotado de um conjunto de meios humanos, materiais e tecnológicos e de uma organização interna que garantam a eficácia da sua acção.

A sociedade contemporânea em que impera a globalização, a criminalidade transnacional, digital, cibernética, o tráfico de pessoas, o terrorismo, a corrupção, o branqueamento, os ataques aos direitos dos consumidores e ao ambiente, e em que as regras urbanísticas são constantemente violadas ao serviço de interesses economicistas e egoístas, exige cada vez mais que a magistratura do Ministério Público aposte na formação contínua dos seus magistrados, se especialize, trabalhe em equipas, se coordene, em suma, que tenha atitude profissional de iniciativa, eficácia, em defesa do interesse público. Por outro lado, para que a actuação dos seus magistrados seja isenta e pautada pela legalidade, objectividade e prossecução do interesse público, é cada vez mais premente que se garanta a autonomia interna e estabilidade dos magistrados.

A intervenção dos magistrados na arena mediática, apesar da liberdade de expressão de que gozam como cidadãos³³, está limitada pelo dever de reserva imposto pelos Estatutos³⁴ contudo, apesar do dever de reserva, a justiça tem de prestar contas relativamente à evolução da sua actividade, ao cumprimento dos objectivos e ao esforço de aproximação ao cidadão, porque desenvolve um trabalho de interesse público que impõe a obrigação de comunicar³⁵.

A aproximação ao cidadão tem sido um caminho que vem sendo percorrido pelo CSM e pela

³² Veja-se a este propósito “Os Tribunais nas Sociedades contemporâneas – o caso português” – trabalho solicitado pelo C.E.J – pág. 436.

³³ Cfr. Artigo 37.º da CRP, artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, artigo 19.º do Pacto Internacional Sobre Direitos Cívicos e Políticos.

³⁴ Artigo 7.º B do EMJ e artigo 102.º do EMP.

³⁵ Ver a este propósito a intervenção da Professora Felisbela Lopes, no dia 07/06/2017, no CEJ, no âmbito do Módulo 6 “Comunicar a Justiça”, em: <https://educast.fccn.pt/vod/clips/puxbx57s2/flash.html>

PGR e outros Órgãos do Ministério Público³⁶, através dos seus sítios de internet, onde é disponibilizada informação sobre a actividade das magistraturas, com a criação de gabinetes de imprensa, através dos quais também é disponibilizada informação sobre determinados processos mais mediáticos. Contudo, neste esforço de aproximação ao cidadão através da comunicação, não basta comunicar, é necessário saber como se comunica, devendo dar-se particular atenção à linguagem. Desde logo, a linguagem judiciária terá de ser mais concisa, compreensível, segura e juridicamente rigorosa, de forma a cumprir o seu papel de dar a conhecer ao seu destinatário o sentido rigoroso da decisão e a legitimar essa mesma decisão³⁷. Por outro lado, a forma como se comunica no espaço mediático deve relevar da competência, equilíbrio, moderação, sentido de oportunidade e responsabilidade, tendo em atenção o tipo de linguagem a utilizar, consoante estejamos a comunicar no mundo digital, na imprensa, na televisão ou na rádio³⁸.

6. Para ser um bom juiz é necessário ser-se uma boa pessoa?

Num Estado Democrático e Social, em princípio, não lhe estão vedados certos comportamentos na sua vida privada que não sejam exigíveis ao resto dos cidadãos ou funcionários públicos, já que a constituição proíbe a discriminação em virtude das preferências sexuais, sociais ou de opinião. Do ponto de vista técnico para se ser um bom juiz não é necessário que seja uma boa pessoa³⁹, será bastante que conheça de forma adequada a técnica jurídica para saber identificar as normas jurídicas que regulam o caso a decidir e oferecer uma justa apresentação das questões empíricas nos factos provados. Não será necessário, ao juiz, ser dotado de virtudes éticas e sociais. Nesse sentido, uma “má pessoa” poderia chegar a ser um bom juiz⁴⁰.

Em relação à Ética, o bem leva cada indivíduo a ser capaz de viver com os outros, na polis. Por outras palavras, a Ética, no campo individual, prepara terreno para a política no campo colectivo. Para Aristóteles, a finalidade da política é a busca do bem e felicidade de todos os

³⁶ Cfr. a título de exemplo os sítios <https://www.csm.org.pt>, <http://www.ministeriopublico.pt>, <http://dciap.ministeriopublico.pt>, <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/conselho-superior-do-ministerio-publico?menu=csmp>, <http://cibercrime.ministeriopublico.pt>.

³⁷ CARMO, Rui, Procurador da República jubilado, intervenção a 07/06/2017, no CEJ, no âmbito do Módulo 6 “Comunicar a Justiça”, em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1pbq7uslfi/flash.html>.

³⁸ LOPES, Felisbela Lopes, intervenção a 07/06/2017, no CEJ, no âmbito do Módulo 6 “Comunicar a Justiça”, em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/puxbx57s2/flash.html>

³⁹ Podem as “más pessoas” ser bons juízes? [Jorge Malem Seña] - Publicado na Revista Julgar, n.º 2, 2007, págs. 31 a 54. O autor aborda a evolução das exigências sociais relativas aos comportamentos adequados dos juízes face aos vários modelos de exercício do poder jurisdicional. Nessa tarefa analisa determinados comportamentos sociais nomeadamente, “o juiz irascível que publicamente se excede no apoio do seu clube de futebol; o juiz homossexual; o juiz adúltero, o juiz viciado no jogo, e a juíza de 45 anos que frequenta intensamente salões de baile e paga as dívidas dos seus jovens acompanhantes”. Conclui, por fim, que “apesar da legitimidade de o poder judicial radicar no dever de fundamentação das decisões, uma “má pessoa” definida em termos do seu afastamento face aos valores políticos e constitucionais vigentes, não poderia ser um bom técnico, enquanto juiz. (...) a determinação de quem desempenha o cargo de juiz, com que competência o faz e em que circunstâncias exerce o poder jurisdicional, depende de considerações jurídico-políticas. Em determinadas ocasiões, o juiz exerceu esse poder por delegação do soberano legal, o rei, o qual inclusivamente reservava para si o conhecimento e a resolução de determinados casos assim como, o de ser a última instância ou a instância definitiva da cadeia de recurso. Noutras ocasiões, de mudança, os juízes surgem formando um “poder”, independente dos restantes poderes do Estado, o qual reclama exclusividade para julgar e fazer executar o julgado em todos os conflitos”.

⁴⁰ Coletânea de textos – Jorge Malem Seña, pág. 378, E-book CEJ, tomo II

homens. E qual é o bem de todos os homens? De acordo com Aristóteles é a felicidade. Para este filósofo a felicidade não é um sentimento que aparece, se instala e vai embora, mas antes pelo contrário, é “obra de uma vida inteira”. Aristóteles deixa claro que para ele a justiça é um meio-termo, que o acto justo se situa entre o excesso e a carência. Este filósofo adopta inicialmente o conceito de justiça universal, também chamada de justo total, que em síntese consiste em fazer, em agir e desejar que sejam praticados actos justos. O oposto disto é característica de um acto injusto. Segundo a justiça universal, justo é aquilo que é conforme a lei e consoante o bem comum. Injusto é aquilo que é contrário a lei, iníquo e contrário ao bem da coletividade. Assim, segundo Aristóteles *“Justo, então, é aquilo que é conforme a lei e correcto; e o injusto é o ilegal e iníquo”*⁴¹. Um juiz para ser justo tem que ser antes de tudo imparcial, de acordo com os deveres deontológicos e estatutários, uma vez que a imparcialidade do juiz é uma garantia fundamental dos cidadãos, destinatários da justiça. Um juiz que se coloque numa situação de parcialidade terá de deixar a profissão.

Assim, falar de ética na prática judiciária, significa falar de ética da Magistratura. Ao Magistrado convém pautar-se segundo as regras da Prudência e da Justiça. A prudência deve ser a virtude dominante porque ela própria é portadora do senso da medida para determinar o que é justo e a prudência porque está ligada à Justiça⁴². Parafraseando Aristóteles *“Nós somos o que repetidamente fazemos (...) A excelência, então, não é um acto, mas um hábito”*⁴³.

O prudente e o justo tem a medida do querer, do agir, é forte, equilibrado e corajoso. O prudente e o justo recusa em ceder ao medo, recusa submeter-se a outra coisa a não ser a verdade. A temperança está ligada à ideia de equilíbrio, proporciona estados de ânimo intermediários nas emoções e nas acções dando corpo à excelência moral, que é a disposição que faz um homem bom e o leva a bem desempenhar a sua função⁴⁴. A temperança está cingida ao bom senso, virtude que se encontra relacionada com a discricção, a medida, a urbanidade, o recato, a longanimidade, etc. O bom senso é a aptidão para bem julgar, a arte de deslindar os fios embaraçosos do processo, mantendo uma fiel submissão à realidade. A firmeza, a serenidade, a razão, a infatigabilidade, o estudo constante, a ausência de vaidades, a honestidade intelectual, a honradez, a pontualidade, o labor e a independência pessoal, tudo isso são predicados do Magistrado, que se desenvolvem como consequência natural da prática⁴⁵.

⁴¹ Ética a Nicômaco de Aristóteles, Livro, 1996, pág. 194

⁴² Vale assinalar que o termo “ius” derivava da expressão “iuris prudentia”, transmitindo a ideia daquilo que era considerado justo, segundo a autoridade dos prudentes.

⁴³ Aristóteles, Ética a Nicômaco, *“Toda arte e todo saber, assim como tudo que fazemos e escolhemos, parece visar algum bem. Por isso, foi dito, com razão, que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem, mas há uma diferença entre os fins: alguns são actividades, ao passo que outros são produtos à parte das actividades que os produzem.”* Essa afirmação contém duas teses fundamentais da ética aristotélica. A primeira é que todas as coisas tendem para o bem, o que significa, na doutrina do filósofo, que o bem é a finalidade de todas as coisas. A segunda, chega-se ao bem por dois caminhos: pelas actividades práticas, isto é, aquelas que contêm seus próprios fins (ética e política) e pelas actividades produtivas (artes ou técnicas), pesquisado em Wikipédia livre em 24 de Agosto de 2020.

⁴⁴ Aristóteles, **Ética a Nicômaco** *“Em Aristóteles, toda racionalidade prática é teleológica, quer dizer, orientada para um fim, ou um bem. À Ética cabe determinar a finalidade suprema, o summum bonum, que preside e justifica todas as demais, e qual a maneira de alcançá-la. Essa finalidade suprema é a felicidade, que não consiste nem nos prazeres, nem nas riquezas, nem nas honras, mas numa vida virtuosa. A virtude, por sua vez, se encontra no justo meio entre os extremos, e será encontrada por aquele dotado de prudência e educado pelo hábito no seu exercício”*, consultado in Wikipédia livre em 4 de Outubro de 2020.

⁴⁵ De acordo com Aristóteles *“A Temperança faz com que a parte apetitiva da alma viva de conformidade com a razão e sempre em direção ao que é nobilitante. Assim, a temperança afasta a concupiscência, porque esta é a*

6.1. Apresentação dos princípios da ética judicial

A apresentação dos princípios da ética judicial agrupa-se nos seis atributos centrais do Magistrado: Independência, Imparcialidade, Integridade, Humanismo, Diligência e Reserva. Contudo, os princípios da Ética Judicial não se esgotam nos atributos individuais do Magistrado. Por forma a um bom funcionamento e exercício Judicial, do Ministério Público e dos tribunais, dos quais dependem a verdadeira independência dos seus operadores judiciários, compete ao Estado fornecer as condições necessárias para cumprimento integral dessas funções.

A independência do poder judicial é inerente ao Estado de Direito Democrático e garantia da administração, pelos juízes, de uma justiça imparcial em nome dos cidadãos, manifestando-a e fazendo-a respeitar no exercício das suas funções e também fora delas, com integral respeito pela separação de poderes e atribuições dos outros órgãos de soberania, apenas sujeitos à Lei e às decisões dos tribunais superiores proferidas em sede de recurso. Esta independência do poder judicial e a separação face aos outros poderes do Estado é garantia Constitucional de todos os cidadãos. A independência garante a confiança pública na Justiça bem como, impossibilita qualquer tentativa de politização. A independência e separação de poderes determinam que os juízes e os seus órgãos independentes de governo, no âmbito das suas atribuições, assumam a responsabilidade democrática de prestar publicamente contas sobre o funcionamento do judiciário perante os cidadãos e os outros poderes soberanos do Estado.

O juiz não está sujeito a qualquer tipo de subordinação hierárquica ou sujeição a ordens específicas ou orientações genéricas que interfiram com a função jurisdicional. O juiz, para preservar a sua independência e imparcialidade, rejeita a participação em actividades políticas ou administrativas que impliquem subordinação a outros órgãos de soberania ou o estabelecimento de relações de confiança política. Se aceitar exercer tais actividades, é adequado que cesse ou suspenda voluntariamente a qualidade de juiz nos termos estatutariamente previstos.

O juiz dever ser imparcial nas suas decisões, como forma de garantir o direito de todos os cidadãos ao julgamento justo e equitativo, accionando os mecanismos de escusa nas situações que possam gerar dúvidas sobre a sua imparcialidade, observando as regras do processo que garantam a igualdade, o contraditório e repudiando todas as formas de discriminação. O juiz conduz o processo e as audiências promovendo uma efectiva igualdade dos sujeitos processuais e respeitando os direitos que asseguram o contraditório, rejeitando quaisquer atitudes que criem nos sujeitos processuais ou no público desconfiança sobre a sua imparcialidade ou sobre a possibilidade de ter formado a sua convicção antes de concluída a apresentação das provas e ouvidos os argumentos das partes.

pretensão, a todo custo, das coisas agradáveis, e aquela significa a presença da razão, a sofrer as arremetidas desmesuradas na direção de situações prazerosas e a evitar os enleios da corrupção, tudo por força de uma escolha livre de um viver sóbrio” – consultado em Wikipédia livre em 20 de Agosto de 2020.

6.2. A integridade profissional, social e pessoal dos juízes

A integridade pessoal, social e profissional dos juízes é garantia de decisões justas e imparciais e de confiança pública na qualidade do sistema de justiça. Os juízes adoptam uma conduta pessoal, social e profissional que aos olhos de uma pessoa razoável, bem informada, objectiva e de boa fé, seja entendida como íntegra, leal, ponderada e correcta⁴⁶.

A confiança pública nos juízes garante o respeito pelas suas decisões e o prestígio e boa imagem da Administração da Justiça e do próprio Estado de direito democrático. Essa percepção social da incorruptibilidade, probidade e honestidade dos juízes não pode ser minimamente beliscada por qualquer atitude do juiz que a ponha em causa⁴⁷. O juiz, sujeito constante de escrutínio público, evita comportamentos que ponham em causa a confiança nas suas qualidades para administrar a Justiça, tendo sempre presente que o seu exemplo pessoal quotidiano é relevante, ainda, para motivar nos seus colegas e nos funcionários que o coadjuvam, o respeito permanente pelos valores da integridade, lealdade, moderação e correcção.

Os juízes reconhecem a igual dignidade e importância das funções atribuídas aos outros agentes judiciais e sujeitos processuais, devendo comportar-se sempre, para com todos e para com o público, com educação, respeito e cortesia. A participação em actividades cívicas externas às funções do juiz, mesmo que não haja objectivamente risco para a sua imparcialidade, é rejeitada em todos os casos em que exista a possibilidade de apreciações públicas vexatórias e pouco dignificantes. Em caso algum o juiz deve fazer aproveitamento do prestígio ou direitos conferidos pelo seu estatuto ou invocar essa qualidade em actos da sua vida privada para obter vantagens ou precedências a que, de outro modo, não poderia legitimamente aspirar.

São repudiados todos os comportamentos atentatórios dos deveres de correcção, urbanidade e respeito no relacionamento profissional com colegas, funcionários e agentes judiciais,

⁴⁶ A figura do juiz, como mediador de conflitos, imbuído de autoridade para aplicar as normas, é um facto verdadeiro e universal, em geral, para todos os grupos humanos. Acompanha-o outro facto, também universal, que é a inquietude social pelos possíveis abusos desse poder que, sobretudo na vertente penal, é particularmente incisivo. Encontra-se um bom exemplo desta preocupação nas vicissitudes históricas (a título de exemplo na época medieval) do tratamento da prova no processo criminal. Aqui coloca-se particular atenção ao estabelecimento dos limites do poder de decidir sobre os factos, de declarar que algo ocorreu ou não, daí se retirando consequências tão importantes para a liberdade e os direitos dos arguidos, como a sua absolvição ou a sua condenação.

Para limitar-se a discricionariedade deste tipo de decisões, na idade medieval, quis deslocar-se para a divindade a responsabilidade do julgamento. Atenta, como deveria estar aos assuntos humanos, pelo seu poder providencial, acreditou-se que não lhe poderia ser indiferente a eventual injustiça de uma decisão. Assim, foram postas em prática medidas como dar de beber veneno ao condenado, o qual, se verdadeiramente inocente, havendo um ser superior interessado na justiça, nunca seria afectado pelo tóxico – os chamados Ordálios.

⁴⁷ FIGUEIRA, Álvaro Reis, Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça, E-book CEJ, Tomo II, pág. 21 e 22, colectânea de textos, de acordo com este autor *“O juiz deve ser neutral em relação aos conflitos sociais e zelar uma imagem de neutralidade, precisamente porque a sua obediência é em exclusivo à lei e como tal importa que seja visto. Daqui o simbolismo da toga: negra, isto é, sem cor. (...) os juízes administram justiça em “nome do Povo”, pelo que têm sempre de merecer e nunca trair a confiança do Povo. A administração da justiça em “nome do Povo” (...) os juízes não administram a justiça em nome de um vago Soberano, ou de uma maioria eleita, mas no de toda a Comunidade que os investiu nessas funções. Os juízes não são garantistas apenas dos direitos, liberdades e garantias individuais, cabendo-lhes também a defesa dos direitos das minorias (...).”*

especialmente com os intervenientes processuais e os seus representantes⁴⁸. O juiz deve abster-se de repreensões desajustadas ou vexatórias aos intervenientes processuais e ao público e de quaisquer referências desprimorosas às capacidades técnicas e humanas de outros juízes, procuradores, advogados, peritos ou funcionários.

É dever essencial do juiz salvaguardar, em todos os momentos, a dignidade dos cidadãos no relacionamento com os serviços que estão na sua dependência, não permitindo que, de alguma forma, sejam adoptados comportamentos que ponham em causa a integridade psíquica, moral ou social, dos mesmos.

7. A reserva dos Magistrados

O dever de reserva é um corolário dos vários princípios éticos, deontológicos e estatutários que advêm da função do juiz, e que, por sua vez, têm raízes constitucionais. O juiz é o titular de um órgão de soberania, a quem compete a administração da justiça em nome do povo (artigo 202.º, número 1, da Constituição). O “exercício” da justiça tem por suposto a magna garantia da independência (artigo 203.º da Constituição). Isso mesmo é hoje, de resto, universalmente reconhecido, de acordo com o artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, à luz da qual o nosso texto constitucional deve ser lido, que “toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida”. Na mesma senda, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem prescreve, no seu artigo 6.º, que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela (...)”. Essa independência implica que, no exercício das funções que lhe são constitucionalmente atribuídas, o juiz esteja apenas sujeito à lei.

A reserva dos magistrados é uma implicação directa da imparcialidade a que estão vinculados e da preservação da confiança pública na integridade judicial⁴⁹. Os Magistrados devem recusar fazer declarações ou comentários que envolvam uma apreciação valorativa sobre processos judiciais ou de inquérito e, bem assim, sobre assuntos que razoavelmente seja de esperar que se tornem objecto de um processo⁵⁰.

Nas suas relações com a comunicação social, asseguram, dentro dos quadros legais aplicáveis, o direito à informação, de acordo com os princípios da igualdade no acesso às fontes e da transparência nos procedimentos. Sem prejuízo da protecção do direito à informação e do acesso da comunicação social às fontes, o magistrado aceita com naturalidade as limitações impostas pelo princípio da reserva ao exercício pessoal da liberdade de expressão e do direito

⁴⁸ Artigo 7.º D do Estatuto dos Magistrados Judiciais, sob a epigrafe “Dever de urbanidade” – Lei 21/85 de 30/7, com as alterações das Leis 67/2019 de 27/8 e 2/20 de 31/03.

⁴⁹ Ver a este propósito a Deliberação do MP de 15/10/2013 e Ac. do STJ, publicado em www.csm.dgsi.pt e

⁵⁰ Artigo 7.º B do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

de opinião, tendo presente o seu significado de garante da confiança pública na imparcialidade e integridade da Justiça. No exercício ou não das suas funções deve manter reserva sobre quaisquer procedimentos ou decisões tomadas, suas, de outros magistrados, abstendo-se de as comentar em público. O exercício da liberdade de expressão, do direito de opinião e da liberdade académica, permite, segundo critérios de proporcionalidade, adequação e necessidade, considerar ressalvadas do compromisso de reserva as declarações, comentários ou intervenções que, sem prejuízo das disposições legais relativas ao segredo de justiça e ao sigilo profissional, sejam imprescindíveis para cumprir de modo imediato objectivos informativos, pedagógicos, académicos ou para satisfazer outros interesses legítimos⁵¹.

8. O dever geral de urbanidade nas relações dos advogados com os magistrados

A Ordem dos Advogados promove a defesa do Estado de Direito, guardião dos direitos e garantias individuais dos cidadãos. Todavia, um dos escopos por ela visados é, igualmente, o da protecção da própria classe, quando algum dos seus membros é alvo de uma arbitrariedade mais ou menos gravosa⁵².

Os Advogados são colaboradores imprescindíveis na administração da justiça e como tal, têm direito a um tratamento compatível com a dignidade da profissão⁵³ como, aliás, decorre da LOFTJ e do respectivo Estatuto da Ordem dos Advogados⁵⁴.

Aqui se mostra consignado o dever geral de urbanidade *“No exercício da profissão o advogado deve proceder com urbanidade, nomeadamente para com os colegas, magistrados, árbitros, peritos, testemunhas e demais intervenientes nos processos, e ainda oficiais de justiça, funcionários notariais, das conservatórias e de outras repartições ou entidades públicas ou privadas”* – artigo 95.º do Estatuto da Ordem dos Advogados.

Em conclusão, para tanto basta que o advogado cumpra pontual e escrupulosamente os deveres consignados no seu Estatuto e todos aqueles que a lei, usos, costumes e tradições lhe impõem para com os outros advogados, a magistratura, os clientes e quaisquer entidades públicas e privadas e, por sua vez *“os magistrados, agentes de autoridade e trabalhadores em funções públicas devem assegurar aos advogados, aquando do exercício da sua profissão, tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas para o cabal*

⁵¹ Tomo I – Ética e Deontologia Judiciária – Fontes Nacionais, Internacionais e Códigos de Conduta Ano de Publicação: 2014, Tomo I Série, Caderno especial Edição, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa.

⁵² ANTUNES, Francisco Vaz – tomo II pág. 231 e segts *“O advogado serve a justiça mais do que o direito, e o direito mais do que a lei. O seu ministério é tão indispensável como o do juiz, e mais amplo do que o dele. O juiz apenas julga. O advogado informa, aconselha, concilia, serve de mediador entre os cidadãos e entre estes e os tribunais. É, por vocação, um agente da convivência cívica e da paz social. É um criador do direito vivo, porque a diversidade dos sentimentos e interesses com que lida diariamente o faz mergulhar na seiva vivificante das relações humanas. É a voz da razão ao serviço da verdade e da justiça. Ser advogado é lutar contra o arbítrio e as iniquidades, pugnar por uma sociedade mais justa e convivente (...) A família judiciária é como todas as famílias que têm educação (...)”*

⁵³ O Processo Civil, no seu artigo 9.º, n.º 1 dispõe que *“Todos os intervenientes no processo devem agir em conformidade com um dever de recíproca correcção, pautando-se as relações entre advogados e magistrados por um especial dever de urbanidade”*, e o n.º 2: *“Nenhuma das partes deve usar, nos seus escritos ou alegações orais, expressões desnecessárias ou injustificadamente ofensivas da honra ou do bom nome da outra, ou do respeito devido às instituições”*.

⁵⁴ Artigo 6.º número 1 da LOFTJ 62/20013 de 26 de Agosto *“Os advogados participam na administração da justiça, competindo-lhes, de forma exclusiva e com as excepções previstas na lei, exercer o patrocínio das partes”*.

desempenho do mandato”⁵⁵.

III – Liberdade de expressão, Recolha de sons e imagens e Publicidade

O direito à liberdade de expressão adquiriu consagração no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa sob a epígrafe liberdade de expressão e de informação⁵⁶ *“Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações. O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura”*, de igual modo tal liberdade mostra-se consagrada na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.⁵⁷

É imposto à justiça o dever de informar os cidadãos sobre a actividade dos tribunais em função de valores essenciais à preservação da imagem de independência dos tribunais, com a necessária salvaguarda das normas referentes ao Segredo de Justiça e limitações impostas também à livre expressão do pensamento dos magistrados e dever de reserva⁵⁸, pois, à semelhança dos Juízes, os Magistrados do Ministério Público não podem revelar informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções e que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo.⁵⁹

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de Dezembro de 1948, no artigo 19.º proclamou o direito à liberdade de opinião e expressão de receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios. A Constituição da República, no artigo 37.º, número 1, concretiza esse direito e ainda a publicidade dos julgamentos.⁶⁰

⁵⁵ ANTUNES, Francisco Vaz, Coletânea de textos, pág. 231 a 254, E-book do CEJ.

⁵⁶ CATARINO, Gabriel, Texto que serviu de base à intervenção do autor na AFC “Ética e Deontologia Profissional”, realizada no CEJ, a 16 de janeiro de 2015, PAG. 17 EBOOK CEJ, Caderno 2015, Ética e Redes Sociais *“Tergiversando um brocardo que é muito caro aos juristas – “o que não está no processo não está no mundo – poder-se-ia dizer, então que, quem, ou o que, não está na rede não está no mundo”. Sequenciando, num silogismo abduativo, a premissa antecedente, deveria poder inferir que, como quem está no mundo deve estar bem e agir e estar de forma responsável, então, numa conclusão definitiva ter-se-ia de estabelecer que “quem está na rede deve agir como, como se estivesse no mundo e logo de forma responsável.”*

⁵⁷ Artigo 10.º da CEDH “1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. (...). 2. O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial”.

⁵⁸ VAN DUNEM, Francisca, “Deontologia dos magistrados e utilização das comunicações de massa” Texto que serviu de base à intervenção da autora na AFC “Deontologia do Juiz e do Magistrado do Ministério Público e demais profissões forenses”, realizada no CEJ, a 14 de julho de 2014 e atualizado propositadamente para a presente edição, E-book CEJ, pág. 54.

⁵⁹ Artigo 102.º da Lei 68/2019, de 27/08/2019, sob a epígrafe deveres de sigilo e reserva *“Os magistrados do Ministério Público não podem revelar informações ou documentos a que tenham tido acesso no exercício das suas funções e que, nos termos da lei, se encontrem cobertos por segredo”*.

⁶⁰ Artigo 206.º da CRP: *“As audiências dos tribunais são públicas, salvo quando o próprio tribunal decidir o contrário, em despacho fundamentado, para salvaguarda da dignidade das pessoas e da moral pública ou para garantir o seu normal funcionamento”*.

Artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem: *“(…) O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiência pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os*

O registo de som e recolha de imagens depende de autorização do juiz, através de despacho fundamentado, elas não poderão ser recolhidas relativamente a pessoas que a tal se opuserem, por respeito do seu direito à imagem, conforme dispõe o artigo 88.º, número 2, alínea b), parte final, do Código Processo Penal. A vontade dos intervenientes processuais no sentido de não serem fotografados, filmados ou gravados durante a audiência não pode, por conseguinte, ser suprida pela ponderação do juiz.

Numa sociedade democrática que proclama, no quadro constitucional dos direitos, liberdades e garantias, como a liberdade de expressão e informação e a liberdade de imprensa e meios de comunicação social⁶¹, a regra será a publicidade dos actos dos poderes públicos, incluindo os tribunais, enquanto o sigilo e a subtracção a essa publicidade deverão constituir a excepção.

Assim, o princípio da publicidade constitui a regra em processo penal, tendo a sua máxima expressão na audiência de julgamento⁶². De acordo como artigo 321.º, número 1 e 119.º do Código Processo Penal, a audiência de julgamento é pública, sob pena de nulidade insanável. O direito a um julgamento público está consagrado nos artigos 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁶³. Também na Constituição da República Portuguesa no seu artigo 206.º está consagrado que *“As audiências dos tribunais são públicas, salvo quando o próprio tribunal decidir o contrário, em despacho fundamentado, para salvaguarda da dignidade das pessoas e da moral pública ou para garantir o seu normal funcionamento”*.

No que concerne ao acesso da comunicação social às salas de audiências, impõe-se reconhecer que, sendo o julgamento um acto público, não há como recusar esse acesso a não ser se e na medida em que o público em geral é excluído. No entanto, por vezes, verificamos que em certa comunicação social se instituem investigadores, acusadores e juízes, definindo culpas e condenando sem apelo nem agravo. Neste quadro, a verdade dos media aparenta ser superior à verdade judiciária, sendo que esta não é uma verdade obtida a todo o custo, mas apenas a que se tenha por processualmente aceitável por assentar em provas validamente obtidas⁶⁴.

interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes do processo o exigirem ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça”.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem destacado os limites à publicidade das audiências e a possibilidade de excluir o público e os meios de comunicação durante a totalidade ou parte do julgamento, para protecção de menores, da vida privada das partes, da segurança de testemunhas ou de outros bens merecedores de protecção. Neste sentido cita-se a sentença proferida no caso B. e P contra o Reino Unido (TEDH. 24.04.2001) que, embora reportando-se a processos em que estava em causa a disputa da guarda de menores pelos respectivos pais, contém referências de interesse mais geral sobre a publicidade da audiência e as suas limitações.

⁶¹ Artigos 37.º e 38.º da CRP.

⁶² Artigo 206.º da CRP.

⁶³ Artigo 14.º, número 1 do PIDCP e Artigo 6.º da Convenção *“Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente (...) O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça”*.

⁶⁴ FERRAJOLI, Luigi, *Diritto e ragione, Teoria del Garantismo Penale*, 1989, e *Dei Diritti e delle Garanzie*, 2013, Bolonha, observa que *“a relação entre verdade processual e validade é assaz complexa, uma vez que não é só a verdade a condicionar a validade, mas também é a validade a condicionar a verdade no processo”*.

De qualquer modo, parafraseando Jorge Baptista Gonçalves “a comunicação social não pode nem deve constituir-se como um obstáculo ao normal decurso dos processos judiciais que se pretendem justos, porque respeitadores dos direitos e garantias fundamentais e do regime processual vigente. Por sua vez, os processos judiciais também não deverão ser um obstáculo ao exercício da comunicação social”⁶⁵. Neste quadro, a informação prestada pelos “media”, independentemente de todos os perigos que possam ocorrer, é um meio insubstituível para que a sociedade conheça de forma transparente, por via desse conhecimento, controle e sindique a actividade dos tribunais, que em seu nome administram a justiça⁶⁶.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui chegados podemos concluir que o respeito pelo outro é, sem sombra de qualquer dúvida, o fundamento do Direito e, ao mesmo tempo, o fundamento da Ética. Mas a noção de respeito pelo outro, na Ética, parece conter obrigações mais exigentes do que a noção de respeito pelo outro no Direito, sendo recomendável não os confundir.

Devemos tentar alcançar a Ética, que procura de forma integral dar cumprimento aos Direitos Humanos consagrados na Constituição e em normas Internacionais: Alcançar uma Ética que procura institucionalizar-se sem anular a autonomia e garantir a diversidade sem desagregar a comunidade, uma Ética de princípios que não seja alheia ao contexto e às consequências, uma Ética de responsabilidade que não seja dogmática, uma Ética de tolerância e de respeito, uma Ética expansiva, inclusiva, acolhedora, que valorize o indivíduo sem se descuidar dos necessitados, que valorize a liberdade sem se conformar com a desigualdade, que exalte a autonomia, mas não esqueça a responsabilidade e os deveres⁶⁷.

O respeito pela dignidade da pessoa humana não deve ser tratado como um valor contingente à disposição das autoridades, por isso, a validade jurídica dos direitos fundamentais não decorre do facto de que eles estejam positivados na Constituição. É justamente o inverso que acontece, a Constituição somente será juridicamente válida se for capaz de garantir eficazmente a protecção da dignidade da pessoa humana. Deve-se buscar valorizar a dignidade das coisas, sem diminuir a dignidade da pessoa humana, substituindo a capacidade de dominar pela capacidade de respeitar tudo que merece respeito.

Tão relevante como manter uma conduta irrepreensível por parte da magistratura é que ela também assim se apresente aos olhos da comunidade. Pois que podendo até ser independentes e imparciais, se os magistrados não assumirem, ao lado de uma elevada

⁶⁵ GONÇALVES, Jorge Baptista, Tomo II, pág. 347-348.

⁶⁶ GARAPON, Antoine, a *transparência* é invocada para tudo exibir, desde o início do inquérito, sem aguardar pelo processo. “A publicidade, mais familiar à democracia, opõe-se à transparência por ser sempre fruto de um processo e tributária de um espaço circunscrito, de uma separação. (...) para o sentido surgir, é necessário renunciar ao imediato. Essa separação permite uma reduplicação da realidade, ao contrário da transparência, que mostra a realidade nua e crua, não elaborada. A transparência é uma percepção, a publicidade um espectáculo. (...) O apetite pela transparência advém de uma espécie de compreensão ingénuo da democracia: tudo ver e mostrar, imediatamente e a toda a gente. Levada ao extremo, esta nova ideologia pode revelar-se perversa”. (*Bem julgar-ensaio sobre o ritual judiciário*, Instituto Piaget, Coleção Direito e Direitos do Homem, pp. 274 e 275).

⁶⁷ NEVES, A. Castanheira. O Direito Interrogado pelo Tempo Presente na Perspectiva do Futuro. In: NUNES, António José Avelãs & COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O Direito e o Futuro: o futuro do direito. Lisboa: Almedina, 2008, p. 57

competência técnica, elevados padrões éticos de conduta, isso poderá prejudicar não apenas a imagem de independência e de imparcialidade da magistratura, como comprometer seriamente a confiança da comunidade na integridade judicial. A imagem que os magistrados dão de si próprios e a aparência da justiça são deveras importantes para gerar a confiança que numa sociedade democrática os cidadãos devem ter nas instituições da justiça.

O dever de reserva dos magistrados é um corolário dos vários princípios éticos, deontológicos e estatutários que advêm das próprias funções que exercem e que, por sua vez, têm raízes constitucionais. Os valores protegidos e o fundamento do dever de reserva, para além das áreas de reserva ou segredo acauteladas pela Lei, são a protecção da imparcialidade, da independência, da dignidade institucional dos tribunais, bem como da confiança dos cidadãos na justiça, e do respeito pelos direitos fundamentais, em conjugação com a liberdade de expressão.

O dever de reserva, quer na sua amplitude ético deontológica, quer na sua dimensão estatutária, impõe aos magistrados não só uma conduta irrepreensível no desempenho das suas responsabilidades profissionais, como ainda algumas restrições ao pleno exercício de alguns direitos fundamentais. Tais restrições derivam da circunstância de essas condutas poderem diminuir a confiança e o respeito da comunidade pelas instituições da justiça, que são essenciais à manutenção de uma democracia saudável.

É necessária uma postura de defesa da legalidade democrática que quotidianamente é ofendida perante os nossos olhos. Os valores da Constituição que consagram o nosso País como um Estado de Direito são postos em causa sempre que alguém se serve de poderes que lhe foram confiados para defender a “*res publica*”, nomeadamente usando-os ilicitamente em benefício próprio⁶⁸.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Francisco Vaz, *Ética e Deontologia*, Tomo II, Coletânea de textos, CEJ

ARISTÓTELES, *Ética a Nicômaco*, consultado in Wikipédia livre em 20 de Agosto e 4 de Outubro de 2020.

BECCARIA, Cesar, “*Dos delitos e das penas*” tradução de José Faria Costa, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

BENTHAM, Jeremias, *Tratado de las pruebas judiciales*. Granada: Editorial Comares, SL., 2001.

CABRAL, José António Henriques dos Santos, *Ética e Deontologia*, Tomo II, Coletânea de textos, CEJ.

⁶⁸ CABRAL, Santos, José António Henriques dos, *Ética e Deontologia*, Tomo II, Coletânea de textos, CEJ, págs. 515 e 516.

CAILLOIS, Roger de *l'Esprit des Lois — Oeuvres Complètes*, 2 vols., (ed.), Bibliothèque de la Pléiade, 1949-1951 (publicado pela primeira vez em 1748).

CALAMANDREI, Piero, *Elogio de los jueces escrito por abogados*, versão castelhana: Sentis Melendo, Medina Gaijo y C. Finzi, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa América, 1989.

CARMO, Rui do, Procurador da República jubilado, intervenção a 07/06/2017, no CEJ, “Comunicar a Justiça”, em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/1pbq7uslfi/flash.html>.

CATARINO, Gabriel, “Ética e Deontologia Profissional”, intervenção realizada no CEJ, a 16 de janeiro de 2015, Ética e Redes Sociais.

CHAUÍ, Marilena, Introdução à história da filosofia 1

CHAVES, Eduardo Arala, Juiz Conselheiro do STJ, ex-Procurador Geral da República, Ética e Deontologia, Tomo II, Coletânea de textos, CEJ.

DÁ MESQUITA, Paulo, 2011 “A Prova do Crime, o que se disse antes do julgamento; estudo sobre a prova no processo penal português, à luz do sistema norte Americano”, Coimbra Editora, 1.ª edição, Dezembro de 2011

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

29. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR – COORDENAÇÃO SETORIAL – ESPECIFICIDADES DA ÁREA DA FAMÍLIA E MENORES

Maria Isabel Crespo Confraria¹

1. A figura magistrado do Ministério Público coordenador da comarca
 - Na Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto
 - No Estatuto do Ministério Público (doravante EMP)
2. A Coordenação Setorial
 - Competências estipuladas na lei:
 - Artigo 99.º n.º 3 da Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto
 - Artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 49/2014 de 27 de março (ROFTJ)- que alude à figura do procurador da República setorial, a propósito do princípio da cooperação
 - Competências no EMP
 - Orientação n.º 1/2014 da PGR
 - Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 07.10.2014, sobre «Nomeação de Procuradores da República com funções de coordenação sectorial»
3. Articulação entre o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca e as coordenações sectoriais da comarca
4. As especificidades da área da família e menores
 - Da necessidade (ou não) de manuais de procedimentos/fichas/processos administrativos de acompanhamento
 - Da necessidade (ou não) de articulação com entidades externas - estipulação de procedimentos de comunicação e outros
 - Da gestão dos magistrados
5. Conclusões
6. Abreviaturas
7. Referências bibliográficas

1. A figura do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca

- **Na Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto**

A figura do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca surge no ordenamento jurídico português² com a reforma judiciária operacionalizada com a Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto (doravante designada pela sigla LOSJ) a qual concretizou a reforma do sistema judiciário português ao estabelecer as normas do enquadramento e organização do sistema judiciário, apresentando-se como determinante na melhoria do acesso à justiça, no aumento da eficiência e eficácia da transparência do sistema judiciário.

Este novo paradigma na organização do sistema judiciário, ao nível da 1.ª instância, está assente, em três pilares fundamentais; o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais; a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas.

¹ Procuradora da República.

² A Constituição da República portuguesa nos seus artigos 202.º e seguintes, define os princípios que constituem a base de organização judiciária e funcionamento dos tribunais.

O magistrado do Ministério Público coordenador da comarca desempenha um papel relevante no novo modelo de organização, investido de competências próprias de direção, gestão processual, administrativas e funcionais (artigo 101.º) e como membro integrante do Conselho de Gestão da comarca e do Conselho Consultivo partilha as competências que competem a estes órgãos (artigos 108.º e 110.º).

Assim, no âmbito das suas **competências próprias**, enumera o artigo 101.º n.º 1 da LOSJ³, que compete ao magistrado do Ministério Público coordenador da comarca:

- a) **Acompanhar** o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) **Acompanhar** o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) **Promover** a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) **Proceder** à distribuição de serviço entre os procuradores da República, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) **Adotar ou propor** às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) **Propor** ao CSMP a reafecção de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) **Afetar** processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no EMP;
- h) **Propor** ao CSMP o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderando as necessidades do serviço e o volume processual existente;
- i) **Pronunciar-se** sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo CSMP;
- j) **Dar posse e elaborar** os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;
- k) **Exercer** a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l) **Participar** no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias,

³ Contém as alterações introduzidas pela Lei n.º 40-A/2016 de 22 de dezembro.

Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais;

m) **Pronunciar-se**, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;

n) **Implementar métodos de trabalho e objetivos** mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do CSMP;

o) **Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público**, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;

p) **Determinar** a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

q) **Assegurar** a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da Comarca, em articulação com o CSMP;

r) **Elaborar** os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

Para além das já mencionadas competências próprias, o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca exerce, ainda, competências, partilhadas, no Conselho de Gestão da Comarca conforme resulta dos artigos 108.º n.ºs 1 e 2 da LOSJ e artigo 26.º n.º 2 do ROSJ⁴, e no Conselho Consultivo, conforme resulta dos artigos 109.º da LOSJ, artigo 110.º n.ºs 1 e 2 da LOSJ.

Em suma, não há dúvida que a nova figura do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca encontra algumas semelhanças com a figura do Procurador da República Coordenador do Círculo, já que exerce um conjunto de competências que anteriormente eram exercidas pelos PRCC⁵, atualmente investido de verdadeiros poderes de gestão e administração, já que planeia, controla, direciona e administra os recursos humanos e materiais da sua comarca, através da definição, implementação e monitorização de objetivos estratégicos e processuais⁶. Por isso mesmo, a própria LOSJ⁷, enuncia os requisitos para o exercício das funções de magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, exigindo o exercício efetivo de funções como procurador-geral-adjunto e classificação de muito bom em anterior classificação de serviço, ou, o exercício efetivo de funções como procurador da República com 15 anos de serviço nos tribunais, a última classificação de muito bom e a frequência e aprovação em curso de formação específica.

Ou seja, no exercício de tais funções não basta o exercício das funções de PGA ou de PR, mas antes o exercício efetivo nos tribunais a par da exigência da mais alta classificação na última

⁴ Regulamento da Organização do Sistema Judiciário, aprovado pelo D.L. 49/2014 de 27.03, com as alterações introduzidas pelo D.L. 86/2016 de 27.12, L. 19/2019 de 19.02, D.L. 38/2019 de 18.03, retificação n.º 22/2019 de 17.05.

⁵ Lei n.º 3/99 de 13.01, Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais- LOFTJ- e Regulamento D.L. 186-A de 31.05.

⁶ Enquanto antes as competências hierárquicas e de gestão de serviço eram limitadas em termos hierárquicos. Com efeito, a sua competência era inerente às das funções do cargo que desempenhava, as quais lhe eram atribuídas pelo Procurador-Geral Distrital, cfr. art. 58.º, n.º 1, al. h), do EMP (na versão conferida pela Lei n.º 60/98, de 27.08).

⁷ Cfr. art.ºs 99.º e 102.º.

avaliação/inspeção, pretendendo a lei que tais funções sejam exercidas por magistrado que conhece a verdadeira realidade dos tribunais por estar integrado no sistema judicial, sendo um magistrado ativo e com responsabilidades no seu funcionamento.

- **No Estatuto do Ministério Público**

Com a entrada em vigor da LOSJ, há muito que se vinha falando da necessidade de alterar o EMP, aprovado pela Lei n.º 47/86 de 15.10⁸, por forma a compatibilizá-lo com a nova organização do sistema judiciário.

No novo EMP, aprovado pela Lei n.º 68/2019 de 27 de agosto⁹, as competências do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca elencadas no artigo 75.º, são praticamente coincidentes com as previstas no artigo 101.º da LOSJ, embora no EMP, se concretize o modo de execução de algumas das competências, nomeadamente alíneas c), j), k), m), n), u), v).

Por sua vez, no já citado artigo 101.º da LOSJ, se especifica o exercício de algumas das competências do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, veja-se n.º 1 al. e) e o) do citado artigo o que se integra nas funções de direção e coordenação previstas no atual n.º 1 al. b), d) do artigo 75.º do EMP.

2. A Coordenação Setorial

- **Competências estipuladas na lei:**

- ❖ Artigo 99.º n.º 3 da Lei n.º 62/2913 de 26 de agosto
- ❖ Artigo 24.º do Decreto Lei n.º 49/2014, de 27.03(ROFTJ), a propósito do princípio da cooperação

A figura do PR com funções de coordenação setorial, encontra acolhimento no n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ, a qual dispõe: “Em todas as comarcas podem ser nomeados procuradores da República com funções de coordenação setorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, nos termos da lei”, podendo tais magistrados frequentar o curso referido no artigo 102.º.

Por sua vez o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 49/2014 de 27.03, que alude à figura do procurador da República coordenador setorial, a propósito do princípio da cooperação, determina que: “O exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário

⁸ Com as alterações da Lei n.º 2/1990 de 20.01, Lei n.º 23/1992 de 20.08, Lei n.º 33-A/1996 de 26.08, Lei n.º 60/1998 de 27.08, retificação 20/1998 de 2.11, Lei n.º 42/2005 de 29.08, Lei n.º 67/2007 de 31.12, Lei n.º 52/2008 de 28.08, Lei n.º 37/2009 de 20.07, Lei n.º 55-A/2010 de 31.12, Lei n.º 9/2011 de 12.04, Lei n.º 114/2017 de 29.12, Lei n.º 68/2019 de 27.08.)

⁹ Com as alterações da Lei n.º 2/2020 de 31.3.

e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação”.

Falar do princípio da cooperação nesse contexto e a par do que se encontra consagrado no direito processual português¹⁰, entende-se que dele decorre um feixe de deveres mútuos no sentido de garantir uma atuação coerente por parte da globalidade das entidades que integram a administração dos tribunais, o que significa que se devem auxiliar mutuamente na prossecução das respetivas atribuições e competências e devem abster-se de dificultar essa prossecução.

Sendo estes os únicos preceitos que no citado diploma aludem à figura do PRCS, sem que se encontre delineada a sua atuação e competências funcionais é no artigo 84.º do EMP, que encontramos elencadas as suas competências numa vertente técnica e jurídica, sendo a sua nomeação de entre os procuradores-gerais adjuntos e procuradores da República na comarca, a qual é da competência do Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do procurador-geral regional e da iniciativa do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca.

Assim, o coordenador setorial coadjuva o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, a quem compete:

- a. **Dinamizar e criar boas práticas** de intervenção na área de especialização respetiva e assegurar a articulação com os gabinetes de coordenação nacional previstos no artigo 55.º;
- b. **Estabelecer a articulação** com os coordenadores setoriais da mesma área de especialização ou de áreas conexas, visando a abordagem intrassistémica da atuação dos magistrados do MP;
- c. **Apoiar** o magistrado do Ministério Público coordenador na articulação com entidades

¹⁰ No direito processual português, o princípio da cooperação está positivado no artigo 7º do Código de Processo Civil de Portugal/2013: "na condução e intervenção do processo, devem os magistrados, os mandatários judiciais e as próprias partes cooperar entre si, concorrendo para se obter, com brevidade e eficácia, a justa composição do litígio". Fredie Didier Jr., Fredie. Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português, Coimbra editora, 2010, p. 109. à cerca do princípio da cooperação no direito processual português, bem sinaliza que "é fonte direta de situações jurídicas ativas e passivas, típicas e atípicas, para todos os sujeitos processuais, inclusive para o órgão jurisdicional".

Neto, Abílio. Novo código de processo civil anotado. 2ª. Edição. Lisboa: Ediforum, 2014. p. 92., ainda sobre o princípio da cooperação no direito processual português, ressalta que a aplicação deste princípio vincula o órgão jurisdicional em sua relação com as partes, transformando-se em verdadeiro dever, o qual "desdobra-se em dois deveres essenciais: um é o dever de esclarecimento ou de consulta, isto é, o dever de o tribunal esclarecer junto das partes as eventuais dúvidas que tenha sobre suas alegações ou posições em juízo, de molde a evitar que a sua decisão tenha por base a falta de esclarecimento de uma situação e não a verdade sobre ela apurada; o outro é o dever de prevenção ou de informação, ou seja, o dever de o tribunal prevenir as partes sobre eventuais deficiências ou insuficiências das suas alegações ou pedidos e de as informar sobre aspetos de direito ou de fato que por elas não foram considerados".

Rodrigues, Fernando Pereira. O novo processo civil e os princípios estruturantes. Coimbra: Almedina, 2013. p. 113. sustenta que o princípio da cooperação "consiste no dever imposto aos magistrados, aos mandatários, às partes e a terceiros intervenientes acidentais no processo, de prestarem o seu contributo para que se obtenha, com brevidade e eficácia, a justa composição do litígio".

Resende, Miguel, O Princípio da Cooperação no Novo Código Processo Civil, Balanço do Novo Processo Civil, Coleção Contínua, Jurisdição Civil, março 2017, Organização Conjunta CEJ com a Ordem dos Advogados do Conselho Regional de Lisboa, "A ideia de que o princípio da cooperação se destina a transformar o processo civil numa "comunidade de trabalho" o que implica a interação das partes com o Tribunal e deste com aquelas, como o afirmou recentemente o STJ, expressamente citando a expressão de Miguel Teixeira de Sousa, in Estudos Sobre O Novo Processo Civil, Lex, 1997 64/6616 deverá ser interpretada "com um grão de sal".

públicas e órgãos de polícia criminal;

d. **Propor** ao magistrado do Ministério Público coordenador da comarca a emissão de ordens ou instruções, nomeadamente em matéria de distribuição de serviço.

- **Orientação n.º 1/2014 da PGR**

Se no novo EMP o coordenador setorial surge relativamente a áreas de jurisdição diferenciada, nomeadamente, cível, criminal, comércio, laboral, família e menores, ao lado da coordenação dos DIAP's das Comarcas, já anteriormente isso acontecia, face à orientação veiculada pela Procuradoria Geral da República, através da Orientação n.º 1/14, de 05.09.2014, que veiculou a doutrina do Despacho n.º 2/2014, que dispõe:

- “A nomeação de Procurador da República com funções de coordenação sectorial, por cada jurisdição, é da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ e do artigo 123.º-A do EMP, sob proposta do Procurador-Geral Distrital e iniciativa do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca (ponto 8);
- Os magistrados que dirigem o DIAP das outras Comarcas, que não sejam sede dos Tribunais da Relação, exercem as suas funções sob a orientação e na dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 72.º, do EMP, e do n.º 3 do artigo 99.º, da LSOJ (ponto 4);
- Ao Procurador da República com funções de coordenação geral do DIAP destas Comarcas, compete a gestão do departamento em termos definidos pelo magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca (ponto 5);
- Os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas, exercem as suas funções sob a dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca (ponto 6)”.

Ficou assim clarificada a estratificação hierárquica dos magistrados do MP na configuração das novas Comarcas, reportando o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca ao Procurador-Geral regional respetivo. Por seu turno, todos os procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os procuradores da República colocados nas referidas Comarcas têm como superior hierárquico o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, aqui se incluindo os PR com funções de Coordenação Setorial.

- Deliberação do CSM de 07.10.2014, sobre «Nomeação de Procuradores da República com funções de coordenação sectorial»

Por sua vez o Conselho Superior do Ministério Público face ao quadro estatutário em vigor, por deliberação de 07.10.2014, pronunciou-se quanto ao órgão competente para a nomeação e à intervenção hierárquica nessa nomeação, confirmando a doutrina emergente da Orientação n.º 1/2014 da PGR, tendo procedido à nomeação de procuradores da República com funções de coordenação de acordo com a LOSJ, face à nova orgânica judiciária, à criação de novos DIAP, à existência de um magistrado do Ministério Público coordenador da

comarca de toda a atividade de cada uma das novas 23 comarcas, definindo que os procuradores da República com funções de coordenação setorial são:

- a) Os que exercem funções de coordenação, por cada jurisdição ou área de intervenção, nas secções das comarcas;
- b) Os que exercem funções de diretor de Departamento de Investigação e Ação Penal (artigo 73º, n.º 3 EMP), com exceção dos previstos no artigo 127º.

Clarificou-se, ainda, que o exercício de funções de coordenação setorial, salvo em casos excepcionais, devidamente fundamentados, não dispensava o magistrado coordenador do exercício de funções processuais, que o mesmo atuava sob a orientação magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, não havendo lugar à acumulação de coordenações de várias áreas.

3. Articulação entre o Coordenador e as Coordenações setoriais

Falar de articulação entre o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca e os coordenadores setoriais exige que nos debrucemos sobre o novo modelo regime de gestão dos Tribunais de 1.ª instância¹¹, que consagram uma gestão tripartida e por objetivos, tendo em conta determinados princípios, entre os quais destacamos:

- O princípio de gestão, racionalização dos recursos: gestão por objetivos;
- O princípio de organização: implementação de métodos de trabalho e controlo do tempo processual;
- O princípio da colaboração: poderes de acompanhamento da atividade processual;
- O princípio da qualidade: simplificação e agilização processual;
- O princípio da transparência: informação aos cidadãos e acompanhamento dos processos;
- O princípio de prestação de contas: avaliação do serviço.

Para além da observação dos indicados princípios, mostra-se necessário ter presente algumas das resoluções/recomendações do Conselho da Europa nesta matéria, nomeadamente:

- A resolução n.º 1/1996: prevenção e resolução de sobrecarga do trabalho nos tribunais;
- A recomendação n.º 81: simplificação das formas processuais, decisões rápidas e procedimentos especiais;
- A recomendação 84: nove princípios para melhorar o funcionamento da justiça;
- A recomendação n.º 95: procedimentos quanto a recursos em matéria cível e comercial (impedir abusos);
- A recomendação n.º 86: alternativas ao judiciário para resolução de litígios;
- A recomendação n.º 94: garantia de independência dos juízes;
- A recomendação 2001-3: uso das tecnologias nos tribunais;
- A recomendação 2001-2: custo- eficácia nos sistemas de justiça e sistemas de

¹¹ Cfr. artigos 90.º e 91.º da LOSJ.

informação;

- A recomendação CM/Rec(2010)3: recursos efetivos perante a duração excessiva dos procedimentos, cf CEPEJ (<http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej>).

Sem nunca perder de vista os indicados princípios e recomendações, o Conselho Superior da Magistratura e o Procurador Geral da República em articulação com um membro do governo responsável pela área da justiça, no âmbito das respetivas competências estabelecem objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais de 1.ª instância e subsequente triénio.

Sendo monitorizado anualmente o cumprimento dos objetivos, através de reuniões periódicas, com a finalidade de acompanhar a evolução dos resultados obtidos face aos objetivos traçados, tendo em vista o melhoramento ou ajustamento que se mostre necessário e adequado.

A Procuradora Geral da República para o triénio 2019/2021, fixou como áreas prioritárias do Ministério Público, na área dos direitos das crianças e jovens a abordagem da delinquência juvenil, nomeadamente os fenómenos de violência produzidos no quadro escolar, em eventos desportivos ou em recintos de espetáculos, assim como os cometidos através das novas tecnologias de informação a merecerem em Portugal, tal como um pouco por toda a Europa, uma especial atenção.

Pelo que os direitos das crianças e dos jovens, em especial na vertente tutelar educativa, constituem uma área prioritária de intervenção através da reavaliação das abordagens e da intensificação da atuação do Ministério Público.¹²

Relativamente aos objetivos estratégicos para triénio 2019-2021 e objetivos estratégicos para o ano de 2019, estabelecidos pelo Conselho Superior da Magistratura, a Procuradora-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça, ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 90.º da Lei n.º 62/2013 de 26.08, os mesmos encontram-se disponíveis no site: http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho_2019_2021.pdf.

Ao nível de cada comarca o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca formula as propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa das Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados, tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente.

Na elaboração das propostas a apresentar à PGR é fundamental que o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca reúna com os coordenadores setoriais, os quais melhor posicionado no conhecimento das dificuldades e constrangimentos das respetivas jurisdições, constituem uma mais valia de modo a que ambos possam equacionar e refletir sobre as melhores medidas a tomar no sentido de desburocratizar, simplificar e agilizar procedimentos e tornar mais transparente o serviço prestado aos cidadãos.

Para o efeito, importa que os coordenadores setoriais efetuem o levantamento das principais assimetrias na distribuição de serviço que possam ter repercussões negativas na

¹² Despacho da Senhora Procuradora Geral da República de 06.03.2019.

concretização dos objetivos processuais traçados, sugerindo e coadjuvando o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca na implementação de boas práticas de articulação e atuação através da realização de reuniões com os magistrados da respetiva jurisdição, bem como com os demais operadores com intervenção no sistema judiciários. A par disso poderão sugerir e coadjuvar o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, na motivação e reconhecimento dos magistrados e funcionários afetos à respetiva jurisdição, bem como dar a conhecer quais são os principais interesses externos na sua área específica de atuação por forma a serem tomadas medidas de maior transparência e melhor qualidade na articulação entre essas entidades e a jurisdição respetiva.

4. As especificidades da área de família e menores^{13 14}

Vem sendo veiculado que a assunção de funções de coordenação setorial, poderá justifica-se em função do número de secções/juízos, do número de magistrados afetos às respetivas áreas e à dispersão geográfica da área da competência territorial da comarca.

No caso da comarca de Leiria, desde 1 de setembro de 2014 que se encontram em funcionamento duas secções de competência especializada de família e menores, a 1.ª a funcionar nas Caldas da Rainha, integrando os municípios de Alcobaça, Bombarral, Caldas da Rainha, Nazaré, Óbidos e Peniche e a 2.ª seção de Pombal, integrando os municípios de Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande, Pombal e Porto de Mós, na qual exerciam funções 6 procuradores a República, estando 3 afetos à 1.ª secção das Caldas da Rainha, um dos quais como auxiliar e os restantes na 2.ª secção de Pombal.

Tendo em conta a vasta área de competência territorial das duas secções, cedo se percebeu a exigência de coordenação, a qual, apesar de não se ter avançado pela nomeação de coordenador setorial na área da família, procurou-se, ainda que informalmente, uma atuação conjunta nas duas secções de família e menores, tendo os procuradores da República da secção de Pombal em setembro de 2015, apresentado numa reunião proposta

¹³ As referências que doravante iremos fazer, resultam da minha experiência enquanto Procuradora da República, na 2.ª secção de família e menores de Pombal, cfr. Decreto-lei 49/2014 de 27.03, que procedeu à regulamentação da Lei 62/2013 de 26.08, na secção XI, sob epígrafe Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, no artigo 82.º refere que o Tribunal Judicial da Comarca de Leiria, integra, entre outras, as secções de instância central, a 1.ª secção de família e menores., com sede em Caldas da Rainha e a 2.ª secção de família e menores, com sede em Pombal. Apesar desde setembro de 2019 me encontrar em exercício de funções no Juízo de Família e Menores de Leiria, na sequência da alteração da competência territorial operada pelo DL 86/2016 de 27.12, DL 38/2019 de 18.03 e Portaria 185/2019 de 17.06, que determinou a entrada em funcionamento a partir de 01.09.2019 do Juízo de Família e Menores de Leiria e de Alcobaça.

¹⁴ Mencionam-se algumas áreas sobre as quais foram emitidos documentos hierárquicos pela Procuradoria Geral Regional de Coimbra, na área da família e das crianças, nomeadamente: os respeitantes ao abuso sexual de menores e intervenção articulada na área penal e na área de promoção e proteção; tomada de declarações para memória futura a crianças vítimas de crimes sexuais; articulação entre a jurisdição penal e a de família e menores; fixação de alimentos na regulação do exercício das responsabilidades parentais; apadrinhamento civil e implementação da medida tutelar de apadrinhamento civil; audição de menores no divórcio por mútuo consentimento, regulação do exercício de responsabilidades parentais; CPCJ fichas modelo para fiscalização dos processos da CPCJ; honorários valor da fixação na proteção jurídica no âmbito da jurisdição de menores, em função da classificação dos atos processuais como de “intervenção ampla” ou de “intervenção ocasional”; incumprimento do regime de exercício das responsabilidades parentais: incidente/processo autónomo.

fundamentada de objetivos estratégicos, a concretizar no ano judicial 2015/2016, em que foram consensualizados os seguintes objetivos¹⁵:

«1.º- Incrementar a articulação entre a Procuradoria da República da ICFM de Pombal e as CPCJ do distrito de Leiria sedeadas na área de intervenção da 2.ª Secção da ICFM de Pombal, quer no domínio da interlocução, quer da supervisão, de molde a uniformizar, agilizar e simplificar procedimentos e boas práticas, com ganhos evidentes de celeridade e eficácia na ação.

Com tal desiderato, e desde logo, haverá lugar a reuniões de trabalho com os Senhores Presidentes e Secretários das Comissões.

2.º- Estabelecer uma rede ágil de contactos entre a Procuradoria da República da ICFM da Secção de Pombal; os Hospitais; Centros de Saúde; Escolas; Instituições e os diversos Órgãos de Polícia Criminal, na mira de fazer uma triagem em tempo real sobre a dimensão e gravidade dos casos que envolvam crianças vítimas de crimes sexuais ou de violência doméstica, dando-lhes depois o melhor encaminhamento legal e processual;

3.º- Articular ainda com os Colegas Procuradores Adjuntos das Instâncias Locais e do DIAP de Leiria a padronização e agilização de procedimentos no atendimento ao público concernente com a Jurisdição de Crianças e Jovens, representando-lhes a inteira disponibilidade da Procuradoria da ICFM na resolução conjunta de qualquer questão com que venham a deparar-se no dia a dia».

4.º -No domínio da jurisdição tutelar educativa, pretende-se ainda, em articulação com os diversos OPCs.; Escolas; Instituições e comunidade em geral, recentrar o paradigma sobre o sentido e a finalidade muito específica de tal jurisdição, que não é punitiva/repressiva nem ressocializadora, como sucede na jurisdição criminal, mas, antes, é uma jurisdição que atua exclusivamente em benefício e no interesse do jovem que cometeu factos com dignidade criminal objectiva».

Em face da proposta apresentada vieram a ser fixados os objetivos estratégicos para a Comarca de Leiria, na área de família e menores, em conformidade com os objetivos estratégicos definidos pela PGR de Coimbra¹⁶,

¹⁵ Na sequência da informação n.º 1/15 de 22.07 da Procuradoria da Comarca de Leiria Coordenação.

¹⁶ Objetivos Estratégicos para o ano 2015 da área da família e menores, sendo áreas prioritárias: a) redução da institucionalização de menores: criar um projeto de vida em sociedade, b) proteção de menores utilizados por adultos em atividades marginais, c) combate à violência em meio escolar; com celeridade a) na defesa do superior interesse da criança, b) nos processos tutelares educativos; com qualidade na ação no acompanhamento das CPCJ e melhoria organizacional: a) articulação entre magistrados e outras entidades, b) partilha de conhecimentos, c) articulação na proteção de crianças e jovens, d) atendimento.

Com os seguintes desenvolvimentos:

1. Aumentar a proatividade na instauração dos processos de promoção e proteção e dos processos tutelares cíveis, e conferir-lhes celeridade, em defesa do superior interesse da criança. Os procedimentos adotados pelo Ministério Público devem ser ágeis, sem excessos burocráticos nem sobrecarga de solicitações a órgãos coadjuvantes (v.g. os serviços da Segurança Social).
2. Considerar a institucionalização como ultima ratio, mobilizando instrumentos de apoio social que priorizem o papel da família ou a integração em família alternativa, nomeadamente através da adoção e do apadrinhamento civil.
3. Melhorar o acompanhamento e a fiscalização da atividade das CPCJ, nos termos definidos na Diretiva Conjunta da PGR/CNPCJR e na Circular 3/2006 da PGR.
4. Atribuir particular atenção à utilização de crianças em atividades criminosas e à violência em meio escolar, quando praticada por menores de 16 anos.
5. Reforçar a articulação dos Magistrados do Ministério Público das áreas criminal e de família e menores e entre

Assim em ordem a dar cumprimento ao primeiro objetivo fixado no que respeita à incrementar a articulação entre a Procuradoria da República da ICFM de Pombal e as CPCJ do distrito de Leiria sedeadas na área de intervenção da 2.ª Secção da ICFM de Pombal, quer no domínio da interlocução, quer da supervisão, de molde a uniformizar, agilizar e simplificar procedimentos e boas práticas, com ganhos evidentes de celeridade e eficácia na ação, foram realizadas reuniões de trabalho com os Senhores Presidentes e Secretários das Comissões, a primeira em 12.11.2015¹⁷, na qual foi abordada a articulação da ICFM da 2.ª secção de família e menores e

eles e os OPC, as CPCJ e o INMLCF.

6. Conferir celeridade aos processos tutelares educativos e privilegiar a adoção de soluções de diversão e consenso.

7. Incrementar a disponibilidade dos magistrados das secções de instância local para atendimento do público, receção de pedidos de intervenção e sua canalização para os Colegas nas secções de instância central especializadas, evitando a oneração dos cidadãos com maior número de deslocações e também com a obtenção de documentos que possam ser requisitados pelo Ministério Público.

Colher, em cada comarca, dados que permitam avaliar a modalidade e a frequência do atendimento e o tipo de questões predominantemente colocadas.

8. Promover a realização de reuniões periódicas de trabalho entre os Magistrados do Ministério Público e os representantes dos demais serviços que colaboram na proteção de crianças e jovens (v.g. o ISS, os Serviços de Saúde e as IPSS com valências de acolhimento de crianças).

9. Aumentar a troca de experiências e saberes entre magistrados que operem nesta área, com disponibilização do maior apoio possível por parte da PGD ao nível do aconselhamento e da superação de dúvidas.

¹⁷ Transcreve-se, na parte que releva, a ata elaborada na sequência da reunião realizada em 12.11.2015.

Ata n.º 1

Reunião de Trabalho da Procuradoria da Instância Central de Família e Menores, 2.ª Secção de Pombal as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens com competência na respetiva área geográfica de intervenção.

Data: 12 de novembro de 2015

Hora: 14:00 horas.

Local: instalações do ex. Tribunal Judicial de Pombal (...)

Ordem de Trabalhos:

1. Apresentação dos magistrados interlocutores/coordenadores das CPCJ e os Senhores Presidentes/Secretários em exercício nas referidas CPCJ;
2. Articulação entre a Procuradoria da I.C.F.M., da 2.ª Secção de Pombal e as CPCJ situadas na respetiva área geográfica;
3. Uniformização e agilização de procedimentos e boas práticas;
4. Constrangimentos na atividade desenvolvida;
5. Outros pontos de interesse.

*

1- Foi aberta a reunião pela Sra. Procuradora da República, Isabel Confraria a qual, em representação do Ministério Público, agradeceu a presença de todos, passando, de seguida, à apresentação dos magistrados do Ministério Público e demais presentes.

2- Articulação entre a Procuradoria da I.C.F.M., da 2.ª Secção de Pombal e as CPCJ situadas na respetiva área geográfica;

Foram indicados os contactos telefónicos e mail da ICFM e também os contactos telefónicos pessoais dos magistrados, com indicação que durante o horário de expediente os contactos a efetuar deverão ser efetuados através dos contactos oficiais e fora do horário de expediente tal contacto poderá ser efetuado para os telemóveis pessoais, mas não além das 22 horas.

- Foi acordado que todos os contactos das CPCJ com a ICFM da 2.ª Secção de Pombal, serão efetuados em primeira linha com o magistrado interlocutor/coordenador a quem caberá avaliar a situação e direcioná-la, se necessário, para o magistrado de turno ou titular do respetivo processo.
- Foram indicados os números de telefone de contactos das referidas CPCJ e seus Presidentes, com o objetivo de serem divulgados pelo Sr. Procurador Coordenador da Comarca de Leiria, com o objetivo de divulgação junto dos magistrados da Zona A, *cf. Anexo A*.
- Foi acordado que todo o expediente das CPCJ enviado à Instancia de turno de fim de semana e/ou feriado contém o número de contacto telefónico do representante da CPCJ que poderá ser contactado.

*

3. Uniformização e agilização de procedimentos e boas práticas

3.1. Comunicações das CPCJ ao Ministério Público -o artigo 68.º da LPCJP:

- a) Situações que não obtenham a disponibilidade dos meios necessários para proceder à avaliação diagnóstica dos casos;
- d) Situações que não tenha sido proferida decisão decorridos seis meses após o conhecimento da situação da criança ou do jovem em perigo; *(para obviar a isso mostra-se necessário a elaboração de listagem pelas CPCJ de todos os processos pendentes, de acordo com o mapa que se exhibe, cf. Anexo B);*

e) Aplicação de medida que determine ou mantenha a separação da criança ou do jovem dos seus pais, representante legal ou das pessoas que tenham a guarda de facto;

Devem ainda enviar:

- consentimento /declaração de não oposição;
- indicação dos factos em concreto que levaram à decisão; (a quando da aplicação da medida na reunião restrita, deverá o técnico do caso, por escrito, indicar a situação de perigo em concreto da criança que leva à aplicação daquela medida e não de outra- atenta a hierarquia das medidas-)

f) Os casos em que, por força da aplicação sucessiva ou isolada das medidas de promoção e proteção previstas nas als. a) a c), e) e f) do n.º 1 do artigo 35.º da LPCJP, o somatório de duração das medidas perfaça 18 meses, com indicação do fundamento para a intervenção;

3.2 Comunicações para efeitos de procedimento civil- artigo 69.º (RRP / Alteração RRP/ Tutela, devem enviar:

- o acordo de promoção e proteção;
- indicar os termos para a alteração da regulação das responsabilidades parentais;

3.3. Apensação de processos: arts 11.º n.º 1, 81.º da LPCPP e Memorando 12/15 de 13.10.2015 da PGD de Coimbra.

- a apensação tem lugar mesmo quanto a processos findos - **exceto**;
- se se tratar de processos promoção e proteção das comissões, casos em que a apensação a processos judiciais só terá lugar quanto aos pendentes e não também quanto aos findos (i.é., aqueles em que já cessou a execução da medida aplicada), mas;
- sem prejuízo de, ainda quanto a estes, o tribunal solicitar à Comissão, certidão do seu teor para fundamentar a decisão.

Finalidades

- . visão unitária dos processos que vão sendo sucessivamente instalados relativamente a cada criança;
- . evitar situações e decisões contraditórias;
- . evitar repetições de diligência, celeridade e eficácia;
- . potenciar uma “cultura de responsabilidade” dos magistrados pelo “caso daquela criança”.

*

- A apensação de processos da comissão a processos tutelares cíveis ou tutelares educativos, depende, em princípio, de solicitação do juiz, nos termos artigo 81.º n.º 3 da LPCJP, sem prejuízo da iniciativa do M.P., na sequência de interlocução com as CPCJ; (na remessa dos p.p.p., indicar identidade; residência; composição do agregado familiar; fundamentos de facto que justifica a intervenção;

*

3.4. Redação do artigo 11.º da LPCJP

a) Judicialização dos processos de promoção e proteção prevista na al. b) do artigo 11.º:

É uma exceção ao princípio da subsidiariedade, corre termos no tribunal o processo pp, quando contra quem tem de prestar o consentimento exista procedimento criminal (queixa) ou esteja indiciada pela prática de crime contra a liberdade ou autodeterminação sexual de criança ou jovem carecidas de proteção.

Nestes casos a CPCJ deve comunicar ao DIAP (artigo 70.º) e remete o processo a à Procuradoria da ICFM da 2.ª Seção de Pombal;

b) Judicialização dos processos de promoção e proteção, quando se mostre necessária a aplicação de medida de confiança com vista à adoção.

Apesar da eliminação do artigo 68.º, a aplicação de tal medida é da exclusiva competência do tribunal e nos termos do artigo 38.º a CPCJ deve comunicar ao magistrado interlocutor as situações que considere adequadas para a adoção;

c) Casos de apreciação casuística à luz do disposto no artigo 11.º n.º 2, exigindo a gravidade da situação de perigo, podendo ocorrer, designadamente nos crimes sexuais, para além do artigo 11.º al. b), i.é., quando o agressor tenha relação com o agregado familiar que a criança integra, também nos maus tratos, essencialmente físicos; trabalhos forçados/pesados, prostituição de crianças, abandono de crianças até aos 6 anos, para o efeito a CPCJ deve iniciar o processo para estudo da situação da criança e respetivo agregado, estuda fatores de risco e de proteção e tipo de intervenção, cfr. artigo 21.º al. d) e 94.º n.ºs 1 e 3. Depois remete à Procuradoria da ICFM com ficha de sinalização circunstanciada, com o máximo de pormenorização possível na receção da informação, relatório sucinto com indicação da data dos factos, local onde ocorreram, se a criança foi assistida, quando e onde, quem deles tem ou teve conhecimento, qual a escola da criança e o demais que se revelar relevante;

4. Constrangimentos na atividade desenvolvida;

4.1. Envio do processo da CPCJ ao MP, a ser observado:

- a) ordem cronológica;
- b) páginas numeradas;
- c) declarações das pessoas assinadas pelos próprios;
- d) informação/declarações, sem abreviatura e letra legível;

4.2. Tempo que medeia entre a data da reunião restrita que determina a remessa ao Ministério Público e o seu envio, não deve decorrer prazo superior a 10 dias e nos processos urgentes 2 dias;

4.3. Remessa dos processos referentes a vários irmãos e/ou crianças do mesmo agregado familiar o envio deverá ser em conjunto.

as CPCJ situadas na respetiva área geográfica, a uniformização e agilização de procedimentos, boas práticas, bem como os constrangimentos na atividade desenvolvida.

Desde então¹⁸, anualmente, têm sido realizadas reuniões com as CPCJ com competência na área de competência territorial da 2.ª secção de família e menores de Pombal, extensível também ao Juízo de Competência Genérica de Figueiró dos Vinhos, o qual desde 1 de janeiro de 2017 passou a ter competência em matéria de família e menores¹⁹.

Porém, não obstante a procura de uniformizar procedimentos²⁰, foi sendo sentida a necessidade de compilar num documento as boas práticas na intervenção, tendo na reunião de 27.02.2020, sido discutida e aprovada a proposta de compromisso de boas práticas processuais, as quais fazem parte do anexo I, da ata da reunião, o que transcrevemos em nota de rodapé²¹, embora com a convicção da necessidade de que tal intervenção deveria ser

4.4. CPCJ na sequência de aplicação de medida de acolhimento residencial e não concordado com a instituição indicada para o acolhimento, ao remeter o processo deve dar conhecimento dessa situação;

4.5. Arquivamento dos p.p.p. pendentes nas CPCJ relativamente a jovens que contemplem 18 anos e a medida aplicada não seja autonomia para apoio de vida ou acolhimento residencial, com a possibilidade de acompanhamento ao jovem, família pelo período de tempo necessário pelas entidades art.º 7.º;

4.6. Apadrinhamento civil, envio de relatório quanto aos fundamentos subjacentes à requerida homologação, designadamente a problemática da instauração do p.p., acordo celebrado e forma como decorreu a integração da criança no agregado familiar do padrinho.

5. Outros Pontos de Interesse

Debate e esclarecimento de dúvidas.

*

Antes de terminada a reunião foi salientada a utilidade do encontro e a disponibilidade dos magistrados do Ministério Público para quaisquer contactos formais ou informais com as CPCJ, a bem do interesse das crianças e jovens. (...)

*

A presente ata, redigida pela Procuradora da República, Maria Isabel Crespo Confraria, lida e achada conforme pelos demais Procuradores da República, é assinada pela relatora.

*

Com conhecimento ao Senhor Procurador da República Coordenador.

*

Arquive o original (na pasta própria, com o selo branco).

*

Pombal, 03 de dezembro de 2015

A Procuradora da República

Maria Isabel Crespo Confraria”

¹⁸ Importa referir que em 15.04.2016, teve lugar uma reunião na Procuradoria Geral Distrital, de magistrados do Ministério Público interlocutores das CPCJ da PGD de Coimbra, sob a presidência do Sr. Procurador Geral Distrital, com os seguintes pontos de agenda: necessidade de estabelecimento de uma relação de proximidade entre os magistrados interlocutores e as CPJ; definição de procedimentos a adotar pelas CPJ, quando recebam comunicações de situações de perigo, resultantes de crime sexual de que e suspeito quem devesse prestar o consentimento para a intervenção.

¹⁹ Operada através da Lei 40-A/2016 de 22.12 e DL 86/2016 de 27.12.

²⁰ Desde maio de 2017 que são usadas fichas de fiscalização pelos magistrados interlocutores das CPCJ nas comarcas da área do tribunal da relação de Coimbra- Ordem de Serviço 9/17 de 10.05.2017 a PDR de Coimbra.

²¹ No dia 27 de fevereiro de 2019, pelas 15h00, na Procuradoria de Família e Menores de Pombal, realizou-se uma reunião, na qual estiveram presentes: Magistrados do Ministério Público; Coordenador da Equipa Técnica Regional do Centro da CNPDPCJ: - Hélio Bento Ferreira; Representantes das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens de

*

Ordem de trabalhos:

I – Interlocação entre as CPCJ e o Ministério Público;

II – Avaliação diagnóstica; fatores de risco/fatores de proteção; III – Outros Assuntos.

(...)

*

• De seguida procedeu-se à discussão de proposta de compromisso de boas práticas processuais (tendo como modelo o da Procuradoria da República da Comarca de Braga) entre o Ministério Público e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, da área de competência territorial do Juízo de Família e Menores de Pombal e

Instância Local de Figueiró dos Vinho, cujo texto que faz parte integrante da presente ata - Anexo I-.

- Foi ainda abordada a necessidade de cada uma das Comissões enviar aos Magistrados interlocutores as vias de acesso (nome de utilizador e palavra-passe) à plataforma de processos da CPCJ na web.
- Na sequência de sugestão da Sr.^a Presidente da CPCJ de Leiria, abordaram-se ainda:
 - A-** procedimentos a adotar perante sinalização de prática de atos ilícitos por jovens com idades entre os 12 e os 16 anos, abrangidos pela Lei Tutelar Educativa;
Assim, perante sinalização à CPCJ de prática de atos ilícitos por jovens entre os 12 e os 16 anos, caso não se encontre processo em curso, deverá o mesmo ser instaurado e/ou reaberto e após avaliação diagnóstica, aplicar/ou não medida de promoção e proteção;
 - B-** duração máxima das medidas:
Saber se o tempo de duração da primeira medida aplicada em meio natural de vida, seguida de medida de acolhimento e de novo aplicada medida em meio natural de vida, esta deverá, ou não, acrescer àquela?
Após expostas os vários entendimentos quanto a esta questão, concluiu-se no sentido de computar no tempo máximo de duração das medidas, todas as que tenham sido aplicadas isoladas ou sucessivamente, ainda que de forma descontínua, isto é, caso a medida em meio natural de vida tenha deixado de o ser, por ser aplicada medida de acolhimento e de novo aplicada medida em meio natural de vida;
 - C-** critérios de definição /indicadores de negligência grave:
Depois de breve exposição sobre o que define a lei como negligência e negligência grave e enunciação das dificuldades na adoção de um critério/padrão, concluiu-se que só caso a caso se poderá concluir no sentido da negligência grave.

*

Após agradecimento a todos os presentes a reunião foi encerrada cerca das 19 horas.

A presente ata, elaborada pela Procuradora da República Maria Isabel Crespo Confraria, lida e achada conforme pelos demais Procuradores da República e pelo Procurador Adjunto na Instância Local de Figueiró dos Vinhos, é assinada pela relatora, com conhecimento, por cópia, ao Exmo. Sr. Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca de Leiria.

Pombal, 11 de maio de 2019.

A Procuradora da República
(Maria Isabel Crespo Confraria)

*

ANEXO I

COMPROMISSO DE BOAS PRÁTICAS PROCESSUAIS

O presente documento visa o estabelecimento de um compromisso de boas práticas entre o Ministério Público e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, da área de competência territorial do Juízo de Família e Menores de Pombal e Instância Local de Figueiró dos Vinho, por forma à uniformização de procedimentos, eliminação de constrangimentos, visando uma maior qualidade, atualidade e adequação da proteção garantida às crianças.

I- Tramitação dos processos na CPCJ

1.º

Elementos de identificação

Nos processos de promoção e proteção deverão ser redigidas as diligências necessárias e adequadas à obtenção de todos os elementos de identificativos das crianças ou dos jovens, dos seus pais, representantes legais, ou detentores da guarda de facto, nomeadamente: nome, naturalidade, filiação, residência, número do BI/CC e contactos telefónicos, devendo solicitar-se certidão de assento de nascimento das crianças ou jovens.

2.º

Paginação

Os processos devem ser paginados da esquerda para a direita.

3.º

Uso de computador

Na tramitação processual, nomeadamente: relatos de diligências, inquirições, relatórios e informações sociais, devem privilegiar-se o uso do computador em detrimento da escrita manual, sem prejuízo de tal compromisso ficar dependente da capacidade operativa de cada CPCJ.

4.º

Acordos de Promoção e Proteção

- 4.1. Os acordos de promoção e proteção devem ser redigidos tendo em conta as concretas especificidades do caso, podendo fazer-se uso de impressos padrão, desde que devidamente adaptados à situação concreta.
- 4.2. Deve ser aposta no acordo a respetiva data e identificada a qualidade de cada signatário no local destinado para o efeito.
- 4.3. Quando o acordo não for assinado por quem de direito (por exemplo devido a óbito ou ausência em parte incerta) deve fazer-se constar tal circunstâncias no local destinado à respetiva assinatura, a fim de permitir uma imediata perceção da situação a quem consulta os autos.
- 4.4. O acordo depois de assinado deverá ser entregue uma cópia aos seus subscritores.

5.º**Informações básicas**

Na contra capa do processo ou na primeira folha devem constar a informações mais relevantes, em conformidade com a minuta que consta do sistema informático da CNPDPCJ, nomeadamente: nome, data e freguesia de nascimento da criança ou jovem; nome, residência e contactos telefónicos dos pais, representantes legais ou detentores da guarda de facto; data e localização dos acordos de promoção e proteção; localização dos assentos de nascimento da criança ou jovem; localização dos consentimentos; nome completo do técnico gestor do caso e data e localização da instauração, encerramento e reaberturas do processo.

6.º**Consentimento e não oposição**

6.1. No âmbito da intervenção efetuada nos processos, a CPCJ deverá esgotar os meios que levem à concretização das notificações para obtenção do consentimento, designadamente através do recurso às autoridades policiais, quando absolutamente necessário.

6.2. O consentimento é sempre prestado pelos progenitores, ainda que um deles detenha em exclusivo, o exercício das responsabilidades parentais, ressalvando-se os casos de inibição das responsabilidades parentais, de paradeiro desconhecido e de incontactabilidade por ausência ou outra causa (p.ex. incapacidade).

II – Procedimentos da CPCJ na interlocução com o Ministério Público**7.º****Remessa do processo ao Ministério Público nos termos do artigo 11.º**

7.1. Nas situações a que alude o artigo 11.º da LPCJP, a CPCJ deverá remeter o processo ao Ministério Público, acompanhado de uma informação sucinta, referente à atual situação da criança ou do jovem e agregado familiar, com indicação dos atuais fatores de proteção e de perigo, traduzidos em factos concretos que justifiquem a intervenção.

7.2. Se a remessa se fundamentar no incumprimento do acordo de promoção e proteção, devem ser discriminados os compromissos específicos do mesmo que foram reiteradamente incumpridos ou que resultem em situação de grave perigo para a criança ou o jovem.

7.3. Nas situações previstas no artigo 11.º n.º 1, al. b), o processo deve ser remetido imediatamente ao Ministério Público, uma vez que a CPCJ deixou de ter legitimidade para a intervenção.

7.4. Nas situações previstas no artigo 11.º n.º 2, a CPCJ deverá remeter o processo de promoção e proteção ao Ministério Público, acompanhado de um relatório, fundamentando as razões pelas quais entende que não se mostra adequada a sua intervenção.

8.º**Apensação nos termos do artigo 81.º**

Nas situações em que a CPCJ tome conhecimento da pendência de processo no Tribunal relativamente à criança ou jovem, suscetível de conduzir à sua apensação nos termos do artigo 81.º, não deve remeter o processo ao Tribunal, antes devendo comunicar, no mais curto prazo, a sua pendência ao processo judicial, acompanhando tal comunicação de uma breve informação sobre os fundamentos de facto da sinalização e do estado atual dos autos.

9.º**Comunicações nos termos do artigo 68.º**

9.1. Aquando das comunicações a que alude o artigo 68.º, a), a CPCJ deverá elaborar um relatório social sucinto, onde se identifiquem os intervenientes e se identifique a situação de perigo diagnosticada.

9.2. Nas situações previstas no artigo 68.º al.s d), e) e f), a CPCJ deve comunicar a situação ao Magistrado interlocutor, remetendo cópias dos consentimentos, não oposição (quando for o caso), ata da deliberação da aplicação da medida, com indicação dos fundamentos que justificam a aplicação da medida e acordo de promoção e proteção.

10.º**Comunicações nos termos do artigo 69.º**

A fim de o Ministério Público providenciar oportunamente pelo desencadeamento dos atinentes mecanismos cíveis, deverá a CPCJ dar cumprimento às comunicações previstas no artigo 69.º, após a estabilização da situação da criança ou do jovem, à exceção de situações de incumprimento, a não ser que nenhuma medida tenha sido aplicada por ausência de fatores de perigo, caso em que a comunicação deverá ser efetuada de imediato.

11.º**Comunicações nos termos do artigo 70.º**

11.1. Nas situações que consubstanciam a prática de crime, artigo 70.º impõe à CPCJ uma dupla comunicação ao Ministério Público: para efeitos penais e para efeitos de fiscalização.

11.2. A comunicação para efeitos penais deverá obedecer às seguintes regras:

- a) Se os denunciados tiverem 16 anos ou mais, à daa da ocorrência, a participação deve ser dirigida ao DIAP com competência territorial, aferida em função do local da prática do crime;
- b) Se os denunciados tiverem uma idade compreendida entre os 12 e os 16 anos, reportada à data da ocorrência, a participação deverá ser dirigida ao Ministério Público junto do Juízo de Família e Menores com competência territorial, aferida em função da residência da criança ou do jovem;
- c) Se os denunciados tiverem menos de 12 anos à data da prática dos factos, a situação não deve ser participada em sede penal nem tutelar educativa;

concertada com a 1.ª secção de Caldas da Rainha, a merecer redobrada articulação, face à instalação do Juízo de Família e Menores de Alcobaça e Leiria, em funcionamento desde 01.09.2020, com a manutenção da competência territorial do Juízo de Competência Genérica de Figueiró dos Vinhos, do Juízo de Família de Pombal e do Juízo de Caldas da Rainha.

Em ordem à concretização dos objetivos já mencionados da Comarca de Leiria, na área da jurisdição tutelar educativa, em articulação com os diversos OPCs.; Escolas; Instituições e comunidade em geral, por forma a recentrar o paradigma sobre o sentido e a finalidade específica de tal jurisdição, que não é punitiva/repressiva nem ressocializadora, como sucede na jurisdição criminal, mas, antes, é uma jurisdição que atua exclusivamente em benefício e no interesse do jovem que cometeu factos com dignidade criminal objetiva, todos os procuradores da República em exercício no Juízo de Família de Pombal, reuniram com a escola, efetuando a abordagem e enquadramento da intervenção tutelar educativa, em particular a sua ocorrência no contexto escolar e atuação a desencadear pela escola.

d) Se houver notícia da prática de crimes praticados em comparticipação por maiores e menores de 16 anos, a situação deverá ser comunicada, simultaneamente, quer ao Ministério Público junto do DIAP, quer ao Ministério Público junto do Juízo de Família e Menores.

11.3. A fim de evitar a duplicação de ofícios e a perda de tempo, deverá a CPCJ, na comunicação ao Magistrado interlocutor, fazer referência à comunicação ao DIAP.

11.4. As comunicações devem ser acompanhadas de todos os elementos que se mostrem relevantes para a apreciação da situação.

12.º

Situações de confiança com vista à adoção

Nas situações em que a CPCJ entende que a medida que melhor defende os interesses da criança é a prevista na alínea g) do artigo 35.º, deverá ser elaborado um relatório circunstanciado, a explicar o percurso de vida da criança, a elencar as razões pelas quais entende que a família (nuclear e alargada) não se constitui como alternativa ao seu acolhimento e justificar a aplicação de tal medida, a ser enviado ao Magistrado interlocutor.

13.º

Requisição de certificado do registo criminal

13.1. A aplicação das medidas em meio natural de vida previstas nas alíneas b) e c) do artigo 35.º deve ser precedida da requisição do certificado do registo criminal das pessoas a quem a criança possa vir a ser confiada, como elemento de tomada da decisão, nomeadamente ara aferição da sua idoneidade parental.

13.2. Nos termos do artigo 3.º, n.ºs 1 e 4, da Lei 113/2009, de 17.09, a CPCJ deverá solicitar ao Magistrado do Ministério Público interlocutor o acesso à informação sobre a identificação criminal de tais pessoas.

13.3. O pedido deverá ser acompanhado da informação disponível acerca da identificação das pessoas relativamente às quais se pretende a requisição do certificado do registo criminal e esclarecido o seu grau de parentesco em relação à criança ou jovem.

14.º

Listagem e sinalização de processos prioritários

14.1. Aquando da deslocação do Magistrado interlocutor à CPCJ para fiscalização dos processos de promoção e proteção, a CPCJ elabora uma lista dos processos ativos em que se verifiquem situações de crianças e jovens vítimas de maus tratos, negligência grave ou abusos sexuais, a qual lhe apresenta, acompanhada dos referidos processos.

14.2. Tais processos deverão ser organizados mediante o uso de capas com cores diferentes dos demais ou outro elemento que, de algum modo, os destaque e deverão ser apresentados ao magistrado interlocutor aquando da respetiva fiscalização.

14.3. A CPCJ elabora uma lista semestral de todos os processos pendentes, com referência a 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, a qual enviará, ao Magistrado interlocutor, até ao dia 15 do termo do semestre.

15.º

Comunicações por e-mail

A CPCJ deverá remeter para o e-mail da Procuradoria do Juízo do Tribunal, em formato word, todos os relatórios e informações sociais a que alude nos artigos precedentes.

*

Pombal, 11 de maio de 2019

Os Procuradores da República e Procurador Adjunto (Maria Isabel Crespo Confraria) (Maria Rosa Sousa Pereira) (Carlos da Purificação Ferreira) (Rui Miguel de Jesus Batista Passinhas Videira)”

Igualmente em ordem à efetiva concretização dos objetivos processuais estratégicos do Ministério Público, para o ano de 2017/2018, em 11.12.2017, teve lugar na área de Família e Menores, 2ª Secção, com sede em Pombal, uma reunião presidida pelo magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, com os Comandos da PSP e da GNR, incluído as chefias das equipas afetas ao programa “Escola Segura”, com competência territorial na área da referida Comarca, 2ª Secção (Municípios de Leiria; Marinha Grande; Porto de Mós; Batalha; Pombal; Ansião e Alvaiázere, extensível aos Municípios de Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Pedrogão Grande, abrangidos pela área territorial da Instância Local de Figueiró dos Vinhos), na qual foi efetuado o enquadramento legal da jurisdição tutelar educativa; a participação dos factos ilícitos e os respetivos requisitos; a recolha e produção dos meios de prova / coadjuvação dos OPC.

• **Da necessidade (ou não) de manuais de procedimentos/fichas/processos administrativos de acompanhamento**

Não obstante a difusão das atas das reuniões e demais procedimentos, muitos dos quais convertidos em ordens de serviço e recomendações pelo magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, a verdade é que o inúmero correio eletrónico que todos os dias é rececionado, muito do qual pendente de resposta, exige organização, por forma a que num único documento possam ser compilados os procedimentos a seguir por toda a comarca, na sequência de reuniões efetuadas com as entidades jurisdicionais e não jurisdicionais, bem como a uniformização de modelos de fichas para o atendimento ao público em todas as Procuradorias da família e nas demais dos juízos locais, atenta a necessidade de recolha imediata e atempada dos elementos necessários à instauração das providências tutelares cíveis.

Na verdade, e não obstante a elaboração, ainda antes da alteração do regime dos processos tutelares cíveis, pelos procuradores da República do Juízo da Família de Pombal, com divulgação pela procuradoria da comarca coordenação²² e posteriormente atualizadas²³, em março de 2016, de “fichas” modelo²⁴ para o atendimento ao público e a sua divulgação pelas

²² A qual objeto da recomendação n.º 2/14 de 17.10. e 4/16 de 07.03, da Comarca de Leiria, Procuradoria da Comarca, Coordenação.

²³ Com a entrada em vigor da Lei 141/2015 de 08.09, novo regime dos processos tutelares cíveis.

²⁴ A título de exemplo, juntam-se dois modelos:

ATENDIMENTO AO PÚBLICO

(Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais- cfr. arts. 34º e ss. do RGPTC, aprov. pela L. 141/2015 de 8.9)

Data:

Requerente/s:

(nome, estado civil, profissão, telef. e residência)

Requerido/s:

(nome, estado civil, profissão, telef. e residência)

Menor/es:

(nome, data de nascimento e residência de cada menor)

Assunto:

O/A menor é filho de (... e de)

O/A requerente é (.... qual a relação de parentesco ou outra com o/a menor) Os pais do/a menor estão separados de facto um do outro desde (....)

Ou o/a menor reside com o/ a requerente desde (...), uma vez que (...)

E não há acordo quanto á regulação das respectivas responsabilidades parentais, o que pretende seja feito judicialmente.

Despacho:

- Deixe cópia na pasta;

procuradorias dos juízos locais, tem-se constatado que as mesmas não chegaram a servir de modelo aos magistrados do Ministério Público em exercício nas Procuradorias locais, ao que certamente não será alheio, o modelo de organização das Procuradorias dos juízos locais, os sucessivos movimentos dos magistrados do Ministério Público e a resistência de mudança, que entronca na necessidade de mudar comportamentos.

- Remeta o expediente à Procuradoria da República junto da 2ª Secção da Instância Central de Família e Menores de Pombal.

(data e ass.)

ATENDIMENTO AO PÚBLICO

(Incumprimento da Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais, com eventual alteração desse regime – cfr. arts. 41º e 38º e ss. do RGPTC aprov. pela L. 141/2015 de 8.9)

Data:

Requerente/s:

(nome, estado civil, profissão, telef. e residência)

Requerido/s:

(nome, estado civil, profissão, telef. e residência)

Menor(es):

(nome, data de nascimento e residência de cada menor)

Assunto:

O/A menor é filho de (... e de)

O/A requerente é (.... qual a relação de parentesco ou outra com o/a menor) Os pais do/a menor estão separados de facto um do outro desde (....)

Ou o/a menor reside com o/ a requerente desde (...), uma vez que (...)

E não há acordo quanto á regulação das respectivas responsabilidades parentais, o que pretende seja feito judicialmente.

Despacho:

- Deixe cópia na pasta;

- Remeta o expediente à Procuradoria da República junto da 2ª Secção da Instância Central de Família e Menores de Pombal.

(data e ass.)

ATENDIMENTO AO PÚBLICO

(Incumprimento da Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais, com eventual alteração desse regime – cfr. arts. 41º e 38º e ss. do RGPTC aprov. pela L. 141/2015 de 8.9)

Data:

Requerente/s:

(nome, estado civil, profissão, telef. e residência)

Requerido/s:

(nome, estado civil, profissão, telef. e residência)

Menor(es):

(nome, data de nascimento e residência de cada menor)

Assunto:

O/s menor/es é filho de (... e de).

O/A requerente é (...qual a relação de parentesco com o menor)

No Proc. nº (...) que correu termos (...) foi definido o regime das responsabilidades parentais do/s menor/res nos seguintes termos, sucintamente (.....).

O requerido não cumpre tal regime desde (...) no que respeita aos seguintes aspectos (....) O mesmo possui os seguintes bens, rendimentos e entidade patrimonial (...)

Pretende (se for o caso):

- que seja deduzido o incidente de incumprimento, naquela parte;

- que seja demandado o FGADM;

- que seja alterado aquele regime nos seguintes aspectos (guarda e confiança, contactos e alimentos, se for o caso).

Despacho:

- Deixe cópia na pasta;

- Remeta o expediente á Procuradoria da República junto da 2ª Secção da Instância Central de Família e Menores de Pombal.

Creemos pois que a implementação de guias de procedimento a par da criação de fichas modelo, constituem imprescindível ferramenta de trabalho, por fornecerem uma orientação metodológica para a melhoria contínua dos processos de uma organização, poupando-se tempo e trabalho a todos os intervenientes, com melhoria continua da maneira de trabalhar, versando a eliminação de desperdício, evitando repetições de conhecimento ou de atividades, sem perda de informação na recolha, com o objetivo de uniformização do método de trabalho, seguindo-se os resultados já conhecidos e conseguidos com o método Kaizen.²⁵

Nesta medida importa que nos questionemos da necessidade da existência de processos administrativos,²⁶ de acompanhamento na Procuradorias da República dos juízos de família. Sem pretendermos entrar na discussão da sua denominação imprópria e sua substituição por outra mais adequada “dossier”, a verdade é que importa que nos questionemos sobre a necessidade da sua existência enquanto processo administrativo de acompanhamento. Ou seja, não há dúvida que se encontra legitimada a sua instauração para a recolha de elementos com vista a desencadear uma intervenção judicial, mas o mesmo pode não acontecer após a propositura da respetiva ação.

Assim e a propósito do que supra se referiu quanto às finalidades de guias de procedimentos e fichas, a manutenção de tais processos após a propositura da respetiva ação apenas se justifica se existir benefício para o seu titular, não podendo o mesmo ser tido como mais um processo a despachar a par do processo judicial pendente no J. Creemos pois que, em regra, a manutenção do processo se justifica até à fase da conferência (sem esquecer as particularidades do processo de promoção e proteção na falta de acordo na conferência e ação de investigação da maternidade/paternidade) onde constam todos os elementos que levaram a instaurar a ação, sem necessidade de a partir daí juntar os requerimentos/alegações do processo judicial, o que demanda novo despacho do magistrado, sem benefício face à tramitação em curso do processo no juízo.

- **Da necessidade (ou não) de articulação com entidades externas - estipulação de procedimentos de comunicação e outros**

Revela-se essencial na área da família e das crianças uma articulação estreita com o Núcleo de Assessoria Técnica aos Tribunais a funcionar no Centro Distrital da Segurança Social, no que respeita à sua intervenção no âmbito dos processos tutelares cíveis e de promoção e proteção. Com efeito, na sequência da publicação da lei do regime dos processos tutelares cíveis²⁷ e das alterações da lei de promoção e proteção²⁸, com a entrada em vigor de tais diplomas, em 2015,

²⁵ O método Kaizen visa alcançar a maximizar a produção, melhorar constantemente o aparelho produtivo do negócio e reduzir ineficiências. Dessa maneira, é possível aumentar a competitividade da empresa no mercado. Por esse motivo, hoje em dia, trata-se de uma metodologia de referência em marketing. Esse método foi criado na década de 1950 no Japão, visando a reconstrução do país após a Segunda Guerra Mundial. A palavra é composta da derivação de dois Kanji japoneses, onde “KAI” significa mudança ou reforma, enquanto “ZEN” é sabedoria ou bondade. Atualmente, a modernização e a transformação digital têm desempenhado um papel fundamental na evolução da aplicação desse método, uma vez que as técnicas avançam no ritmo da tecnologia. As empresas devem investir em diferentes ferramentas digitais para garantir bons resultados. Nesse sentido, método Kaizen pode ser de grande ajuda para entender esse novo universo.

²⁶ Nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 1 do Código do Procedimento Administrativo, entende-se por processo administrativo o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo.

²⁷ Aprovado pela Lei 141/2015 de 08.09., com as alterações da Lei 27/2017 de 25.05.

teve lugar uma reunião com todos os magistrados (judiciais e do Ministério Público) em exercício de funções no juízo de família de Pombal, a diretora do CDSS de Leiria, a diretora do Núcleo de Infância e Juventude do CDSS de Leiria, relativamente à forma de intervenção da acessória técnica aos tribunais, no âmbito da audição técnica especializada, no acompanhamento das situações em fase pós sentencial e ainda nas forma de articulação desburocratização entre o tribunal de família e o CDSS.

Desde então, não obstante o permanente contacto informal entre os técnicos do núcleo de acessória técnica aos tribunais do CDSS de Leiria e os procuradores da República da família, têm sido calendarizadas reuniões de trabalho anuais, a última das quais em 29.10.2019, com a intervenção de todos os magistrados com funções na jurisdição da família da comarca de Leiria, com abordagem da articulação entre o CDSS e os juízos de os de família, metodologia da intervenção junto das famílias, prazos e modelos dos relatórios sociais no processo de promoção e proteção, boas práticas e constrangimentos.

Em face das exigências na jurisdição da família, no que respeita à intervenção no âmbito dos processos tutelares cíveis, nomeadamente nos processos de regulação/ alteração/ incumprimento do exercício das responsabilidades parentais e a resolução das questões envolventes, com o aumento exponencial do número de casos, mas, essencialmente, pelo contínuo agudizar das problemáticas que ali se levantam, necessitando o tribunal de técnicos especialmente capacitados para apreenderem as problemáticas conexas à disputa parental e apresentarem respostas que possam contribuir para a resolução dos problemas instalados nas relações familiares o que reclama, as mais das vezes, um prévio trabalho multidisciplinar, que pressupõe, designadamente, o recurso a técnicos da área da psicologia, sendo que grande parte dos processos de regulação das responsabilidades parentais, mais do que uma pronúncia jurisdicional, reclama um trabalho terapêutico junto dos pais e crianças e jovens envolvidos.

Nessa medida e como condição da eficácia e força vinculativa das decisões jurisdicionais que neste domínio são tomadas, exige-se uma intervenção a realizar por assessores técnicos capazes de dar resposta célere e eficaz.

Assim e carecendo os tribunais de técnicos com a especialidade de psicologia clínica na área da família, veio a ser celebrado Protocolo com a APEPI - Associação de Pais e Educadores para a Infância-, sendo uma instituição particular de solidariedade social, fortemente implantada na localidade de Pombal, cuja missão consiste na promoção de respostas sociais qualificadas às necessidades da população, contribuindo para o bem-estar e a inserção social²⁹.

²⁸ Aprovada pela Lei 142/2015 de 08.09.

²⁹ Junta-se o Protocolo de colaboração celebrado entre a 2.ª secção de família e menores da instância central da comarca de leiria e a APEPI.

PROTOCOLO DE COLABORAÇÃO

Entre

2.ª SECÇÃO DE FAMÍLIA E MENORES DA INSTÂNCIA CENTRAL DA COMARCA DE LEIRIA E APEPI – ASSOCIAÇÃO DE PAIS E EDUCADORES PARA A INFÂNCIA

Premissas:

1. Dentre as atribuições dos Tribunais de Família e Menores, a regulação do exercício das responsabilidades parentais e a resolução das questões a estas respeitantes [cf. artigo 146º, alínea d), da Organização Tutelar de Menores] têm vindo a assumir um lugar progressivamente mais destacado, não só pelo aumento exponencial do número de casos, mas, essencialmente, pelo contínuo agudizar das problemáticas que ali se levantam;

2. A experiência dos últimos tempos tem mostrado que a litigiosidade que normalmente sobrevém à separação dos progenitores eleva a disputa parental a patamares verdadeiramente patológicos;
3. Em tais casos, a decisão do Tribunal carece de uma particular base de sustentação, a qual só pode ser oferecida por técnicos especialmente capacitados para apreenderem as problemáticas conexas à disputa parental e apresentarem respostas que possam contribuir para a resolução dos problemas instalados nas relações familiares;
4. Nessa medida, a decisão do Tribunal reclama, as mais das vezes, um prévio trabalho multidisciplinar, que pressupõe, designadamente, o recurso a técnicos da área da psicologia.
5. Por outro lado, a experiência também tem demonstrado que grande parte dos processos de regulação das responsabilidades parentais, mais do que uma pronúncia jurisdicional, reclama um trabalho terapêutico junto dos pais e crianças e jovens envolvidos;
6. Tal trabalho terapêutico vem a ser, por isso, condição da eficácia e força vinculativa das decisões jurisdicionais que neste domínio são tomadas;
7. Nos termos do artigo 147º-C, da Organização Tutelar de Menores, em qualquer fase do processo tutelar cível, o juiz pode nomear ou requisitar assessores técnicos, a fim de assistirem a diligências, prestarem esclarecimentos, realizarem exames ou elaborarem pareceres;
8. A APEPI - Associação de Pais e Educadores para a Infância, é uma instituição particular de solidariedade social, fortemente implantada na localidade de Pombal, cuja missão consiste na promoção de respostas sociais qualificadas às necessidades da população, contribuindo para o bem-estar e a inserção social;
9. Entre as respostas sociais oferecidas por tal instituição contam-se: creche institucional; creche familiar “Arco Íris”; Educação Pré-escolar; Centro de Acolhimento Temporário Infantil (CAT) “A Magia dos Afetos”; Casa de Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência; Centro de Apoio à Vida “A Cegonha”; e Centro de Atendimento/Acompanhamento Social;
10. Na prossecução dos seus objetivos sociais, a instituição referida dispõe de um gabinete de Apoio às Vítimas de Violência e de um Departamento de Formação Permanente, sendo Instituição Distribuidora/Mediadora no âmbito do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PAAAC) e desenvolvendo projetos vários, de onde se destacam: LS “Compras Felizes” – Loja Social; e Banco de Voluntariado “Dar as Mãos”;
11. No quadro do Projeto Núcleo de Sonhos/Projeto *Ser Mais*, que esteve em funcionamento no período compreendido entre dezembro de 2012 e março de 2015, a APEPI assumiu como objetivo da sua missão social a promoção do desenvolvimento integral, estabilidade e equilíbrio emocional de crianças e adolescentes com vivências em contextos familiares desestruturados, através da avaliação psicológica e intervenção aos níveis psicoterapêutico e psicopedagógico;
12. Dispõe, por isso, de experiência e *know-how* adequados ao acompanhamento de famílias marcadas pela disputa parental, tendo em vista a sua análise e avaliação e, sendo caso disso, posterior intervenção psicoterapêutica e/ou psicopedagógica, para o que dispõe de técnicos devidamente credenciados;
13. Contactada pela 2ª Secção de Família e Menores da Instância Central da Comarca de Leiria, sediada em Pombal, no sentido de prestar a este Tribunal um serviço de assessoria técnica que possa constituir resposta adequada às necessidades acima referidas, a APEPI, na pessoa da Presidente da respetiva Direção, Dra. Maria Teresa Pereira da Silva, e da Sra. Diretora de Serviços, Dra. Sofia Pereira da Silva Seabra, acolheu tal proposta com grande entusiasmo, mostrando-se totalmente disponível para acrescentar tal trabalho de assessoria às respostas sociais e serviços prestados no concelho de Pombal, tendo indicado para o efeito o Ex.mo Sr. Dr. Paulo Jorge da Conceição Marques e a Ex.ma Sra. Dra. Sofia Margarida Gonçalves, psicólogos que integram o seu quadro de pessoal, bem como outros técnicos superiores da instituição, das áreas da educação e do serviço social. Assim e pelas razões expostas, é celebrado o presente protocolo de colaboração, o qual se regerá pelas **CLÁUSULAS SEGUINTEs**:

PRIMEIRA*Objetivos*

O presente protocolo visa dotar a 2ª Secção de Família e Menores da Instância Central da Comarca de Leiria, doravante designada por Tribunal, com sede em Pombal, de uma equipa de assessoria técnica, na área da psicologia.

SEGUNDA*Conteúdo da assessoria*

A assessoria técnica prevista na Cláusula anterior compreenderá, sempre que se mostre necessário e justificado no caso processual concreto, a avaliar pelo juiz do processo, a assistência a diligências, prestação de esclarecimentos, realização de exames, designadamente, avaliações psicológicas, elaboração de pareceres e intervenção psicoterapêutica familiar, no âmbito de processos de regulação de responsabilidades parentais e, eventualmente, de promoção e proteção, neste caso, em coordenação com as equipas do Instituto de Segurança Social, IP.

TERCEIRA*Entidade Prestadora*

Tal assessoria técnica será prestada pela APEPI - Associação de Pais e Educadores para a Infância, doravante designada por APEPI, com sede em Pombal, através dos técnicos acima indicados.

QUARTA*Âmbito Territorial*

Todavia, com o crescente número de decisões judiciais no âmbito tutelar cível a reclamarem um acompanhamento pós decisão veio a ser estabelecido contacto com técnicos com domicílio profissional nas cidades da área de competência territorial da comarca de Leiria, do juízo de família e menores de Pombal³⁰, na área da psicologia especialmente capacitados para a intervenção psicoterapêutica e psicopedagógica junto das crianças/jovens e famílias, os quais são nomeados como peritos e remunerados nos termos da tabela do regulamento das custas processuais³¹.

Mostra-se necessário agilizar a articulação com entidades não judiciais, para além das já referidas, nomeadamente com as Conservatórias do Registo Civil, o Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, os Hospitais, as Escolas, as Residências de Acolhimento.

Nessa medida, para além da intervenção desencadeada pelos procuradores da República da então secção de família e menores de Pombal, que culminou com a presença, em 13.02.2015, na reunião do Conselho Consultivo da comarca de Leiria, do Alto Comissariado para as Migrações e Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas, a propósito do acampamento

O âmbito territorial da assessoria prestada pela APEPI circunscreve-se preferencialmente ao concelho de Pombal, abrangendo as situações que ocorram nesta área geográfica.

§ **Primeiro:** Havendo acordo das duas partes, tal assessoria poderá abranger situações provindas de outras áreas geográficas, conquanto a intervenção dos especialistas se mantenha restrita ao concelho de Pombal e não demande deslocamentos a outras localidades.

QUINTA

Comunicações

Tendo em vista a prestação da assessoria referida, o Tribunal remeterá à APEPI os correspondentes pedidos, que deverão ser instruídos com todos os elementos que constem já dos processos, designadamente, articulados e relatórios sociais.

§ **Primeiro:** O meio de comunicação escolhido para esse efeito será, preferencialmente, o correio electrónico, através dos seguintes endereços:

Do Tribunal: pombal.familia@tribunais.org.pt

Da APEPI: apepi-ipss@iol.pt

§ **Segundo:** Sendo requisitada a assistência a diligências, os pedidos deverão chegar à APEPI com uma antecedência de, pelo menos, quinze dias, sendo igualmente utilizado o meio de comunicação referido no parágrafo que antecede, sem necessidade de notificações suplementares.

SEXTA

Pagamentos

O trabalho prestado no âmbito do presente protocolo pelos técnicos indicados pela APEPI será pago nos termos previstos para a prova pericial e intervenção de consultores técnicos em processos judiciais, mediante a apresentação das correspondentes faturas.

§ **Primeiro:** Tal pagamento, requisitado pelo juiz, será, quando as partes beneficiem de isenção de custas ou de apoio judiciário, adiantado pelo IGFEJ, nos termos dos artigos 16º, alínea d), e 19º, número 1, do Regulamento das Custas Processuais, como despesas processual, entrando, a final, em regra de custas.

SÉTIMA

Prazo

O presente protocolo é celebrado pelo prazo de um ano, contado da data da respetiva assinatura, renovando-se automaticamente por iguais períodos caso não seja denunciado com uma antecedência de trinta dias relativamente à data da sua renovação.

§ **Primeiro:** Respeitada a antecedência referida, o presente protocolo pode ser livremente denunciado.

§ **Segundo:** O trabalho desenvolvido no âmbito do presente protocolo será objeto de uma avaliação semestral, feita em conjunto pelas duas partes envolvidas, tendo em vista a apresentação dos resultados alcançados e eventual (re)definição de estratégias comuns.

*

O presente Protocolo vai ser assinado pela Ex.ma Sra. Juíza Coordenadora das Secções do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria sedeadas em Pombal, Dra. Maria João Velez, no exercício de poderes delegados pela Ex.ma Sra. Presidente da Comarca de Leiria, Dra. Patrícia Costa, em representação do Tribunal, e pela Ex.ma Sra. Presidente da Direção da APEPI, Dra. Maria Teresa Pereira da Silva, em representação desta Instituição.

³⁰ Por forma a permitir a intervenção das famílias na sua área de residência, como forma de obstar à deslocação.

³¹ Cfr. art.º 22.º n.º 1 do RGPTC e Portaria 685/2005 de 18.08, Anexo 1 d) e 2).

habitado por pessoas de etnia cigana na localidade de Embra, Marinha Grande, com relevância para a agilização de procedimentos.

Ao longo do ano de 2015 todos os magistrados em exercício de funções nos juízos de Família e Menores de Pombal, em ação concertada com o Núcleo de Infância e Juventude do CDSS de Leiria, efetuaram visitas às residências de acolhimento de crianças e jovens, situadas na área geográfica de competência territorial do juízo de família e menores de Pombal (à exceção da Nazaré), na perspetiva do conhecimento presencial recíproco da equipa do Centro de Acolhimento, bem como do contacto com os jovens/crianças em acolhimento, com esclarecimentos de dúvidas e questões, por parte da equipa técnica e das crianças/jovens, a saber:

Centro de Acolhimento Temporário de Pombal “Magia dos Afetos”; Centro de Acolhimento Temporário da Nazaré “A Casinha do Mar”; Centro de Acolhimento Temporário da Marinha Grade “O Girassol”; Lar de Infância e Juventude de Leiria “Internato Masculino de Leiria”; Lar de Infância e Juventude de Leiria “Lar Santa Isabel”; Centro de Acolhimento Temporário de Castanheira de Pera “Augusto Henriques”; Lar de Infância e Juventude de Chão de Couce “Casa do Canto”.

Igualmente têm sido mantidos contactos com o Centro Hospitalar de Leiria/Pombal, na pessoa do Sr. Diretor da Pediatria, relativamente à articulação entre o CHL/P e o Juízo de Família e Menores de Pombal, tendo sido feita uma apresentação, em 11.02.2016, no auditório daquele Centro Hospitalar, subordinado ao referido tema e dirigido ao serviço de pediatria e GML, com a participação da Procuradoria do Juízo de Família de Pombal e a Diretora do DIAP de Leiria, no qual foi apresentado um protocolo celebrado entre o Diretor de Serviço de Pediatria e a Diretora do serviço de Ginecologia/Obstetrícia e os Serviços Médico Legais, subordinado ao tema “Abuso Sexual.”

No âmbito da intervenção da PJFM com as Conservatórias do Registo Civil de Leiria em 22.10.2018, teve lugar ruma reunião de trabalho entre os procuradores da República do juízo de família e menores de Pombal e as senhoras Conservadoras do Registo Civil, da respetiva área territorial, sendo o objeto na qual foi abordada a legislação – Decreto-Lei n.º 272/2001 de 13.10 e Lei n.º 5/2017 de 02.03; as competências do Ministério Público e boas práticas.

Não poderá deixar de ser realçada a importância das reuniões de trabalho levadas a cabo com o Gabinete da Família, da Criança e do Jovem³², o 1.º encontro de família e crianças levado a cabo na Procuradoria-Geral Distrital de Coimbra, em 23.03.2018 e a reunião de trabalho realizada em Leiria, no dia 13.12.2019, com o Gabinete da Família, da Criança e do Jovem, a Comissão Nacional da Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens da área geográfica da comarca de Leiria, o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca de Leiria, os procuradores da República da jurisdição de família e menores da comarca de Leiria e a procuradora da República diretora do DIAP de Leiria.

³² O Gabinete da Família, da Criança e do Jovem foi criado e instalado na Procuradoria-Geral da República, na direta dependência da Procuradora-Geral da República, através da Ordem de Serviço 6/2017 de 8.11.

Recentemente a Procuradoria do juízo de família e menores de Leiria, passou a integrar a rede de parceiros de Leiria, dinamizada pela Administração Regional de Saúde do Centro, no contexto da ação social para crianças e jovens em risco e ação de saúde sobre género, violência e ciclo de vida, que desenvolve o seu trabalho ao longo do ano, com o objetivo de melhorar o conhecimento, articulação entre os parceiros e as respostas existentes, potenciar e consolidar o trabalho em rede nestas áreas com intervenção de acordo com as especificidades de cada parceiro.

A dinâmica desta rede, tem como base a realização de reuniões regulares para a definição de estratégias e dinamização de iniciativas que foram consideradas oportunas pelos parceiros, de sensibilização da comunidade em geral para a problemática dos maus tratos e da violência interpessoal, sendo a de maior visibilidade a que decorre durante o mês de abril em 2020 contava com a 10.ª Campanha de Prevenção denominada “Maus Tratos a Crianças e Jovens: SILÊNCIO??? NÃO!!! – interrompida devido à situação de pandemia que assola o país.

- **Da gestão de magistrados**

Os instrumentos de mobilidade e gestão processual visam melhorar o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, destinando-se a satisfazer necessidades pontuais de serviço e devem respeitar o princípio da especialização, assim o define o art.º 76.º do EMP, sendo instrumentos de mobilidade e gestão processual: reafecção de magistrados; afetação de processos; acumulação, agregação e a substituição.

É o Conselho Superior do Ministério Público que define os critérios a que devem obedecer tais decisões, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição de serviço e ainda as implicações de prejuízo sério que isso pode trazer para a vida pessoal e familiar do magistrado.

A **reafecção** de magistrado ocorre sempre que é necessário colocar transitoriamente um magistrado em tribunal, procuradoria ou secção de departamento diferente daquele em que está colocado, mediante proposta fundamentada do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, ao CSMP, através do Procurador Geral Regional, na qual indica o magistrado a reafectar, os motivos e objetivos da reafecção, ponderando, nomeadamente; fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual, eficiência do serviço, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar, categoria, antiguidade, classificação e prejuízo pessoal sério para a via pessoal ou familiar do magistrado.

A **afetação** de processos consiste na redistribuição de grupos de processos ou inquéritos a magistrado diverso do seu titular, de forma aleatória ou por atribuição, obedecendo ao princípio da especialização e tem por objetivo satisfazer necessidades pontuais de serviço melhorando a eficiência através do reequilíbrio da carga processual, mediante despacho fundamentado do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca, que o transmite ao Procurador-geral Regional.

A **acumulação** consiste no exercício de funções com carácter excecional de um magistrado em mais de um tribunal, procuradoria ou secção de departamento na mesa comarca, mediante

proposta fundamentada do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca ao CSMP, através do Procurador Geral Regional, com a concordância do magistrado, tendo em conta o princípio da especialização, a avaliação do volume processual existente e as necessidades do serviço.

O procurador-geral regional avalia semestralmente a justificação da manutenção da acumulação, que a transmite ao Conselho Superior do Ministério Público através do Procurador Geral da República.

A **agregação** tem lugar no âmbito do movimento anual, mediante publicitação, em que o magistrado exerce mais de uma função ou exerce funções em mais do que um tribunal, secção ou departamento da comarca, tendo em conta as necessidades de serviço, os valores de referência processual, a proximidade e acessibilidade dos lugares a agregar.

A **substituição** verifica-se sempre que o magistrado se encontra a faltar ou está impedido, sendo substituído por magistrado da mesma comarca ou área de jurisdição, segundo a ordem estabelecida no regulamento da procuradoria da República da comarca ou por determinação do magistrado coordenador da comarca.

Por outro lado, caso a falta ou impedimento for superior a 15 dias, pode o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca recorrer aos instrumentos de mobilidade e gestão processual previstos no art.º 76.º n.º 2 als. a), b) e c), reafecção de magistrado; afetação de processos; acumulação.

Conclusões

A figura do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca surge no ordenamento jurídico português com a reforma do sistema judiciário operacionalizado com a Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto e respetivo regulamento de organização do sistema judiciário, Decreto-Lei n.º 49/2014 de 27 de março.

O magistrado do Ministério Público coordenador da comarca desempenha um papel relevante no novo modelo de organização, encontrando-se investido de competências próprias de direção, gestão processual, administrativas e funcionais e enquanto membro integrante do Conselho de Gestão da comarca e do Conselho Consultivo partilha as competências que competem a estes órgãos.

Com a entrada em vigor do novo estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/29 de 27 de agosto, as competências do magistrado do Ministério Público coordenador da comarca elencadas no art.º 75.º do EMP, são praticamente coincidentes com as previstas no art.º 101.º da LOSJ, embora no EMP, se concretize o modo de execução de algumas das competências, nomeadamente alíneas c), j), k), m), n), u), v).

Em todas as comarcas é permitida a nomeação do procurador da República com funções de coordenação setorial, cfr. n.º 3 do art.º 99.º da LOSJ, o qual atua sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, coadjuvando-o na dinamização e criação de boas práticas, no estabelecimento e articulação com os coordenadores setoriais da mesma área

de especialização ou de áreas conexas, apoiando-o na intervenção com entidades públicas e OPC, propondo-lhe a emissão de ordens ou instruções.

A articulação entre ambos exige planeamento, motivação e participação, face à gestão por objetivos, à implementação de métodos de trabalho e controlo do tempo processual, ao acompanhamento da atividade processual, à simplificação e agilização processual, à informação aos cidadãos, ao acompanhamento dos processos e à avaliação do serviço.

Na concretização dos objetivos estratégicos e processuais da área da família e das crianças exige-se uma intervenção concertada com outras jurisdições, nomeadamente a criminal, com os órgãos de polícia criminal, com o núcleo de acessória técnica aos tribunais, com as comissões de proteção de crianças e jovens, com outras entidades, entre as quais, as escolas, os hospitais, as casas de acolhimento de crianças e jovens, as conservatórias do registo civil, revelando-se fundamental a realização de reuniões de trabalho, de protocolos de colaboração e de um manual de procedimentos e boas práticas.

Abreviaturas

CSMP- Conselho Superior do Ministério Público

CDSS- Centro Distrital de Segurança Social

EMP- Estatuto do Ministério Público

LOSJ- Lei da Organização do Sistema Judiciário

LOFTJ- Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

OPC – órgão de polícia criminal

PGA- Procurador Geral Adjunto

PGRC- Procurador Geral Regional de Coimbra

PGR- Procuradoria Geral da República ou Procurador-Geral da República

PRCC- Procurador da República Coordenador do Círculo

PRCS- Procurador da República Coordenador Setorial

RGPTC-Regime Geral dos Processos Tutelares Cíveis

ROFTJ- Regulamento de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

Referências Bibliográficas

- Toda a bibliografia, legislação e documentos hierárquicos com incidência na gestão dos tribunais e na gestão dos processos, disponível na plataforma de elearning, para o III Curso de Formação Específico para o exercício de funções de Presidente do Tribunal, de Magistrado do Ministério Público Coordenador e de Administrador Judiciário, módulos ministrados à distância, em especial: modulo 4- Gestão e administração do Tribunal, gestão processual, simplificação e agilização processual de procedimentos, modulo 7- Gestão de recursos humanos e liderança. Qualidade, inovação e modernização, modulo 8- Organização Judiciária e Confiança na Justiça-, disponível em:

<https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>.

- Barros, João Miguel (2015), Sistema Judiciário Anotado, AAFDL Editora
- Costa, Salvador, Luís Lameiras, - Lei de Organização do Sistema Judiciário, anotada e comentada, 2017, 3ª edição, Almedina editora
- Cardoso, António Lopes, Estatuto do Ministério Público anotado: Almedina editora
- Coelho, Ana de Azeredo, “Os Objectivos da Justiça. A Justiça como objectivo” JULGAR - N.º 20 - 2013 Coimbra Editora.
- Coelho, Artur Coelho, Gestão dos Tribunais e Gestão Processual
- Dider Jr., Fredie. Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português, Coimbra: Coimbra editora
- Neto, Abilio. Novo código de processo civil anotado. 2ª. Edição. Lisboa: Ediforum, 2014
- Rodrigues, Fernando Pereira. O novo processo civil e os princípios estruturantes. Coimbra: Almedina
- Resende, Miguel, O Princípio da Cooperação no Novo Código Processo Civil, Balanço do Novo Processo Civil, Coleção Contínua, Jurisdição Civil, março 2017, Organização Conjunta CEJ com a Ordem dos Advogados do Conselho Regional de Lisboa
- Zufelato, Camilo. Análise Comparativa da cooperação e colaboração entre os sujeitos processuais nos projetos de novo CPC: Jus Podium, 2013.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

30. DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR¹

Maria Isabel Sanchas Lajas*

- Ética e moral
- O perfil do magistrado
- O magistrado e as redes sociais
- O Coordenador, funções e instrumentos de gestão
- Liderança e gestão de conflitos

Ética e moral

“À mulher de César não basta ser honesta, tem de parecer honesta”.

A frase representa o pensamento de Júlio César, ditador absoluto, pretor máximo romano, no ano de 63 antes de Cristo.

Volvidos mais de 2000 anos, o significado da mesma (mais do que nunca), mantém a actualidade.

O termo ética, deriva do grego *ethos* (caráter, modo de ser de uma pessoa).

A palavra ÉTICA vem do grego *ethos*, e possui duas acepções, dependendo da letra grega que a inicia (eta ou épsilon): a primeira significa a morada habitual, o abrigo do homem, ou, em sentido amplo a partir do radical que origina a própria palavra, a origem e o desenvolvimento do homem como personalidade e caráter, a sua conduta. Na outra acepção, o *ethos* grego corresponde à repetição de comportamentos, os hábitos e costumes que distinguem determinado grupo social, e o identificam. Trata-se de uma acepção mais sociológica, que identifica a praxis humana. Com o tempo, e também com base numa ligação inexorável que a própria sociedade faz com a moral (embora os dois institutos tragam em seus âmagos conceitos distintos), a palavra ética advinda do vocábulo *ethos* acabou por ter uma conotação positiva, referente ao bom comportamento, ao caráter do homem, à conduta correta em determinada situação. Embora não se confunda com a moral, a ética muitas vezes encontra nessa última um fundamento ao seu agir e sentir; a ética, contudo, ocupa-se de valores distintos e não somente a moral.

A origem etimológica da palavra moral é “mos”, “mores”, que se refere ao conjunto de normas adquiridas por hábito.

Enquanto a moral advém basicamente de valores definidos por costumes, educação, e a cultura, a ética busca um estudo teórico para fundamentar determinada ação. Ou seja, por

¹ Trabalho escrito a que alude o artº 9º do Regulamento do Curso de Formação Específico, para o exercício de funções de Presidente do Tribunal, de Magistrado do Ministério Público Coordenador e de Administrador Judiciário, nos termos do disposto nos artºs 97º, 102º e 107º da Lei nº 62/2013 de 26 de agosto, aprovado pelo artigo único da Portaria nº 46/2017 de 31 de janeiro.

* Procuradora da República.

meio da aceção da filosofia clássica, a ética busca entender a retidão e a lógica benigna do comportamento humano, através da razão. Seria uma maneira de racionalizar o conceito da moral.

Perfil do magistrado

Toda a atividade pública hoje é questionada, nos seus aspectos éticos.

E não se exige conduta eticamente irrepreensível, apenas aos detentores de cargos no Executivo e no Legislativo.

Mais até que os demais agentes políticos, o magistrado tem obrigação de atuar sem manchar a moral: pois é quem julga, quem condena, quem decide da liberdade, do patrimônio e da honra.

Para o poder fazer, sem ferir suscetibilidades ou ter rebates de consciência, tem de ser correcto e transparente, pelo que os aspectos éticos da carreira preordenam todos os demais.

Não é por acaso que surge no CEJ o denominado “perfil do magistrado”.

No que respeita ao período anterior ao 25 de abril, podemos considerar que, de todas as características exigidas à magistratura portuguesa, uma das mais consistentes e fecundas (uma espécie de expressão-síntese) é a de sacerdócio judicial.

Todos nós (muito embora, já após o período 25 de abril de 1974) em muitos momentos das nossas carreiras, fomos confrontados com esta expressão e mais que isso, com o que a mesma significava: Espírito de sacrifício, entrega total à magistratura, abnegação, secundarização da família, do descanso, da vida social, etc..

Os juízes (ou magistrados, em geral), são como os que pertencem a uma ordem religiosa. Cada um deles tem que ser um exemplo de virtude, se não quiserem que os crentes percam a fé” (Elogio de los jueces escrito por abogados, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa América, 1989, pp. 261-262. 4 BMJ, n.º 51 (1955), pp. 8-9).

Nos arquivos, embora numa visão limitada ao arquivo da Procuradoria-Geral da República, como embrião de uma pesquisa mais vasta, detecta-se, claramente, o intuito de separar os delegados do procurador da República das comunidades, inculcando-lhes a ideia de separação de convívio através da assinalação determinada dos comportamentos. A fiscalização alastrava ao comportamento social do juiz, nomeadamente, aos designados maus hábitos de que era portador.

Como dizia o Conselheiro José Osório, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, em 1966, “Pode afirmar-se sem exagero que, entre as instituições públicas, os Tribunais são aquela que se apresenta mais profundamente estruturada na vivência da missão que desempenha. E o fenómeno é admirável se se pensar que essa estruturação supõe e exige uma modelação da própria personalidade, uma formação pessoal que não pode ser improvisada nem imposta e só se adquire com sacrifícios e severas renúncias”.

O afastamento da técnica pura ocorre no pós 25 de abril e pode ser, muito claramente, extraído dos discursos produzidos na sessão solene de inauguração do CEJ. Nela, referia o

Ministro da Justiça, Pedro Macedo, que o centro «não é uma escola, mas um centro de vivência; não se ensina, mas desperta-se ou sensibiliza-se». E o primeiro director do CEJ, Conselheiro António Caeiro, acrescentava que «o julgador não pode viver mais povoado de abstracções jurídicas: o gabinete do juiz deve ter uma janela aberta para a vida, pois há que reduzir cada vez mais a competência do juiz enciclopédico, virando-o cada vez mais para as realidades que lhe são subjacentes.

E esta redefinição passava também pela apresentação abrangente de um conhecimento dos magistrados, não limitado ao direito. Esta foi, sem dúvida, a imagem de marca do primeiro decénio do CEJ, onde a palavra mágica associada à magistratura parece ser a palavra “cultura”.

O Magistrado-realizador, o Magistrado-actor, o Magistrado-desportista, o Magistrado-escritor que aparecem na iconografia do CEJ até fins dos anos 80 foram-se tornando desadequados a uma imagem da justiça essencialmente tecnocrática, contabilizada pelo número de processos despachados e não pelos dotes culturais dos seus artífices.

Podemos, pois, concluir que a cultura não conseguiu vingar, como definição funcional, para a substituição de antigos paradigmas bem definidos e aceites. Entretanto, também o citado exemplo do sacerdócio judicial desaparecia no imaginário judicial do pós-25 de Abril.

Na verdade, por um lado, o sacerdócio deixou de ser uma comparação atractiva para a magistratura que quer abandonar definitivamente a imagem económica depauperada que lhe está associada e fazer parte da classe de topo dos estratos remuneratórios do Estado. Por outro lado, a sociedade passou a nutrir verdadeira paixão por uma “sociedade sem máscaras” que vai exigir que se mostre o homem por trás da função, considerando-se que todos os magistrados são figuras públicas potenciais (com tudo o que tem de bom e mau, já que, como é sabido, o mediatismo nem sempre traz benefícios às investigações em curso). Em suma: a magistratura deixa de estar numa redoma e passa a estar exposta, irreversivelmente.

Como bem referiu o Conselheiro Arala Chaves. “Assim, a substituição de valores sólidos da magistratura portuguesa (o sacerdócio judicial) por outros valores pretensamente sólidos (a cultura) redundou claramente num fracasso.

O que equivale a dizer que se perderam as velhas referências e não se encontraram novas.

Consequentemente, a magistratura encontra-se com dificuldades óbvias na definição das características pessoais necessárias para ser magistrado.

O Supremo Tribunal de Justiça, porém, continua a reconhecer que “temos como seguro e indiscutível que o ingresso nas funções de juiz, pelas suas especiais e consabidas natureza e responsabilidade, continua a exigir cautelas com vista a assegurar que os futuros magistrados judiciais dêem as necessárias garantias de idoneidade moral”. Ou de forma ainda mais impressiva “os deveres funcionais não podem ficar dentro do tribunal ou da repartição pública (...) os juízes porque decidem da honra; do nome e do bom nome; da

fazenda; e da liberdade das pessoas, dando cumprimento à tutela judiciária desses valores fundamentais, são naturalmente obrigados a uma discricção de hábitos, em público, que não comprometa a credibilidade e a confiança que neles depositam os cidadãos, em nome dos quais e para os quais administram justiça”.

O CEJ, no ano de 2005, passou a incluir, na formação de magistrados, uma cadeira de ética e deontologia comprovando a ideia enunciada por Gilles Lipovetsky, segundo a qual, “quanto menor é o espírito do dever, maior é a aspiração às regulações deontológicas”.

Ontem, como hoje, pergunta-se: Que perfil preciso de ter para aceder à magistratura?

A esta pergunta, tentam os senhores juízes portugueses responder no seu Compromisso Ético: Independência, imparcialidade, integridade, humanismo, diligência, reserva, associativismo judicial.

Para além disso, entende-se que os magistrados devem ser honestos, humildes, sensíveis e profissionais, e ainda, assíduos, pontuais, dedicados ao trabalho, dando o máximo de si na solução dos problemas.

A humildade é sempre essencial. As culturas verdadeiramente sólidas só conseguem saber que nada sabem. E a postura humilde é sempre a melhor forma de conviver com os demais intervenientes processuais, sendo, ademais, uma virtude do homem sábio.

Os magistrados são servidores da comunidade. Qualificados, sim; credenciados por haverem transposto concurso difícil, a que muitos são atraídos, mas pouquíssimos são seleccionados. Não deixam, porém, de ser funcionários, pagos pelos cofres públicos, mantidos pelas contribuições dos contribuintes.

A honestidade fará com que os magistrados sejam efetivamente trabalhadores, procurando vencer a carga de processos confiada, embora a entendam excessiva.

A consciência de seu tempo tornará os magistrados naturalmente empenhados na consecução de uma Justiça mais adequada.

E é por isso que os magistrados devem privar com a comunidade e todo os problemas que a envolvem. Não estão acima dos comarcanos, mas fazem parte deles.

Sensibilidade é dom inato, necessário a todos os bons magistrados e devem fazer uso dela no decorrer de toda a carreira, seja para insistir na actividade conciliatória, seja para detectar as mentiras envoltas nas lides ou ainda para distinguir os processos que demandem tratamento prioritário ou mais de acordo com as regras de equidade, sendo que, por vezes, a lei não apresenta soluções para o caso concreto.

Embora os talentos individuais sejam diferenciados e cada ser humano, chamado a exercer a missão de julgar possa privilegiar uma determinada feição de seu temperamento, o magistrado deve procurar o equilíbrio para um desempenho eficiente, resultante do seu autoconhecimento.

Os Magistrados e as Redes Sociais

Nas redes sociais não é diferente, já que envolve valores e regras de relacionamento, com a devida ética e respeito pelo próximo, bem como na “sociedade off-line”.

Mas um juiz ou um procurador, que revela certas coisas da sua família ou da sua vida no Facebook está, voluntariamente, a renunciar à sua privacidade, porquanto ninguém o está a obrigar a tal.

A privacidade tem o seu estatuto, é protegida, sobretudo para aqueles que a querem ter e a ela não querem renunciar.

A partir do momento em que há um espaço público, é o próprio magistrado que decide renunciar a essa privacidade...

E ao fazê-lo, está a revelar aspetos da intimidade, sejam elas brejeiras, ou sejam de mau gosto, mas que são do foro da opção individual do próprio magistrado.

Sendo o magistrado o próprio dono da sua intimidade, não podemos conceber um conjunto de limitações à expressão daquele, do foro da intimidade.

Deve, pois, respeitar-se a renúncia que assumiu perante o espaço público em relação a essa mesma intimidade.

Não podemos, contudo, esquecer, que as redes sociais transformam o que é, no que parece, expondo a pessoa à fantasia alheia, nem sempre bondosa.

Neste terreno da presença, da expressão e do relacionamento, parece-me ser difícil, para a magistratura, encontrar outro caminho que não seja o do silêncio, pelo menos o da reserva, isto por várias razões:

- Os magistrados devem ser discretos e comedidos nas palavras;
- Primar pelo recolhimento, já que a exposição, em rede não é favorável, sobretudo porque, como refere o Dr. José António Barreiros, “...se os magistrados se tornarem demasiado acessíveis, a sua figura, torna-se comezinha e corriqueira, abrindo sobretudo a porta a interpretações sobre se à vulgaridade dos seus comportamentos assim surpreendidos na rede, e como tal expostos, não sucederá a coexistência com os desvalores sobre os quais serão chamados a pronunciar-se no foro, sobrepondo-se, pelo acto judiciário”.

O Coordenador

1. Líder intermédio na estrutura hierárquica do Ministério Público

Nos termos do art.º 76.º do Estatuto do Ministério Público os Magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados. Por conseguinte, respondem pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância de directivas, ordens e instruções que recebem dos seus superiores hierárquicos e estão subordinados aos Magistrados de grau superior, devendo acatar as directivas, ordens e instruções recebidas dos mesmos.

A Lei 62/2013 introduz no seu art.º 99.º o cargo de Magistrado do Ministério Público Coordenador que dirige a Comarca e coordena as procuradorias e departamentos aí existentes.

O art.º 101.º define as competências do Magistrado Coordenador, atribuindo-lhe poderes de direcção e coordenação efectiva dos magistrados que prestam funções na Comarca, de gestão processual e organização das procuradorias e departamentos existentes na Comarca, de

exercer acção disciplinar sobre os oficiais de justiça nos termos aí previstos, de participar no processo avaliativo daqueles e de se pronunciar sobre sindicâncias a realizar pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Decorrentes da mesma disposição legal, recaem sobre os Magistrados Coordenadores das Comarcas, os deveres de darem conhecimento ao seu imediato superior hierárquico da actividade que desenvolvem, em cumprimento dos poderes que lhe são conferidos pela Lei, harmonizando a sua actuação com os poderes legalmente atribuídos àquele e de coadjuvar o Conselho Superior do Ministério Público, no exercício das competências que estão legalmente atribuídas àquele órgão da Procuradoria-Geral da República, nomeadamente em termos de reafecção e acumulação de serviço e formação dos Magistrados.

Por conseguinte, a Lei 62/2013 atribui ao Magistrado do Ministério Público Coordenador uma liderança intermédia que implica uma articulação e harmonização essencial e permanente entre os seus superiores e os seus subordinados para a realização da gestão por objectivos preconizados pela nova Organização Judiciária.

As funções do Coordenador enquanto líder e gestor dos recursos humanos na Comarca

Em obediência aos objectivos estratégicos, previamente traçados pelo Procurador-Geral da República, cabe ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, traçar anualmente os objectivos processuais concretos, a serem observados nas diversas procuradorias e departamentos que coordena.

A gestão do líder deve assentar em quatro elementos básicos essenciais:

– A definição de objectivos

Ao definir objectivos, temos de relacioná-los com os resultados que se pretendem obter, tendo sempre presente a missão legalmente confiada à Magistratura do Ministério Público:

– "Defender a legalidade democrática, representar o Estado e defender os direitos e os interesses que a lei determinar, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade, bem como participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania" e a visão estratégica de "sermos reconhecidos pela comunidade como uma Magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da colectividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efectiva em tempo útil e com qualidade", conjugando-os com os objectivos pessoais dos subordinados.

– Comunicação

O gestor tem de encontrar a melhor forma de garantir o envolvimento de cada subordinado, envolvendo-o pessoalmente na prossecução dos objectivos traçados, encorajando-o e motivando-o.

Devem transmitir-se todas as informações úteis aos subordinados, incentivando o debate.

Todas as questões da organização devem ser discutidas, disponibilizando o gestor, tempo diário, para ouvir as opiniões e preocupações dos subordinados, individualmente, quando se mostre necessário.

As reuniões, as conferências e os relatórios são importantes e fazem parte do trabalho de magistrado Coordenador, mas fundamental é a comunicação, directa e aberta com as pessoas, prestando atenção aos seus problemas e preocupações e participando activamente no desbloqueio dos constrangimentos diários decorrentes do seu serviço.

– **Confiança**

Tal como refere a Procuradora-Geral da República no documento que definiu os Objectivos Estratégicos Trienais e Anuais.

“Uma organização que confia nos seus líderes está disposta a dar o seu máximo no trabalho e pela boa imagem da mesma. Gerar confiança pressupõe ouvir e respeitar os subordinados, tratá-los com justiça e preocupar-se com o sucesso da equipa que lidera mais do que com o seu sucesso pessoal. Um líder digno de confiança deve assumir publicamente os seus erros, manter a sua palavra e cumprir os seus compromissos, seguir o caminho adequado em assuntos eticamente controversos, não participar em qualquer tipo de desonestidade e contribuir activamente para a reputação positiva da organização a que pertence.

Deve dar o bom exemplo, encurtando a distância entre aquilo que diz e aquilo que faz diariamente.

– **Responsabilidade**

As pessoas são responsáveis pelo seu trabalho. O líder deve identificar as falhas e as potencialidades de cada um dos seus subordinados e gerir as situações de modo a levar os subordinados a reconhecerem as suas falhas, dando contudo maior enfoque às suas potencialidades e consequentes sucessos.

A responsabilização não deve assentar na punição ou no estigma, mas primordialmente na aprendizagem, dando alguma margem de manobra ao erro, de modo a que as pessoas se sintam minimamente seguras para se adaptarem às novas situações e tomarem iniciativas válidas.

Contudo a eficácia da gestão não se basta com a observância dos quatro elementos supra enunciados. É necessário ainda o reconhecimento e a motivação que constituem o catalisador fundamental, para a evolução positiva do desempenho da organização.

– A motivação e o reconhecimento enquanto catalisadores do desempenho e empenhamento dos subordinados

O reconhecimento individual e da equipa, reforçam a motivação e o envolvimento das pessoas no cumprimento dos objectivos traçados.

A comunicação directa e clara dos objectivos, por si só, não gera entusiasmo. É preciso que as pessoas sintam que o seu trabalho contribui para a concretização progressiva desses objectivos.

Na verdade, mesmo quando os funcionários, representados pelos seus sindicatos, exigem salários mais elevados, mais do que dinheiro, o que procuram obter, de facto, é apreço, compreensão e necessidade de mais envolvimento da empresa onde exercem funções.

Muitas das vezes o empregado não se sentindo tratado com respeito e dignidade sente-se legitimado a retaliar contra a empresa, exigindo através de reivindicações sindicais, benefícios materiais e salariais cada vez maiores. Aliás, o conflito pode evidenciar-se de diversas maneiras: greves generalizadas, baixas na produtividade, desperdícios exagerados, relações tensas entre gestão/empregados, absentismo, lentidão no trabalho, etc....

Consequentemente, quando as necessidades individuais dos subordinados são divergentes e contraditórias com os objectivos da organização, geram-se conflitos que dividem as pessoas e conduzem a uma alienação generalizada, desenvolvendo-se sentimentos de isolamento, incapacidade, insignificância, estranheza e descoordenação.

Por conseguinte, instala-se na organização, uma sensação geral de confusão e ambiguidade. Os subordinados não são capazes de obter uma imagem clara de onde estão e para onde eles e a organização caminham.

Assim, fácil é concluir, que se uma organização conseguir criar um clima de trabalho saudável, baseada no reconhecimento, proporciona aos subordinados, condições para que estes desenvolvam bons relacionamentos, tornando-se inovadores, motivados, responsáveis e funcionalmente comprometidos com os objectivos da organização.

Para tanto toma-se necessário que a organização tenha presentes certos princípios fundamentais:

- Todos os subordinados, têm necessidade de sucesso, por isso é necessário criar empenhamento nas pessoas, de modo a que estas estejam dispostas a fazer tudo o que for necessário para ajudar a organização a ter sucesso;
- Todos gostam de se sentir importantes, úteis, bem-sucedidos e integrados na organização a que pertencem, por isso as suas opiniões devem ser ouvidas, debatidas e consideradas, a informação deve ser partilhada para que sintam que fazem parte da equipa e para que possam ser produtivos e executar bem o seu trabalho;
- Todos os subordinados gostam de ser apreciados e elogiados, desde que o elogio seja realista e justo.

Em suma, hoje mais do que nunca, se vem percepcionando que uma boa gestão organizacional pressupõe, essencialmente, uma liderança de pessoas, constituindo estas, o elemento essencial, para prosseguir com êxito, na execução dos objectivos previamente traçados. A grande aposta no êxito da nova organização judiciária, assenta no empenhamento de todos os magistrados, advogados e funcionários, de modo a que estes, movidos pelo reconhecimento interno das suas estruturas organizativas tenham a motivação necessária para prestar um melhor serviço ao cidadão e à comunidade na defesa dos seus direitos e na realização de uma Justiça adequada e em tempo útil.

Deste modo, as Lideranças (de topo e intermédias) têm de ser movidas por uma definição clara de objectivos, promotoras de diálogo, de confiança e de responsabilidade e geradoras de reconhecimento e conseqüente motivação capaz de aumentar o nível de produtividade dos subordinados e a eficácia e a eficiência da organização.

Os Instrumentos de Gestão

Mas, chegados a este ponto importa então perguntar de que instrumentos de gestão se deve socorrer o Coordenador, para alcançar os objectivos retro mencionados.

– Directivas, instruções, ordens, recomendações, orientações, reuniões e conversas informais Conforme determinado na Directiva 5/ 14 de 19/11/2014, da Procuradora-Geral da República, são instrumentos hierárquicos do Ministério Público as directivas, instruções e ordens.

As directivas são da exclusiva competência do Procurador-Geral da República e, em certas matérias relacionadas com a organização interna e de gestão dos quadros, da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do art.º 27.º, alínea c), do EMP.

A emissão de tais directivas respeita a comandos e critérios gerais de interpretação de normas ou comandos relativos ao funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público.

As mesmas são vinculativas e quando se referem à interpretação de disposições legais ou determinem que a doutrina constante dos pareceres do Conselho Consultivo seja seguida e sustentada pelos Magistrados do Ministério Público, devem ser publicadas no Diário da República.

As instruções e ordens podem ser emitidas pelo Procurador-Geral da República e pelos demais órgãos e agentes do Ministério Público, com atribuições e competências hierárquicas, destacando-se, para o que ora nos importa, os Magistrados do Ministério Público Coordenadores.

Estas últimas (instruções e ordens), têm natureza vinculativa; Enquanto as instruções contêm disposições gerais sobre a actuação e organização relativa a questões e temáticas concretas e envolvem directivas de acção futura para casos que venham a produzir-se, as ordens contêm imposições de uma acção ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objecto de e para a organização e operacionalidade dos respectivos serviços.

Pelo exposto, ao Magistrado do Ministério Público Coordenador incumbe cumprir e fazer cumprir as directivas, instruções e ordens emitidas pelo Procurador-Geral da República e as instruções e ordens emitidas pelos seus imediatos superiores hierárquicos.

Para além disso, ele próprio, no âmbito das competências que lhe são atribuídas nos termos do art.º 101.º da Lei 62/2013, pode emitir ordens e instruções.

Para além destes instrumentos hierárquicos, de natureza vinculativa, pode, ainda, emitir recomendações e orientações de natureza não vinculativa para os seus subordinados.

Para isso, parecem-nos importantes, reuniões e conversas informais com os subordinados, por forma a obter a aderência dos mesmos aos mencionados instrumentos formais, de natureza hierárquica.

Da minha experiência, como representante do M^ºP^º, delegada do Procurador da República, Procuradora Adjunta e Procuradora da República (umas muito boas outras nem por isso), posso concluir que qualquer ordem ou instrução deve ser precedida de urna reunião ou audição prévia dos visados, se possível, obtendo a concordância destes, fazendo-se, posteriormente uma avaliação dos resultados, por forma a concluir se foi atingido o objectivo que se pretendeu implementar com a mesma.

Quanto às orientações e recomendações, de natureza não vinculativa, estas podem e devem nascer da partilha de pontos de vista e ideias do Coordenador com os seus subordinados (se possível partindo a iniciativa destes últimos, colocando-os à vontade para tal) e espelhar a posição dominante, a fim de terem a maior aderência possível dos destinatários.

A sua redução a escrito (tal como as ordens e instruções emanadas pelo Coordenador) deve constar de texto simples, com ideias claras, por tópicos e nunca ultrapassar uma página de texto, de modo a serem facilmente assimiladas e consultadas, quando necessário.

– Relatórios, mapas, dados estatísticos e meios informáticos

Traçados os objectivos processuais, compete igualmente ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, monitorizar o movimento processual das procuradorias e departamentos do Ministério Público, detectando os processos pendentes por tempo excessivo (comunicados, aliás, via SIMP, pelos próprios magistrados) ou os não resolvidos em prazo razoável (também comunicados quando se encontram no gabinete há mais de 30 dias), acompanhar o estado geral dos serviços, implementar métodos de trabalho específicos para cada unidade orgânica, determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processual, avaliar a actividade do Ministério Público em termos de qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos.

Para o desempenho cabal de tais funções, os dados estatísticos obtidos no sistema informático "CITIUS", com periodicidade mensal e relativos a cada uma das unidades orgânicas e departamentos, revelam-se essenciais (embora não únicos) para que gradualmente o Coordenador vá tomando as medidas de gestão e correcção necessárias aos desajustamentos e assimetrias detectadas e simultaneamente, vá avaliando a evolução do desempenho dos seus subordinados, nomeadamente propondo, fundamentadamente, ao Conselho Superior do Ministério Público a reafecção de magistrados ou a acumulação de serviço nos termos do estatuído nas alíneas f) e h) do n.º 1 do art.º 101.º da Lei 62/2013.

Além disso compete ainda ao Coordenador prestar contas junto da sua hierarquia dos resultados obtidos e da evolução verificada no cumprimento dos objectivos previamente traçados.

Semestralmente cabe ao Coordenador fazer uma avaliação global sobre a concretização dos objectos processuais previamente traçados para o respectivo ano judicial, elaborando para tanto relatório semestral, acompanhado dos respectivos mapas estatísticos.

Idêntico procedimento deve ser adoptado no final do ano judicial, vertendo-se no relatório anual, (acompanhado dos respectivos mapas estatísticos) uma análise aturada sobre os objectivos alcançados, os superados e os não cumpridos, elencando-se os constrangimentos e obstáculos que impediram a concretização destes últimos a fim serem ponderadas as medidas correctivas necessárias, de modo a serem planificados os objectivos para o próximo ano judicial, de modo a que o Conselho Superior do Ministério Público possa ir planeando a gestão de quadros do Ministério Público de acordo com valores de referência processual mais ajustados.

De igual modo o micro Portal da Comarca, acessível através do site da Procuradoria- Geral da República se revela essencial como instrumento de gestão do Coordenador, não só como meio de divulgação de informação importante para os seus subordinados e superiores hierárquicos mas essencialmente como meio privilegiado de divulgar a actividade do

Ministério Público junto dos cidadãos, dando assim mais visibilidade e credibilidade ao trabalho que vem sendo desenvolvido na Comarca.

Efectivamente não só no referido Portal devem ser divulgados os instrumentos de gestão que vêm sendo utilizados, como todas as notícias importantes sobre a actividade processual e não processual que vem sendo desenvolvida pela equipa dos Magistrados do Público que desempenham funções na Comarca.

Através da consulta ao micro Portal o cidadão tem acesso directo ao modo de organização da Comarca, aos contactos dos diversos departamentos e unidades, bem como aos locais e horários dos serviços de atendimento ao público levado a cabo pelo Ministério Público.

Além disso, tal plataforma informática permite através do respectivo email ali divulgado, um contacto directo e rápido do cidadão com o Magistrado do Ministério Público Coordenador, sinalizando-lhe situações anómalas, solicitando-lhe esclarecimentos sobre o andamento dos processos ou até apresentando-lhe denúncias do foro criminal ou outro.

– Liderança e gestão de equipas

É ao líder e gestor que recai a responsabilidade sobre o desempenho dos vários actores organizacionais: a organização, as equipas, as pessoas, e ele próprio. Daí a importância de desenvolver e treinar as atitudes e competências adequadas para liderar e gerir eficazmente uma equipa de trabalho.

Tipos de liderança:

“Vários foram os autores que abordaram os tipos de liderança. No entanto, sobressai-se uma teoria mais comumente referenciada, e bastante utilizada, de White e Lippitt (1939). De acordo com estes autores existem essencialmente três tipos de liderança: Autoritária, Liberal e Democrática.

– Líder autoritário: fixa directrizes sem a participação do grupo, determina as técnicas para a execução das tarefas. É também ele que designa qual a tarefa de cada um dos subordinados, e qual será o companheiro de trabalho de cada sujeito. É dominador, provocando tensão e frustração no grupo. Tem uma postura essencialmente directiva, dando instruções concretas, sem deixar espaço para a criatividade dos liderados. Este líder é pessoal, quer nos elogios, quer nas críticas que faz.

As consequências desta liderança estão relacionadas com uma ausência de espontaneidade e de iniciativa por parte dos liderados, bem como pela inexistência de qualquer amizade no grupo, visto que os objectivos são o lucro e os resultados de produção. O trabalho só se desenvolve na presença física do líder, visto que quando este se ausenta, o grupo produz pouco e tende a indisciplinar-se, expandindo sentimentos recalcados.

O líder autoritário provoca grande tensão, agressividade e frustração no grupo.

– Líder liberal, também denominado de *laissez faire*: não há imposição de regras. O líder não se impõe ao grupo e conseqüentemente não é respeitado. Os liderados têm liberdade total para tomar decisões, quase sem consultar o líder. Não há grande investimento na função, no estilo liberal, havendo participações mínimas e limitadas por parte do líder. Quem decide sobre a divisão das tarefas e sobre quem trabalha com quem, é o próprio grupo. Os elementos do grupo tendem a pensar que podem agir livremente, tendo também desejo de

abandonar o grupo, visto que não esperam nada daquele líder. Como não há demarcação dos níveis hierárquicos, corre-se o risco do contágio desta atitude de abandono entre os subordinados. Este é frequentemente considerado o pior estilo de liderança, pois reina a desorganização, a confusão, o desrespeito e a falta de uma voz que determine funções e resolva conflitos.

– Líder democrático: assiste e estimula o debate entre todos os elementos. É o grupo, em conjunto, que esboça as providências e técnicas para atingir os objectivos. Todos participam nas decisões. As directrizes são decididas pelo grupo, havendo contudo um predomínio (pouco demarcado) da voz do líder. O grupo solicita o aconselhamento técnico sugerindo este, várias alternativas para o grupo escolher. Cada membro do grupo decide com quem trabalhará e é o próprio grupo que decide sobre a divisão das tarefas. O líder tenta ser um membro igual aos outros elementos do grupo.

O líder democrático, quando critica ou elogia, limita-se aos factos, é objectivo.

Este tipo de liderança promove o bom relacionamento e a amizade entre o grupo, tendo como consequência um ritmo de trabalho progressivo e seguro. O comportamento deste líder é essencialmente de orientação e de apoio.

Mediante estes três tipos de liderança, cabe a cada sujeito escolher aquele que mais se adapta às suas próprias características, às funções, competências e feitios dos liderados, bem como às tarefas e contextos de realização dos objectivos.

Perante o que foi exposto e, sabendo-se já que a liderança é uma competência a ser trabalhada e exercida, devemos, talvez, escolher o estilo que mais resultados positivos traga, quer para o líder, quer para os liderados.

É, no entanto, importante salientar que não há estilos puros, em termos práticos: ninguém pratica um único estilo de liderança, mas o que acontece é que os líderes têm mais ou menos características de um ou de outro tipo. Sucede, também, que mediante situações específicas, os líderes adoptem um estilo mais adaptado e mais eficaz às vicissitudes do projecto, da equipa, do contexto, dos prazos, etc. Assim, se os tentássemos representar, os tipos de liderança ficariam numa espécie de um contínuo, em que se tocam e até se podem sobrepor nalguns aspectos.”

Importante é perceber que os diferentes estilos se tocam e são usados caso a caso.

Por exemplo, um líder laissez-faire que perceba que perdeu o controlo da equipa, pode adoptar um estilo mais autoritário. Um líder democrático, num momento em que tem um trabalho para realizar e um prazo para cumprir, pode/deve optar por uma postura mais autoritária. Da mesma forma, um líder democrático que sinta que a equipa está a correr muito bem, pode desleixar-se um pouco e cair num estilo mais laissez-faire.

Os estilos vão variando conforme a motivação da equipa e o momento em que esta se encontra.

“Provavelmente, uma liderança mais autoritária estará mais apropriada a sujeitos com baixa competência, que necessitam de instruções precisas para a realização eficaz das tarefas. Com pessoas com elevados níveis de competência, com vasta experiência, o estilo de liderança mais eficaz será participativo (democrático) no sentido de fornecer orientação e apoio. Este estilo motiva muito as pessoas visto que lhes atribui bastante responsabilidade.”

Importante é interiorizar que “Não existe (...) nenhum estilo de liderança único e válido para todas as situações e para todos os sujeitos e, será, conseqüentemente, importante atender a três factores:

- O líder (valores, convicções, confiança nos subordinados, modo de liderar, etc.);
- O subordinado (gosto pelo trabalho, receptividade ao líder, expectativa de participação nas decisões, experiência na resolução de problemas, etc.);
- O contexto (a situação: tipo de empresa, valores, directrizes, objectivos, complexidade, organigrama, etc.).

Não podemos, no entanto, esquecer que a liderança não se realiza em isolamento. Para liderar é necessário que haja interacção entre um elemento, que será implícita ou explicitamente, o líder e outro(s) sujeito(s), o(s) liderado(s).

Mediante esta interacção, a liderança pode ter dois tipos de orientação, havendo a possibilidade de ser mais orientada para as pessoas ou para as tarefas.

Quando a essência do líder está direccionada para as pessoas, existe nele uma maior sensibilidade às problemáticas dos outros. (...)

Quando a orientação do líder está mais direccionada para a tarefa, ou para a produção, existe uma preocupação com a realização das actividades, valorizando-se os resultados (...). Há uma preocupação excessiva com as tarefas em deterioramento das pessoas que as executam. Isto pode provocar a diminuição da coesão grupal e da satisfação dos liderados. Contudo, esta satisfação poderá aumentar se o líder mostrar aos subordinados o que espera deles. Isto significa que o efeito sobre a produtividade estará dependente do estilo de liderança para a tarefa. Assim sendo, uma liderança autoritária terá conseqüências negativas, ao passo que uma liderança directiva e estruturada terá conseqüências de produção mais positivas, no sentido que cada um sabe o que se espera dele e isto não lhe é imposto de modo rígido e inflexível.

“A liderança é mais arte do que ciência. Nessa arte, o líder tem de aplicar a sua experiência e o seu bom senso para decidir quando, como, e com quem deve usar cada um dos estilos” (Estanqueiro, 1992).

Motivação nas Equipas

A liderança deve preocupar-se com a motivação dos liderados. De uma forma muito sumária e a propósito da motivação de uma equipa, vale a pena reflectir sobre algumas técnicas e princípios da motivação, que podem ajudar a impulsionar a produtividade e o bom ambiente de uma equipa:

- Conhecer as causas do êxito ou do fracasso de uma tarefa, aumenta a motivação;
- O reconhecimento do sucesso, por parte do líder, é bastante motivador;
- O registo dos progressos aumenta a motivação intrínseca;
- O nível de estimulação dos sujeitos tem de ser doseado: se a estimulação ou o desafio for reduzido, não há promoção de mudança. Já se for um desafio excessivo pode levar a

sentimentos de frustração e de ansiedade. Há que dosear o desafio com a competência do sujeito, para que o nível motivacional seja adequado;

- O líder que dá autonomia no trabalho promove a motivação, o sucesso e a auto-estima;
- O ambiente que se desenvolve no contexto laboral poderá ser mais motivador se houver bom ambiente, optimismo e confiança;
- A atmosfera interpessoal influencia o desempenho;
- É importante que a equipa conheça os objectivos que se pretende alcançar;
- Comunicar à equipa os resultados do seu trabalho funciona como um poderoso estímulo;
- O líder deve mostrar interesse por cada elemento da equipa, de um modo individual e de um modo mais global, como elemento pertencente do grupo;
- A competição doseada pode ser um bom recurso à motivação, quando usada como jogo de grupo, ou como auto-desafio consigo mesmo;
- Evitar a repreensão pública, o sarcasmo, as comparações para ridicularizar;
- Há que atender às diferenças individuais na motivação, sendo que uma estratégia pode ser muito eficaz com um sujeito/grupo e muito pouco eficaz com outro.

Competências do líder

O bom líder muda o estilo consoante, entre outras coisas, a competência individual do liderado. Contudo, as competências do líder vão, também, no sentido de dar feedback aos liderados. É deste modo que se torna necessário elogiar os subordinados pelas tarefas realizadas com sucesso, pelas ideias inovadoras que apresentam, bem como criticá-los de um modo assertivo, objectivo e direccionado para o erro, para que percebam a razão da repreensão.

Será, pois, necessário, que o líder esteja atento aos seus subordinados para, deste modo, os poder incentivar, eficazmente.

Para que os outros mudem o seu comportamento, é necessário atingi-los no ponto de motivação, tornando interessante o objectivo a alcançar. Sendo o elogio um modo compensador de provocar satisfação imediata, não podemos esquecer que todas as pessoas gostam de ser elogiadas, mesmo as que têm elevada auto-estima e segurança. Quando o elogio vem de um superior hierárquico, obviamente, a satisfação do sujeito aumenta, podendo aumentar também a sua motivação e predisposição para a tarefa e, por consequência, o seu nível de eficácia.

O elogio deve ser concreto, dado no momento certo, e não constantemente, para não cair na vulgaridade: deve ser sincero e honesto.

A crítica tem que existir (se não se criticar, corre-se o risco de que o erro se repita, porque o sujeito irá pensar que tem agido como é esperado) mas tem que ser construtiva e não destrutiva, isto é nunca com o objectivo de menosprezar o outro mas para que o receptor perceba que o resultado obtido não é o mais desejado. Não deve, pois, colocar em causa a capacidade ou dedicação do sujeito, apenas manifestar a discordância em relação à forma como foi realizada a tarefa. A crítica construtiva inclui argumentação, questionamento entre os dois elementos (crítico e criticado) para perceber porque surgiu o erro, reflexão e até algum trabalho em conjunto para perceber o que está mal para poder modificar.

Um aspecto importante da crítica tem a ver com o facto de dever ser feita em privado ou em público. Enquanto os elogios podem ser dados em público, a repreensão deve ser sempre feita em particular, discretamente, de modo que não seja presenciada por outros elementos do grupo.

Não se deve esquecer que mesmo que seja justa, a crítica deixa sempre um sabor amargo (...). Na crítica há que equilibrar a dureza com o erro e a assertividade para com a pessoa que cometeu o erro, de molde a que a pessoa se sinta mal relativamente ao erro, mas não relativamente a si mesma.

Tal como o elogio, a crítica tem que ser concreta, objectiva e oportuna e sobretudo justa. Ao criticar, tem de se utilizar técnicas assertivas:

– Estabelecer uma boa compreensão do processo de decisão; Resolver o diferendo em privado; Evitar que os problemas se acumulem; Ser concreto e preciso, descrever os factos; Apontar um erro de cada vez; Ser firme, já que é um procedimento necessário; Evitar generalizações, apontando o erro concreto; Apontar o lado positivo; Sugerir uma solução que tenha em conta as várias partes envolvidas e que seja aceite por todos.

Quanto aos erros ou procedimentos menos correctos, também da minha experiência como magistrada, entendo que, muito embora a reunião deva abranger o colectivo de magistrados, fazendo constar da ordem de trabalhos, precisamente todas as situações em que é necessário alterar práticas de trabalho, não é necessário individualizar o magistrado A ou B.

Estes, porem, ao constatarem, na ordem de trabalhos, os mencionados erros, serão os primeiros, no futuro, a rectificar as suas práticas, melhorando o seu trabalho.

Caso tal não aconteça, será então de proceder a uma reunião individual, com os mencionados magistrados A, B, etc..

Eficácia da Liderança

Há comportamentos que um Coordenador deve ter na sua interacção com o grupo, por forma a fomentar a eficácia:

Justiça: é fulcral que o líder seja justo e percepcionado como tal pelo grupo. A falta de equidade dentro de um grupo leva a sentimentos de descontentamento e desconfiança.

Honestidade: é outra característica muito importante que consiste no líder ser considerado uma pessoa de palavra, que ao prometer, cumpre. Sempre que se criam expectativas no grupo, deve fazer-se tudo para que estas sejam cumpridas.

Modo como lida com as emoções: o comportamento do líder não deve ser exageradamente racional. Há necessidade de emoções para que o grupo esteja activo e determinado. É fundamental saber entusiasmar e incentivar os subordinados.

Assertividade: a resolução dos conflitos e problemas com os elementos que lidera deve ser feita de modo assertivo. A assertividade consiste na verbalização honesta daquilo que sente, sem ser agressivo e sem magoar os sentimentos do receptor. O líder “deve estar preparado para ser contestado e para lidar com isso de uma forma não emocional. Deve encarar todas as situações de possível conflito interpessoal como um desafio ou problema a resolver, nunca como ameaça ao seu poder ou prestígio”

Quanto ao feedback, o líder tem funções de elogiar e de repreender salienta-se de novo, “um líder nunca repreende senão em privado e não perde uma oportunidade de elogiar merecidamente, em público”.

É também essencial para a liderança o **auto-conhecimento**. É importante saber-se quais as mais-valias, bem como as limitações.

Motivação: o líder deve saber motivar os seus colaboradores. Para isso deve definir objectivos incentivando o grupo a trabalhar nessa direcção.

Confiança: a confiança é a base da empatia. Gerar empatia impõe um esforço para ouvir os outros, mostrando um interesse genuíno.

Partilhar os méritos: mesmo que a ideia inicial seja do líder, será sempre importante repartir os méritos com aqueles que se esforçaram. As pessoas precisam de saber que são reconhecidas e isso levará ao aumento da coesão do grupo e da motivação para projectos futuros. Mas se algo corre mal será importante que, como líder chama a si mesmo as responsabilidades.

Gestão do conflito

Como refere o Professor Eduardo Simões, “onde há diversidade há conflito”. Ora, as organizações têm vindo a assumir uma cada vez maior diversidade organizacional pelo que o conflito é muito mais provável do que era antigamente. Daí a importância da gestão de conflitos, noção, aliás, com poucas décadas.

A grande questão é “Estamos preparados para lidar com a conflitualidade de uma forma positiva?”

“O conflito é hoje reconhecido como um dos processos básicos que devem ser geridos nas organizações. Nos livros de comportamento organizacional é quase universal o aparecimento de um capítulo que lhe é dedicado. Do mesmo modo, tornou-se um cliché afirmar que o conflito nas organizações é inevitável e frequente, e que serve funções úteis quando gerido apropriadamente. Os gestores têm referido que despendem cerca de 20% do seu tempo lidando com alguma forma de conflito (Thomas, 1992, p. 652, citado por Cunha et al., 2007, p. 517).”

Segundo o Professor Eduardo Simões, o conflito é “um processo em que uma parte tem a percepção de que os seus interesses são opostos ou afectados negativamente por outra parte”.

Então o conflito tem a ver com divergência e com interesses opostos; e tem a ver com a “percepção” – ao ter a ver com a percepção há casos em que percebemos um conflito em que o mesmo não existe.

Concordando na íntegra com o Professor Eduardo Simões, se há mais conflitualidade quem tem posições de liderança tem que ter mais duas grandes competências (a acrescer às que possua):

- Competências de gestão de conflitos e Competências de negociação.

Sem estas competências não é possível liderar com eficácia, pois “LIDERAR É INFLUENCIAR”. O líder tem de ser negociador e liderar sem poder exige ainda mais negociação. Como liderar sem poder e autoridade? “Negociando”

Tradicionalmente os conflitos eram vistos como um mal a evitar a todo e qualquer custo, daí que sempre que surgia era eliminado com base no poder e na autoridade. Pressupunha-se que os conflitos eram resultado de comportamentos de certos indivíduos indesejáveis. Esta era a visão tradicional e bastante limitadora e redutora.

Com a evolução dos estudos, chegou-se à conclusão que o conflito pode ser prejudicial, mas pode também trazer benefícios, possibilitando o surgimento de ideias inovadoras. O desacordo aberto pode levar a uma maior exploração de sentimentos, valores, atitudes e pontos de vista.

Actualmente entende-se que a existência de conflitos é útil para manter a vitalidade das organizações e dos grupos e para as relações interpessoais.

Fontes de conflito

De uma forma muito sintética, como o fez o Professor Doutor Eduardo Simões:

– Incompatibilidade e diferenciação; Interdependência; Sistema de recompensas; Incerteza e recursos escassos; Ambiguidade e confusão de papéis; Responsabilização difusa ou ausente.

Além destas causas, temos igualmente a competitividade, o desejo de êxito, a necessidade de status, a luta pelo poder.

No estado actual dos tribunais, a redução de recursos humanos (com as consequentes redistribuições de serviço) e o sistema de avaliação são claramente fonte de conflitos. As inspecções podem ter um papel muito motivador ou completamente desmotivador para pessoas especialmente empenhadas e o conflito também surge pelas comparações que, inevitavelmente, os elementos do grupo fazem.

Estilos de gestão do conflito

Do meu ponto de vista, se é certo que os estilos advêm da individualidade de cada um - e não há propriamente um bom ou mau – o que um líder tem que fazer é procurar conhecer e perceber o melhor possível o grupo e a estratégia a utilizar será de forma adequada e deliberada escolher o estilo certo para uma determinada situação, fazendo imperar sempre o respeito mútuo, única forma de garantir o sucesso na resolução de conflitos.

Evoluir em termos de estilo de gestão de conflitos é deixar de ser prisioneiro do “meu” estilo e passar a ser o decisor da minha estratégia – Flexibilidade é fundamental.

Estudos efectuados revelam que o relacionamento hierárquico condiciona o estilo utilizado pela pessoa envolvida no conflito.

Vários estudos a gestores, revelou que estes utilizam predominantemente o estilo de integração com os seus subordinados, o estilo de acomodação com os seus chefes e o estilo de concessão mútua com os seus colegas.” – o que nos parece muito interessante numa carreira hierarquizada como a do Ministério Público.

A gestão do conflito pode ser feita mediante alterações nas atitudes e nos comportamentos dos indivíduos da organização ou na estrutura da mesma.

– Ao nível das atitudes o gestor pode mudar percepções (através da gestão da cultura); salientar as diferenças ou semelhanças entre grupos; redefinir interesses (introduzindo objectivos de nível superior aos dos elementos em conflito); introduzir novos padrões de cooperação ou de competição; modificar sentimentos, estereótipos e processos de percepção da realidade.

– Ao nível dos comportamentos, o gestor pode manipular padrões de recompensa e punição; treinar os indivíduos para reconhecer e lidar com o conflito (ensinando capacidades de negociação, de cooperação e de trabalho em equipa) e introduzir um moderador.

– Ao nível da estrutura, o gestor pode redefinir papéis, funções e interdependências; criar regras para resolução ou mediação de conflitos; criar novos mecanismos de coordenação e de

interface; estabelecer grupos de consulta, para antecipar o conflito e estabelecer grupos de participação, para formalizar o conflito.

A gestão de conflitos consiste assim na escolha e implementação de estratégias mais adequadas para se lidar com cada tipo de situação conflituosa.

Comunicar e resolver o conflito

Um aspecto essencial na função do gestor perante o conflito é a sua capacidade de percebê-lo a tempo suficiente para agir no sentido de geri-lo, de resolver o problema.

Assim tem que rapidamente:

- Identificar a natureza do conflito (saber fazer as perguntas certas);
- Separar as pessoas dos problemas
- Procurar transformar a oposição num problema a resolver em comum
- Tomar consciência das diferenças e ser capaz de as analisar As competências de comunicação são essenciais

Criar um clima numa equipa onde há possibilidade de as pessoas se puderem expor sem se sentir ameaçadas na sua intimidade; Partilhar com os outros as suas dificuldades pessoais melhora o ambiente e atenua os conflitos.

Segundo Manuel Mações, os gestores gastam, pelo menos, 80% do seu dia de trabalho, a comunicar com os outros, o que equivale a dizer que 45 minutos de cada hora de trabalho do gestor são gastos ao telefone, em reuniões, a comunicar directamente ou conversando informalmente com os outros.

Seguindo de perto o mesmo autor, a comunicação está sempre presente em todas as funções do gestor. Assim:

- Quando desempenham a função de planeamento, obtêm informação, escrevem relatórios e reúnem com os outros gestores para formular um plano de trabalho;
- Quando lideram, comunicam para partilhar a visão do que a organização deve ser e motivam os colaboradores para atingir os objectivos;
- Quando organizam, obtêm informação sobre o estado da organização e comunicam eventuais alterações à estrutura existente.

Como refere, o mesmo autor, “há dois elementos essenciais no processo de comunicação (...): o emissor e o receptor. O feedback é uma preciosa ajuda para uma comunicação efectiva, porque capacita o emissor a determinar se o receptor interpretou correctamente a mensagem. Sem feedback não há comunicação. Finalmente, o ruído refere-se a qualquer elemento físico ou emocional, que afecta ou perturba qualquer etapa do processo de comunicação.”

Por último, o rumor “é uma rede de comunicação informal ao longo da qual as informações não oficiais fluem rapidamente mesmo que não sejam verdadeiras. Os rumores,

especialmente se não verdadeiros, podem ser perigosos e prejudiciais à organização. Devem ser combatidos com informações oficiais divulgadas através dos canais formais de comunicação da organização.”

Resumindo: Por melhores que sejam as estratégias, as decisões ou os estilos de liderança, não produzirão quaisquer efeitos práticos, se não forem devidamente comunicados aos membros da organização.

CONCLUSÕES

1 – Os magistrados devem ser discretos e comedidos nas palavras, por forma a observar o dever de reserva, ser perder de vista, a necessária informação que tem se ser facultada, quando o interesse público o exigir, pois só dessa forma se conseguirá manter a objectividade e imparcialidade inerente a todos os profissionais judiciais e do M^ºP^º;

2– As redes sociais que tanto auxiliam órgãos de polícia criminal e magistrados do M^ºP^º, nas investigações criminais, devem ser utilizadas com parcimónia, por forma a que, dados da vida íntima daqueles, não cheguem ao conhecimento dos restantes utilizadores, mormente os que têm interesses e/ou processos judiciais;

3– O Coordenador tem, à sua disposição instrumentos vários, para concretizar os objectivos delineados pela PGR, e, mais do que estilos de liderança, deve ter sempre, no horizonte, a sua experiência e essencialmente, o bom senso, sendo que o difícil é mesmo gerir pessoas, já que a gestão processual depende do sucesso deste factor.

Junto em anexo: Cópia de um provimento, datado de 27/11/1995, na comarca da Moita (quando contava com apenas 4 anos de carreira), que se revelou muito eficaz no combate à elevada pendência processual, reduzindo, num ano, os mais de 900 inquéritos, para a ordem dos 500.

BIBLIOGRAFIA

– Baptista, I. (2011). *Ética, Deontologia e Avaliação do Desempenho Docente*. Coleção Cadernos do CCAP – 3. Lisboa: Ministério da Educação.

– PERFIL DO JUIZ: DA MODELAÇÃO À CRISE DE IDENTIDADE, LUÍS ELOY AZEVEDO, Revista Julgar

«CEJ: história e problematização», in Revista do M.^º P.^º, n.^º 108 (2006), pp. 263-272.

– GESTÃO DOS TRIBUNAIS E GESTÃO PROCESSUAL CURSO DE DIRECÇÃO DE COMARCA Centro de Estudos Judiciários – 2013/2014, Apresentação_Gestão_Tribunais.pdf, páginas 8, 9 e 10.

– Manual de Liderança e Gestão de Equipas, Textos de Apoio elaborados pelo Serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia UP, páginas 8 e 9, consultado no seguinte link:

<https://utad1011lge.wikispaces.com/file/view/Manual+de+Lideranca+e+Gestao+de+Equipas.pdf>

– Manuel Alberto Ramos Mações, Biblioteca do Gestor, Volume V, Liderança, Motivação e Comunicação, Conjuntura Actual Editora, Junho de 2017, página 28.

– Conferência organizada pelo Centro de estudos Judiciários no âmbito do Curso de Coordenadores de Comarca, sob o tema global Gestão de Recursos Humanos e Liderança Qualidade Inovação e Modernização, que teve lugar no CEJ, no dia 3 de Julho de 2017, sendo orador o Professor Doutor Eduardo Simões, docente no ISCTE, e o Tema: “Gestão de conflitos e negociação” para consultar e descarregar neste link:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk86cc/flash.htm>

12 Professor Doutor Eduardo Simões, citada em 3.

– “A gestão de conflitos numa organização e consequente satisfação dos colaboradores”, página 25, consultada em:

<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8865/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

31. ONDE ESTAMOS? PARA ONDE VAMOS? QUE CAMINHO SEGUIR? A ARTE DE CAMINHAR

Maria João Duarte Vasques*

Preâmbulo

Introdução

1. Os tribunais e a comarca enquanto organizações
2. A mudança de paradigma operada com a Lei de Organização do Sistema Judiciário

Desenvolvimento

1. Modelo de gestão por objetivos
2. Enquadramento legal da fixação de objetivos e competências do Magistrado do Ministério Público

Coordenador de Comarca

3. Liderança e Motivação

Conclusão

“Se quiseres construir um navio não comeces por dizer aos operários para juntar madeira ou preparar as ferramentas; não comeces por distribuir tarefas ou por organizar a atividade. Em vez disso, detém-te a acordar neles o desejo do mar distante e sem fim. Quando estiver viva esta sede meter-se-ão ao trabalho para construir o navio.”

Antoine de Saint-Exupéry

Preâmbulo

A reforma do sistema judiciário operada a partir da Lei n.º 62/2013 de 26 de agosto¹, veio alterar profundamente o paradigma da gestão dos tribunais, sinalizando o momento a partir do qual se assumiu a aplicação de modelos de gestão ao sistema judiciário e aos tribunais, tradicionalmente reservados às organizações privadas.

Pretendemos refletir, neste trabalho, sobre o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca na prossecução da cada vez mais reclamada eficácia² e eficiência³ da justiça e, em última análise, no cumprimento da Missão última do Ministério Público, numa ótica de gestão aplicada ao judiciário e numa perspetiva multidisciplinar, com especial ênfase na liderança e motivação para o cumprimento de objetivos.

Introdução**1. Os tribunais e a comarca enquanto organizações**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui aos tribunais, enquanto órgão de soberania, a competência para administrar a justiça em nome do povo e, no exercício dessa competência, incumbe-lhes assegurar a defesa dos interesses dos cidadãos

* Procuradora da República.

¹ Entrou em vigor no dia 1 de setembro de 2014.² A eficácia pode ser definida como a força latente que determinada substância tem para produzir efeitos ou, simplesmente, como a força para produzir efeitos (<https://dicionario.priberam.org>).³ Já a eficiência se reporta à qualidade de algo ou alguém para produzir um efeito com o mínimo de erros ou meios (<https://dicionario.priberam.org>).

legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses público-privados.⁴

A existência dos tribunais, num Estado de direito democrático, resulta da *“necessidade de conceder apenas aos poderes públicos ou à autoridade do Estado, tendencialmente, o monopólio da solução de conflitos com a corresponsiva proibição de autodefesa e como derivado das exigências de paz e segurança jurídicas. Trata-se de uma regra essencial à estrutura dos Estados de direito democráticos e que está inerente à instituição das respetivas comunidades políticas.”*⁵

O texto constitucional dedica o *Capítulo IV*, integrado no *Título V-Tribunais*, ao Ministério Público, atribuindo-lhe a função de representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.⁶

Se os interesses dos cidadãos cuja proteção legal é assumida e o tipo de conflitos de interesses (e de interesses em conflito) variam em função de diversos contextos, o mesmo sucede com a organização dos tribunais. Na verdade, se não perdermos de vista que os tribunais prosseguem funções e objetivos políticos, institucionais e sociais e que, nessa medida e além do mais, *“assumem um papel central enquanto instituições sociais e políticas; prosseguem as finalidades e os objetivos constitucionalmente consagrados; colocam-se como fiscalizadores e sancionadores da acção do Estado; enquadram-se como o “centro de gravidade” na arquitectura de separação de poderes do Estado de direito; promovem a integridade histórica e cultural da comunidade política onde se inserem; garantem o funcionamento dos mecanismos económicos por via da acção institucional e das regras do mercado”*⁷, facilmente se compreende que a sua forma de organização se modifique em função das alterações políticas, sociais, económicas, do meio onde se inserem e do momento histórico em causa.

Consideramos aqui o conceito de *“organização judiciária”* como abrangendo a concretização da definição política da administração dos tribunais, através das leis orgânicas, mapa dos tribunais, seleção e formação de magistrados judiciais, do Ministério Público e oficiais de justiça, a gestão dos tribunais e a própria gestão processual e organização dos serviços.⁸

Por seu turno, o conceito de *“gestão dos tribunais” (court management)* ou, no que ao Ministério Público diz respeito, a denominada coordenação dos serviços do Ministério Público da comarca, que adotamos nesta reflexão, engloba o conjunto das *“tarefas organizacionais e das atividades configuradas para desenvolver a quantidade e a qualidade na provisão dos serviços judiciários”* e passa *“necessariamente pela gestão de organizações vocacionadas para aqueles que são os objetivos essenciais da jurisdição, mas que têm por*

⁴ Artigo 202º n.º1 e 2 da CRP.

⁵ Lopes, J. M., Matos, J. I., Mendes, L. A. e Coelho, N., (2015). *“Manual de Gestão Judicial”*, Almedina, p. 17.

⁶ Artigo 219º da CRP.

⁷ Coelho, N., (2015). *“Gestão dos Tribunais e Gestão Processual”*, Coleção Direção de Comarcas, Edição CEJ, p.39.

⁸ Seguindo a definição e concretização de Lopes, J. M. et. al. (2015) in op. cit. p. 10 e 11.

pressuposto um inerente conjunto de funções, de atividades e de realidades físicas (v.g. os equipamentos judiciários) e financeiras⁹. Neste variado leque destacamos a importância da gestão dos recursos humanos, reservando-lhe o lugar de ativo mais valioso de qualquer organização.

Já a “gestão processual” (*case management*) é definida como “*a intervenção conscienciosa dos atores jurisdicionais no tratamento dos casos ou processos, através da utilização de variadas técnicas com o propósito de dispor as tarefas processuais de um modo mais célere, equitativo e menos dispendioso¹⁰*”.

Por outro lado, no âmbito da teoria organizacional, o termo “organização” pode ser utilizado em dois sentidos. O primeiro visa a “organização” como um grupo de pessoas que trabalham em conjunto, tendo em vista a prossecução de objetivos comuns e o segundo reporta-se à forma que a entidade adota para satisfazer um concreto e variado número de necessidades, procurando atingir determinados objetivos de forma eficaz e eficiente. Neste segundo sentido a organização reporta-se à estrutura organizacional. Recorrendo aos conceitos da teoria organizacional, podemos afirmar que os tribunais são organizações que na sua complexidade “*partilham determinadas características com outras organizações de procedimentos e de tarefas de complexidade; se distinguem pelo seu diverso papel político-social¹¹*”.

Nesta perspetiva, nas caracterizações mais recorrentes, os tribunais são encarados como:

- *“organizações complexas, com conteúdo profissional e/ou burocrático;*
- *organizações complexas com funcionamento ad-hoc (organizações “adocráticas”) (na definição de Mintzberg);*
- *organizações inseridas numa rede de organizações e enquanto ápices desses núcleos inter-organizacionais e intra-organizacionais (Martin e Maron); e*
- *organizações de aprendizagem, já que se coadunam com estratégias de liderança, de adaptação e de desenvolvimento pessoal e institucional (Senge, Schon e Argyris; Fabri, Langbroek e Ng).¹²”*

A comarca, enquanto organização, adequa-se a esta caracterização, beneficiando da sua riqueza e assumindo a sua complexidade.

Em nosso entender, a complexidade atual da gestão da comarca, nesta perspetiva organizacional, resulta ampliada por três fatores:

- i. Dispersão das competências típicas da atividade de gestão por diversas entidades (Procuradoria-Geral da República, Conselho Superior do Ministério Público, Procuradorias–Gerais Regionais, Juiz Presidente, Magistrado do Ministério Público Coordenador, Administrador Judiciário, DGAJ, Conselho dos Oficiais de Justiça,

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Coelho, N., (2015). op. cit, p.102.

¹² Ibidem, p. 103.

IGFEJ);

- ii. Especificidades dos estatutos profissionais dos operadores judiciários *stricto sensu* (Juizes, Magistrados do Ministério Público e Funcionários de Justiça);
- iii. Juventude da utilização nos tribunais nacionais do modelo de gestão por objetivos, típico das organizações privadas.

2. A mudança de paradigma operada com a Lei de Organização do Sistema Judiciário

A Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, sinaliza o momento a partir do qual se assumiu normativamente a profissionalização ou especialização da gestão dos tribunais (*court management*) e da gestão processual (*case management*), não obstante em diplomas anteriores se descortinassem já vestígios de uma tímida emergência de práticas gestionárias nos tribunais.

Esta necessidade da aplicação dos princípios da gestão ao judiciário, emergiu de uma crise socioeconómica, da descredibilização da justiça enquanto sistema, da rápida evolução social e tecnológica e da crescente exigência de prestação de contas a todas as organizações, privadas e públicas. A racionalidade económica também passou a ser assumida enquanto variável a considerar na gestão do sistema judiciário.

A par da racionalidade económica, outros conceitos, próprios da área da gestão, passaram a fazer parte do léxico judiciário corrente, como eficácia, eficiência, produtividade, qualidade, transparência, prestação de contas ou escrutínio da atividade desenvolvida (*accountability*), planeamento, objetivos e estratégia. Da justiça exige-se, agora, maior eficácia e eficiência, produtividade e racionalidade na atividade, na gestão e no planeamento estratégico.

A reforma da Organização do Sistema Judiciário, operada em 2014, assentou em três pilares fundamentais:

- i. alargamento da base territorial das circunscrições judiciais;
- ii. reforço da especialização e
- iii. consagração do novo modelo de gestão de comarcas.

O primeiro resultou na divisão do território nacional, para efeitos de organização judiciária, em 23 comarcas.

A instalação de jurisdições especializadas em praticamente todas as comarcas e a concentração e especialização dos recursos disponíveis, concretizou o segundo pilar.

É no terceiro daqueles pilares, na consagração do novo modelo de gestão de comarcas, que nos iremos focar com mais pormenor.

O modelo de gestão dos tribunais assumido na reforma da organização do sistema judiciário assenta em três vetores específicos:

- i. gestão tripartida e articulada;
- ii. colocação dos chamados *stakeholders* ou grupos de interesse no centro do processo de gestão;
- iii. gestão por objetivos.

Trata-se de um modelo de gestão tripartida uma vez que as competências de gestão da comarca se encontram repartidas entre o Juiz Presidente (artigos 92º e ss da LOSJ), o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca (artigos 99º e ss da LOSJ) e o Administrador Judiciário (artigos 104º e ss da LOSJ).

A necessidade de articulação entre os três órgãos de gestão e o cumprimento dos objetivos definidos para a comarca justificou a criação do Conselho de Gestão, com competências próprias, elencadas no artigo 108º da LOSJ.

A reclamada transparência, abertura e reforço (ou recuperação) da confiança dos cidadãos na justiça e da participação dos próprios utentes na gestão do serviço que lhes é prestado, determinou a criação do Conselho Consultivo, previsto no artigo 109º da LOSJ e onde têm assento não só os diversos operadores judiciários (juízes, magistrados do Ministério Público, oficiais de justiça, advogados, solicitadores e agentes de execução), mas também entidades externas (dois representantes dos municípios integrados na comarca e representantes dos utentes dos serviços de justiça). São grupos de interesse, denominados no léxico financeiro de *stackholders*¹³ isto é, grupos de pessoas que possuem algum interesse na atividade e resultados da organização e/ou que podem afetar ou ser afetados pelos objetivos prosseguidos e resultados alcançados pela mesma¹⁴. *Stakeholders* internos serão os operadores judiciários e externos os restantes, com especial destaque para os utentes da justiça. A quantidade de *stakeholders* evidencia a visibilidade e importância que a atividade desenvolvida pela organização possui que, no caso do sistema judiciário em geral e da comarca em particular, é elevadíssima. Basta pensarmos que todos os cidadãos, empresas e instituições são potenciais utentes dos tribunais e, como tal, interessados na forma como estes desempenham a sua atividade, nos objetivos que prosseguem e nos resultados que alcançam. Por outro lado, uma gestão focada nos *stakeholders* passa por considerar relevantes todos os benefícios que a organização pode proporcionar, quer aos seus colaboradores quer aos destinatários da sua atividade, inclusive benefícios sociais e comunitários.

O terceiro vetor do modelo de gestão dos tribunais adotado com a LOSJ assenta na gestão por objetivos¹⁵. Tal modelo contempla a fixação de objetivos e a sua monitorização, sem a qual a primeira etapa carece de sentido.

¹³ A criação do termo é atribuída ao filósofo Robert Edward Freedman.

¹⁴ In <https://www.dicionariofinanceiro.com/o-que-sao-stakeholders/>

¹⁵ Conceito introduzido por Peter Druckner em 1954 no livro “*The Practice of Management*”.

Este modelo assenta no princípio de que quem gere deve comunicar de forma clara o que pretende e prestar contas do que fez a final.

Com efeito, a fixação de objetivos favorece o escrutínio (*accountability*) da atividade da comarca e, em particular, dos diversos serviços do Ministério Público, através da prestação de contas, e servirá, nessa medida, como motor de mudança social e cívica.

A superação da clamada crise da justiça, depende da excelência do seu desempenho, operada através de atuações e decisões proferidas em tempo útil, suficientemente fundamentadas, claras e perceptíveis para os cidadãos. Tal desiderato é favorecido exatamente pela prévia fixação de objetivos (numa ótica de planeamento) e posterior comunicação aos *stakeholders* internos e externos dos resultados atingidos, importando explorar as suas virtualidades.

Desenvolvimento

1. Modelo de gestão por objetivos

A LOSJ confere grande destaque à gestão por objetivos nos tribunais e no Ministério Público, refletindo-se a escolha de tal prática de gestão também no preâmbulo do DL 49/2014 de 27 de março, que a regulamenta. Assim, o Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, reforça no seu preâmbulo que a reorganização operada introduziu mecanismos que permitem, “*entre outras, a adoção de práticas gestionárias por objetivos*”.

Esta ideia vinha sendo paulatinamente introduzida na gestão do Estado em Portugal desde o início do século XXI, com a reforma da Administração Pública.

Antes de nos debruçarmos sobre o modelo específico de gestão por objetivos importa definir, genericamente, o que é a gestão e em que é que a mesma se traduz.

A gestão pode ser definida como um processo que se desenvolve em quatro etapas:

1. Planeamento;
2. Organização;
3. Direção, aqui se incluindo o processo de liderança e motivação;
4. Controlo ou monitorização.

Alguns autores reduzem o processo a três fases, agrupando a terceira e a quarta.

A fixação de objetivos cabe na primeira daquelas etapas: o planeamento. Na verdade, o planeamento inclui o diagnóstico do problema ou da oportunidade, através da procura de informação e a definição de objetivos.

O conceito de gestão por objetivos é atribuído a Peter Durcker, que, em 1954, o terá introduzido no seu livro *“The practice of management”*. O seu contributo no desenvolvimento da gestão moderna eleva-o à categoria de um dos pensadores contemporâneos de maior relevo nesta área. Para ele os cinco pontos sobre os quais o gestor se deve debruçar são: os objetivos, a organização no sentido de direção, a motivação e a comunicação, a avaliação e o desenvolvimento das pessoas. A fixação dos objetivos constitui a primeira dessas tarefas.

A gestão por objetivos¹⁶ é um método ou um sistema de gestão, isto é, um conjunto de princípios ou regras de gestão, que dá primazia à identificação prévia da meta (ou objetivos) que se pretende atingir e ao seu cumprimento, utilizando como instrumentos de avaliação indicadores mensuráveis.

São ideias chave da gestão por objetivos: o planeamento, a motivação, a participação e o autocontrolo.

O planeamento inicia-se com o diagnóstico da situação, com a análise da organização com vista a identificar os seus principais problemas e também as oportunidades de melhoria que a mesma apresenta. Em segundo lugar haverá que distinguir os problemas cuja fonte é interna e que são, por isso, passíveis de ser ultrapassados internamente, daqueles que têm origem em entidades externas e que, na impossibilidade de resolução interna, deverão ser reportados a quem tenha capacidade de os resolver ou de contribuir para tal.

Focando-nos nos problemas, obstáculos ou constrangimentos de natureza interna, haverá, em seguida, que definir metas ou objetivos e depois escolher as estratégias que nos permitirão alcançá-los.

Finalmente importará escolher quais os mecanismos ou instrumentos de controlo ou monitorização que iremos utilizar para aferir do cumprimento dos objetivos fixados.

Nesta fase de planeamento, em que fixamos os objetivos, respondemos às seguintes questões: Onde estamos? Para onde vamos? Que caminho seguir? Como controlamos o percurso e sabemos que chegámos ao destino?

A segunda ideia chave da gestão por objetivos prende-se com a motivação, aspeto sobre o qual nos voltaremos a debruçar adiante com maior pormenor a propósito da liderança. No dicionário da língua portuguesa, a motivação é definida como o ato ou efeito de estimular, de incentivar ou como o conjunto de motivos que levam uma pessoa ou um grupo de pessoas a agirem de determinada maneira. Na gestão por objetivos a motivação é essencial e traduz-se na adesão a determinado projeto, que passa pela melhoria do desempenho. Nas empresas privadas, a motivação pode ser incentivada pela possibilidade de

¹⁶ Seguimos de perto nesta parte as ideias expostas pelo Senhor Procurador da República Francisco Narciso no vídeo *“Gestão e Administração do Tribunal e Gestão Processual [25.MAI.2017]”* e pelo Senhor Professor Doutor António Caetano, no vídeo *“Gestão de Humanos e Liderança-Qualidade, Inovação e Modernização”* (8 JULHO 2017), ambos disponibilizados na plataforma do Curso de Formação Específico para o exercício de funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador.

existirem prêmios associados ao cumprimento de objetivos, que podem ser de natureza pecuniária ou outra. Já nas organizações públicas tal motivação terá que passar por outros fatores, como o reconhecimento por parte de terceiros, formal ou informal, ou a satisfação pessoal alcançada pela realização profissional que pode passar, por exemplo, pela interiorização da importância para a comunidade do serviço prestado.

A participação, terceira ideia da gestão por objetivos, tem subjacente a colaboração entre quem coordena e quem é coordenado nas principais decisões de gestão, designadamente na análise dos problemas e na identificação de estratégias para a sua resolução, participando na própria definição dos objetivos. Esta participação, de quem executa, na definição dos objetivos a atingir influi também na sua motivação para o cumprimento dos mesmos, já que ao ser chamado a participar o indivíduo sente que a sua opinião importa e que faz parte efetiva da organização. Tal sentimento contribui para aumentar a sua autoestima e, em consequência, o seu nível de satisfação pessoal e profissional. Para além disso, terá maior disponibilidade para identificar e corrigir os seus próprios erros.

Subjacente ao conceito de gestão por objetivos está por fim a noção de autocontrolo. Este passa pela automonitorização. Sem prejuízo da monitorização externa, o autocontrolo exige que todos tenham conhecimento dos elementos essenciais da gestão e da evolução no cumprimento dos objetivos.

Existem várias abordagens aos objetivos para além de várias regras práticas para os fixar. A denominada abordagem *SMART* aos objetivos aconselha a que os mesmos sejam:

- *Simples* – devem ser enunciados de forma clara, concisa e específica;
- *Mensuráveis* – isto é, devem ser verificáveis e tendencialmente quantificáveis, prevendo-se *ab initio*, instrumentos que permitam medir o nível do seu cumprimento;
- *Atingíveis* – apesar de deverem ser desafiantes e exigentes, devem ser alcançáveis;
- *Relevantes* – os objetivos devem contribuir inequivocamente para a missão da organização e para isso importa que esta esteja bem definida;
- *Temporizados* – devem ter uma data limite.

Na fixação de objetivos, importa considerar várias regras. Estes, devem, além do mais:

- Ser desenvolvidos em conjunto, de forma participada, não devendo ser impostos, embora também não devam ser fixados com total independência;
- Ser fixados em cascata, começando pelos escalões superiores, e todos devem comunicar os seus objetivos aos restantes.
- Estar alinhados com os objetivos estratégicos da organização e com a sua missão, operacionalizando-a, daí a importância desta estar previamente definida, clarificada e comunicada.
- Ser reduzidos a escrito e comunicados aos próprios e aos restantes elementos da organização.

Devem definir-se, previamente, mecanismos de controlo da evolução no cumprimento dos objetivos, mecanismos esses acessíveis à hierarquia e aos próprios, de forma a potenciar também o autocontrolo ou automonitorização.

Resulta destas regras a noção de que os objetivos devem servir a missão da organização, alinhando-se com os objetivos estratégicos desta.

Importa definir tais conceitos, facilitando a sua posterior operacionalização.

A Missão da organização consiste na sua finalidade principal, na sua razão de existir. Deve ser definida de forma sintética, clara e objetiva, sendo ao mesmo tempo suficientemente ampla, genérica e adaptável de forma a permitir a sua manutenção no tempo. A Missão deve transmitir a mensagem de como quer ser entendida e reconhecida pelos seus *stakeholders*.

Associada à noção de Missão está normalmente a noção de Visão que, apesar de traduzir a mesma mensagem, confere à Missão maior objetividade, indicando onde queremos chegar ou o que queremos ser.

E, por fim, os Valores da organização, que são a dimensão ética da sua atuação, traduzindo-se nos princípios que devem conformar o comportamento de todos os que pertencem à organização.

A transposição deste método de gestão para os serviços públicos não é absoluta e requer adaptações.

Tal necessidade decorre, desde logo, da natureza da organização em causa. Estamos perante organizações públicas, que prestam um serviço público e visam a satisfação de interesses dessa natureza e não o lucro. A medição da satisfação do interesse público não é efetuada de forma direta nem alcançada de forma imediata.

Por outro lado, o destinatário do serviço público é o cidadão que, ao contrário do cliente, não é alheio ao serviço prestado, mas também lhe pertence.

No que aos serviços do Ministério Público diz respeito, essa aplicação confronta-se com outras quatro especificidades, requerendo do Magistrado do Ministério Público Coordenador especiais cuidados e habilidade na sua aplicação.

A primeira dessas especificidades reporta-se ao facto de o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca não ter a disponibilidade dos recursos financeiros, não lhe cabendo quaisquer funções de gestão nesta área. Limita-se a colaborar na elaboração da proposta de orçamento da comarca, que é depois aprovada pelo Ministério da Justiça de acordo com a dotação por este previamente determinada, sendo este distribuído e executado pelo administrador judiciário (artigo 108º, n.º 1 e 2º, alínea b) e 106º, alíneas i) e j) da LOSJ).

A segunda prende-se com o facto de a maioria das competências de gestão dos recursos físicos também não lhe pertencerem. Pense-se, por exemplo, nos equipamentos informáticos, ao nível do hardware (computadores, impressoras, etc) e do software (bases de dados, etc), cuja gestão cabe aos administradores judiciais, secretários e a diversas direções gerais e departamentos.

Em terceiro lugar, também as competências de gestão dos recursos humanos – magistrados e funcionários – dos serviços que coordena, não são exclusividade sua.

Quanto aos funcionários, apesar do poder de direção funcional do magistrado, estes são geridos por outros funcionários, pelo administrador judicial e pela Direção-Geral da Administração da Justiça, sendo frequentemente fluída a fronteira entre as competências de cada um.

No que aos magistrados diz respeito, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca partilha as competências de gestão com a Procuradoria-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público e o Procurador-Geral Regional (a quem incumbe, por delegação, a gestão do quadro complementar de magistrados), conforme resulta da leitura atenta das competências que legalmente lhe são atribuídas e que passaremos a esmiuçar.

Por fim, a última especificidade reporta-se à circunstância de os magistrados do Ministério Público terem um estatuto próprio, com funções constitucionalmente definidas e que, apesar de enquadrados numa magistratura hierarquizada, gozam de autonomia interna (para além de externa obviamente), não integrando o conceito clássico de funcionário.

Estas particularidades resultam da configuração legal da gestão por objetivos nas comarcas e do enquadramento legal das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca.

2. Enquadramento legal da fixação de objetivos e competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca

A Secção III da LOSJ trata da temática da “*Gestão dos tribunais de primeira instância*” e a Subsecção I integrada apenas por dois artigos, dedica-se à temática dos “*Objetivos*”. Da leitura desses artigos resulta que os objetivos deverão ser estabelecidos em pirâmide, partindo do topo da organização para a sua base, na senda das boas práticas nesta matéria acima elencadas.

O primeiro daqueles artigos, o artigo 90º, sob a epígrafe “*objetivos e monitorização*”, estabelece que o desempenho dos Tribunais de primeira instância tenha por referência os objetivos estratégicos definidos para o triénio subsequente pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Procurador-Geral da República, em articulação com um membro do governo responsável pela área da Justiça, entidades que monitorizam, anualmente o cumprimento desses objetivos (artigo 90º, n.º 1 e n2 da LOSJ).

Os objetivos estratégicos trianuais do Ministério Público devem estar enquadrados pela sua Missão e revelar a Visão que se tem para o seu futuro.

A Missão do Ministério Público resulta do próprio texto constitucional, depois concretizada no seu EMP. A Missão do Ministério Público é defender a legalidade democrática, com autonomia e exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade. A defesa da legalidade democrática com autonomia, é a razão de ser do Ministério Público e perpassa todas as áreas da sua atuação.

O documento da Procuradoria-Geral da República que definiu os objetivos estratégicos para o triénio de 2015-2018, assumiu como Visão do Ministério Público para o futuro (que se mantém subjacente aos objetivos fixados para o triénio de 2019- 2021) *“ser reconhecido pela comunidade como uma magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da colectividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efetiva, em tempo útil e com qualidade”*, Visão essa que se mantém atual e que partilhamos.

Os Valores do Ministério Público, que devem conformar o comportamento de todos os que pertencem à organização, serão a Autonomia, a Iniciativa, Hierarquia, Responsabilidade, Legalidade, Qualidade, Transparência, Verdade e Proximidade/Acessibilidade ao Cidadão.

Os objetivos estratégicos trianuais, articulados em função daquela Missão e Visão, deverão fixar qualitativamente as áreas de atuação prioritária do Ministério Público, naquele período.

Depois serão concretizados pelos objetivos estratégicos fixados anualmente pela PGR em articulação com as mesmas entidades, servindo estes para concretizar temporalmente aqueles (artigo 90º, n.º 3, segunda parte da LOSJ).

A lei prevê que esses objetivos estratégicos para o ano judicial subsequente, e para o conjunto de tribunais judiciais de primeira instância e para as procuradorias e departamentos do Ministério Público, sejam articulados até 15 de Julho e que na sua fixação se ponderem os meios afetos à adequação entre os valores de referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual (artigo 90º, n.º 3, primeira parte).

No que concerne aos referidos valores de referência processual, dispõem os números 4 e 5 do citado preceito, que os mesmos se reportam a valores de produtividade calculados em abstrato por magistrado e são revistos com periodicidade trienal e que tal indicador pode ser estabelecido de forma única para todo o território nacional ou assumir especificidades para as diferentes comarcas. A última referência a estes dados divulgada reporta-se à preparação do movimento extraordinário de magistrados de 2016¹⁷ e não é conhecida qualquer atualização dos dados então fixados. Certo é, porém, que a evolução quantitativa e qualitativa da litigiosidade, da legislação aplicável em cada setor, das exigências específicas de cada área, e dos próprios procedimentos superiormente definidos impõem uma revisão periódica desse referencial, pois só assim será possível uma gestão criteriosa dos quadros que leve a uma distribuição o mais equitativa possível dos recursos disponíveis, visando aumentar a eficácia e a eficiência do sistema na sua globalidade.

¹⁷ Acessível em <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/vrp.pdf>, acedido em 22.10.2020

Voltando ao desenho legal nesta matéria, prevê depois o artigo 91º da LOSJ a definição dos objetivos processuais, que se situarão na base da pirâmide.

Estes objetivos processuais deverão assumir natureza quantitativa e concretizar, através de metas a atingir ou atividades a desenvolver (planos de ação, formações reorganização de serviços, alteração de procedimentos, etc), os objetivos estratégicos anuais.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a atividade nos serviços do Ministério Público na Comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções.¹⁸

Dispõe o n.º 1 do artigo 91º da LOSJ que o Presidente do Tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário, articulam para o ano subsequente, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada e para as procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados, o que deverão fazer tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente.

Não obstante os resultados do ano anterior sejam determinantes para a fixação dos objetivos para o ano subsequente, as propostas devem ser apresentadas até 15 de outubro de cada ano, no caso do Ministério Público ao Procurador-Geral da República para homologação até 22 de dezembro.

Ora, nos termos do número 3 do mesmo artigo, os objetivos processuais da comarca devem reportar-se, entre outros, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros fatores a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos (melhor será considerar, disponíveis) ao funcionamento da comarca e, mais uma vez se refere, que devem ter por base os valores de referência processual estabelecidos.

Estes prazos afiguram-se incongruentes com o pretendido. À semelhança do que sucede nas entidades privadas, os objetivos deveriam ser fixados durante o mês de janeiro. Mesmo reconhecendo, face às especificidades da estrutura da comarca, a dificuldade de fixação de objetivos num prazo dessa natureza, sempre se dirá que o período deve ser o mais longo possível, abrangendo a esmagadora maioria do último trimestre do ano, tanto mais que o período após férias judiciais de verão tem, necessariamente, um impacto negativo em termos meramente estatísticos e a normalização apenas é conseguida, em regra, depois de decorridos um a dois meses. Seria desejável a correção desta incongruência, aproximando do final do ano o prazo para o Magistrado do Ministério Público Coordenador apresentar a proposta de objetivos processuais, apenas desta forma se conseguindo o desejável rigor na sua fixação.

¹⁸ Artigo 99º e 101º da LOSJ e artigo 75º do Estatuto do Ministério Público.

De salientar que apesar de tal já resultar da CRP e do EMP, a LOSJ, no n.º 4 do artigo 91º, frisa que *“os objetivos da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada”*. Na fixação de objetivos terá sempre que existir um equilíbrio ponderado entre o estatuto dos magistrados do Ministério Público e as técnicas de gestão operando, se necessário, a compressão ou inaplicação destas em prol daquele.

Parte das competências do Magistrado do Ministério Público coordenador de comarca servirão para permitir operacionalizar o cumprimento de tais objetivos e respetiva monitorização e encontram-se elencadas na LOSJ, em especial no artigo 101º e, desde 1.01.2020¹⁹, no Estatuto do Ministério Público (EMP), particularmente no artigo 75º.

Da leitura de ambos os diplomas resulta que ao magistrado do Ministério Público Coordenador são atribuídas competências de gestão da atividade do Ministério Público na comarca; de gestão processual; de representação e direção e de cariz administrativo. Em praticamente todas essas áreas, tais competências caracterizam-se na atribuição de funções de controle/monitorização e reporte, de iniciativa gestonária e de natureza consultiva. Relevam, direta ou indiretamente, na fixação de objetivos (área do planeamento), na organização do serviço com vista ao cumprimento dos objetivos fixados (área da organização) e no controlo ou monitorização dos objetivos, as seguintes competências:

- Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e qualidade de resposta, que será submetido a aprovação do Conselho de Gestão da Comarca e remetido para conhecimento ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça (alínea e) do n.º 1 do artigo 75º do EMP e alínea b) do artigo 101º e artigo 108º, n.º1, alínea a), ambos da LOSJ);
- Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação, avaliação essa que servirá de suporte à deliberação do Conselho de Gestão da Comarca sobre os planeamento e a avaliação dos resultados da comarca (alínea o) do artigo 101º e alínea d) do n.º2 do artigo 108º da LOSJ);
- Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização de tecnologias de informação e transparência dos sistemas de justiça;
- Promover e implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público (alínea i) do n.º1 do artigo 75º do EMP e alínea n) do artigo 101º da LOSJ);
- Articular para o ano subsequente, ouvido o administrador judicial, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa para as procuradorias e departamentos do Ministério Público sedeados na comarca, elaborando e

¹⁹ Data da entrada em vigor do novo Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 68/2019 de 27 de agosto.

apresentando tal proposta até 15 de Outubro de cada ano ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional (artigo 75º, alínea c) do EMP e 91º, n.º1 e 2 da LOSJ);

- Monitorizar/acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público (identificando designadamente os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo razoável), informando o procurador-geral regional, adotando iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional, visando corrigir situações de processos pendentes por tempo excessivo ou não resolvidos em prazo razoável (alínea b) do artigo 75º do EMP e alínea a) do artigo 101º da LOSJ);
- Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público na Comarca (alínea d) do artigo 75º do EMP e alínea c) do artigo 101º da LOSJ);
- Determinar a aplicação de medidas de agilização processual, desburocratização e de simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções (alínea j) do n.º1 do artigo 75º do EMP e alínea p) do artigo 101º da LOSJ);
- Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da república, sem prejuízo do disposto na lei (alínea f) do n.º1 do artigo 75º do EMP e alínea d) do artigo 101º da LOSJ);
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafectação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços (alínea k) do n.º1 do artigo 75º e 77º do EMP e alínea f) do artigo 101º da LOSJ);
- Afetar grupos de processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público (alínea l) do n.º1 do artigo 75º e 78º do EMP, alínea g) do artigo 101º da LOSJ);
- Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem (alínea m) do n.º1 do artigo 75º do EMP);
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente, cabendo ao procurador-geral regional a avaliação semestral da justificação da situação de acumulação (alínea n) do n.º 1 do artigo 75º e artigo 79º do EMP, alínea h) do artigo 101º da LOSJ);
- Elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público (alínea p) do n.º 1 do artigo 75º do EMP e alínea j) do artigo 101º da LOSJ);
- Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca, ouvido o Presidente do tribunal e o administrador judiciário e

propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional a sua aprovação (alínea v) do n.º 1 do artigo 75º do EMP e alínea r) do artigo 101º da LOSJ);

- Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos Magistrados do Ministério Público da comarca (alínea u) do n.º 1 do artigo 75º do EMP e alínea q) do artigo 101º do artigo 101 da LOSJ);
- Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca (alínea q) do n.º 1 do artigo 75º do EMP);
- Decidir as substituições dos Magistrados do Ministério Público nas suas faltas e impedimentos por outros da mesma comarca, ainda que de acordo com as orientações genéricas dos CSMP (artigo 86º da LOSJ).

Todas estas competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador podem e devem ser utilizadas em prol e como instrumentos da prossecução dos objetivos definidos, mas a simples leitura de tal elenco permite alcançar a complexidade do seu exercício, desde logo no que diz respeito à gestão dos magistrados colocados na comarca. Na verdade, no que à gestão dos recursos humanos da comarca diz respeito, constata-se que as competências são, no essencial, do Conselho Superior do Ministério Público, designadamente, a nomeação, colocação, transferência, promoção, exoneração, apreciação do mérito profissional, exercício da ação disciplinar dos Magistrados do Ministério Público e todos os atos de idêntica natureza (art.º 11 da LOSJ).

Também o recurso aos instrumentos de mobilidade e gestão processual (exceto a afetação de grupos de inquiridos, prevista na alínea g) do artigo 101º da LOSJ), apesar de caberem na iniciativa do Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca, são da competência do CSMP.

Não obstante estas “limitações”, a gestão por objetivos apresenta inúmeras vantagens e é na área da gestão dos recursos humanos que o Magistrado Coordenador de Comarca pode contribuir de forma mais relevante para a concretização dos objetivos definidos e, em última análise, para o cumprimento da Missão do Ministério Público.

Para o fazer, depois do diagnóstico inicial da situação da comarca, da definição de objetivos e da definição da estratégia para os atingir, isto é, de planear, o Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca necessita de dirigir ou orientar a execução de tal plano. Mas por melhor que seja o plano definido para a implementação dos objetivos que se pretendem atingir, será impossível concretizá-lo sem o empenho dos recursos humanos que compõem a organização, fundamentalmente os magistrados do Ministério Público (nunca descurando os outros operadores judiciais que com estes interagem, particularmente os funcionários de justiça).

Surge, assim, como fator determinante do sucesso na coordenação da comarca, a capacidade de influenciar os outros a atuar em prol da prossecução dos objetivos que definimos, isto é, a liderança.

3. Liderança e Motivação

O processo de liderança e motivação insere-se na direção, etapa da gestão que se segue ao planeamento e à organização.

O sucesso no exercício das funções atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador da comarca, caracterizadas pela complexidade supra referida, exige, para além de um conjunto de competências de natureza técnico-jurídica, o conhecimento e domínio de técnicas de liderança.

Com efeito, atualmente a liderança é já considerada como uma competência que se adquire, dependente da aprendizagem individual, podendo, por isso, ser treinada e aperfeiçoada, ao contrário da tese que vingou durante muitos anos que considerava a liderança como um traço de personalidade, associada a características pessoais e inatas do indivíduo.

Existem inúmeras definições ou conceitos de liderança, entre as quais, destacamos as seguintes²⁰:

- capacidade de promover ações coordenadas visando o alcance de objetivos organizacionais (Gomes e colabs.,2000)²¹;
- processo de influência no desempenho de uma função grupal orientada para a produção de resultados, aceites pelos membros dos grupos (Parreira, 2000)²²
- capacidade de influenciar pessoas para que se envolvam voluntariamente em tarefas para a concretização de objetivos comuns.

Liderar é influenciar e a forma como a liderança é exercida é o principal fator de motivação (motivar+ação). Como forma de executar as duas surge a comunicação.

Com a liderança *“influencia-se o comportamento dos liderados, dirigindo-os para os objetivos da organização”*, pela motivação *“consegue-se criar um estado psicológico que canaliza para a sua ação os comportamentos desejados”* e pela comunicação *“transferem-se os estímulos, desejos, ideias, informações e conhecimentos que criam esse estado.”*

A liderança é particularmente desafiante na Coordenação de Comarca, uma vez que os liderados são magistrados que, conforme referimos, gozam de estatuto próprio e autonomia interna. Na verdade, não obstante o Magistrado do Ministério Público

²⁰ “Manual de Liderança e Gestão de Equipas”, disponibilizado pela Unidade de Orientação e integração do serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, disponível em https://paginas.fe.up.pt/contqf/producao/_SERAC/Old/UOI/documents/Docs_Workshops_Formacao/Manual%20de%20Lideranca%20e%20Gestao%20de%20Equipas.pdf, acedido em 10.10.2020.

²¹ Citado in “Manual de Liderança e Gestão de Equipas”.

²² Ibidem

Coordenador de Comarca, no exercício das suas funções, detenha poderes de direção e hierarquia²³ terá que os exercer sempre no respeito da autonomia dos magistrados.

A este propósito surge a distinção entre liderança formal ou estatutária e emergente, sendo a primeira associada a uma posição de estrutura de poder formal, com um estatuto oficialmente reconhecido e a segunda corresponde àquela que é exercida por alguém, independentemente da posição hierárquica ocupada.

Para além dos magistrados, a influência operada através da liderança deverá estender-se também aos funcionários de justiça afetos aos serviços do Ministério Público, considerando estes dois operadores judiciais – magistrados e funcionários de justiça – como a equipa a liderar, uma vez que só com a conjugação dos esforços de ambos será possível alcançar os objetivos definidos.

A dificuldade na liderança desta equipa é acrescida pelo facto do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca não ter qualquer influência na escolha dos elementos que a compõem.

Existem várias perspetivas sob as quais a liderança pode ser abordada. Uma primeira visão dicotómica distingue a liderança transacional da liderança transformacional.

A primeira identifica as ações que devem ser realizadas para atingir os objetivos, clarifica as exigências funcionais, identifica as necessidades dos subordinados de forma a satisfazê-las e desenvolve reforços positivos para manter o desempenho. O líder transacional atua pela exceção, utilizando comportamentos corretivos sempre que são cometidos erros pela equipa e pela atribuição de recompensas, materiais ou de reconhecimento, subordinadas ao desempenho dos seus subordinados. Este tipo de liderança apenas funciona em organizações rotineiras e em que os objetivos estão bem definidos.

Com os novos modelos organizacionais e, no caso da coordenação de comarcas, com a escassez de recursos humanos, a complexidade da matéria subjacente aos processos, o aumento considerável do número de tarefas a desenvolver pelo magistrado fora do âmbito estritamente processual, não é suficiente a liderança transacional. Para além disso, não se adequa a uma magistratura que se quer de iniciativa, devendo, por isso, adotar-se uma perspetiva de liderança que promova a inovação e a criatividade.

É necessária, assim, uma liderança transformacional, isto é, que promova a mudança. Mas essa mudança pode também ser determinada de diversas formas consoante a atitude adotada pelo líder, seja mais autoritária, liberal ou democrática.

Esta tripla distinção dos tipos de liderança (autoritária, liberal ou democrática), desenvolvida por White e Lippitt (1931)²⁴, é a mais comumente utilizada.

O líder autoritário fixa as diretrizes sem a participação do grupo, tem uma postura diretiva, não deixando margem de criatividade e provocando tensão no grupo.

²³ Artigo 14º do EMP.

²⁴ Citada in “Manual de Liderança e Gestão de Equipas”.

Já o líder liberal, também denominado de *laissez faire*, coloca-se no extremo oposto, não impondo quaisquer regras, deixando as decisões ao critério dos liderados, que as tomam sem o consultar. Este tipo de liderança provoca a desorganização e o desrespeito, potenciando os maus resultados.

Ao invés, o líder democrático estimula o debate entre todos os elementos da equipa e fomenta a sua participação nas principais decisões. As diretrizes são decididas pelo grupo, embora exista um ténue predomínio da posição do líder. Promove o bom relacionamento e potencia um ritmo de trabalho progressivo. Tem como consequência a existência de relações interpessoais de grande qualidade e bom nível de resultados. É o tipo de liderança que chama à colação a célebre frase de Confúcio: *“Conte-me e eu esqueço. Mostre-me e eu apenas me lembro. Envolve-me e eu compreendo.”*

Não há um estilo puro de liderança. Em regra, os líderes têm mais características de um estilo ou de outro, mas para além das suas características pessoais, será em função das características da equipa que lideram e do contexto em que lideram que deverão equacionar qual o estilo de liderança adequado.

No caso concreto da coordenação da comarca, o estilo de liderança mais eficaz poderá ser diferente consoante estejamos, por exemplo, perante magistrados em início de carreira ou com vasta experiência, com níveis mais elevados ou mais reduzidos de motivação, serviços com mais ou menos bloqueios e que venham apresentando melhores ou piores resultados.

“A liderança é mais arte do que ciência. Nessa arte o líder tem de aplicar a sua experiência e o seu bom senso para decidir quando, como e com quem deve usar cada um dos estilos” (Estanqueiro, 1992).

O que caracteriza um bom gestor é a sua capacidade de adaptação e flexibilidade e no caso da coordenação de comarcas estas características são mais relevantes face às especificidades que essa coordenação apresenta, conforma já referido.

Gerir é, essencialmente, compreender a diversidade e complexidade da organização, compreender e diminuir a incerteza que resulta dessas características, sem deixar de aceitar que existirão sempre decisões que são tomadas sob condições ambíguas

Assente que a liderança transformacional, que promove mudanças, é a mais adequada à gestão das modernas organizações e também das comarcas e que a forma como essa mudança é promovida pelo líder, dependerá de múltiplos fatores, particularmente da situação concreta da organização e das características dos liderados, constata-se a importância do nível de desenvolvimento de competências de maturidade psicológica, a chamada inteligência emocional, visando a autonomia, uma vez que esta propicia a eficácia.

Também em função da maturidade profissional e psicológica das equipas e dos seus membros há quatro tipos de liderança²⁵:

- (i) A liderança adestradora que é aquela que procura investir as equipas de maturidade profissional e pessoal;
- (ii) A liderança emocional que procura desenvolver apenas competências da inteligência emocional, vocacionadas para a relação e a inter-relação;
- (iii) A liderança tutorial, em que o líder se assume como tutor e promove o desenvolvimento da maturidade psicológica mas é insuficiente no desenvolvimento de competências profissionais;
- (iv) A liderança galvanizante que é aquela em que a equipa tem competências profissionais e emocionais elevadas e o líder tem apenas que introduzir estímulos adicionais.

A liderança galvanizante ilustra a situação ideal, infelizmente não tão comum quanto seria desejável. Também aqui importará considerar o nível de maturidade dos elementos da equipa de forma a adotar, em maior ou menor escala, um ou outro tipo de liderança.

Atualmente os estudos nesta matéria deram origem a teorias universais do líder eficaz, presumindo-se que existe *“um melhor estilo para todas as situações”*²⁶.

Na escolha e concretização do estilo de liderança a adotar em cada momento, a inteligência emocional pode ser uma mais valia, uma vez que *“os indivíduos emocionalmente inteligentes são os que usam a razão para compreender as emoções (as próprias e as dos outros) e lidar com elas, e que recorrem às emoções para interpretar a envolvente e tomar decisões mais racionais.(...) A inteligência emocional inclui características como: a) a capacidade de avaliação correta dos estados de espírito próprios e alheios; b) a regulação adaptativa das emoções próprias e alheias; c) o uso inteligente das emoções nas diferentes atividades da organização (e.g. liderança, negociação, trabalho em equipa, resolução de problemas, etc.).”*²⁷

As competências que subjazem à inteligência emocional são:

- a empatia, a capacidade de detetar e avaliar as emoções próprias e dos outros e de exprimir corretamente as suas;
- o uso das emoções para melhorar os processos cognitivos e de tomada de decisão, como por exemplo promover a automotivação ou estados de espírito positivos;
- o conhecimento acerca das causas e consequências das emoções de forma a conseguir agir sobre elas e

²⁵ Pais, A., (2013). vídeo “Liderança nas organizações: desenvolvimento de competências e de autonomia”.

²⁶ Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C. e Neves, P., (2016). *“Manual de Comportamento Organizacional e Gestão”*, Editora RH, p. 281.

²⁷ Cunha, M. P. e Rego, A., *“Liderança Emocional eletrizante”*, artigo disponibilizado na plataforma de e-learning do curso de formação específica para o exercício de funções de Magistrado do Ministério Público Coordenador, no âmbito do tema Liderança nas organizações. Desenvolvimento de Competências e autonomia.

- a capacidade para gerir as emoções próprias e dos outros, preservando estados de espírito positivos e reparando os negativos.

A relevância da inteligência emocional aumenta à medida que se sobe na hierarquia e é importante que o líder tenha competências emocionais diversificadas, podendo utilizá-las consoante as situações.

Visualizamos potencialidades na aplicação à coordenação da Comarca do modelo criado por George, que identifica os cinco elementos essenciais da eficácia de liderança e as correspondentes competências emocionais dos líderes, uma vez que são elementos que promovem a motivação, um dos aspetos essenciais a considerar na liderança. São esses elementos²⁸:

- (i) Desenvolver o sentido coletivo acerca do objetivo ou metas a alcançar e do modo como atingi-las.
- (ii) Inculcar nos outros a importância da atividade que desenvolvem e do seu comportamento no trabalho
- (iii) Gerar e manter o entusiasmo, a confiança, o otimismo e a cooperação;
- (iv) Encorajar a flexibilidade e a confiança na tomada de decisão e na mudança.
- (v) Estabelecer e manter uma identidade organizacional significativa para os membros da organização.

Na verdade, pode haver vários motivos para levar um magistrado a agir com empenho, na direção dos objetivos propostos, uns de índole pessoal e outros de carácter coletivo ou comunitário.

São vários os interesses pessoais que podem ser descortinados na motivação para a ação: brio profissional, ambição de uma notação de mérito, alcance de determinada função, necessidade de reconhecimento e valorização pelos seus pares. No domínio judiciário, o reconhecimento do trabalho realizado, por parte do coordenador e pelas inspeções, pode influenciar a motivação.

A valoração do contributo de cada magistrado para o cumprimento dos objetivos processuais da comarca em sede inspetiva encontra-se já legalmente prevista no artigo 91º, n.º6 da LOSJ, prevendo já o Regulamento do Procedimento de Inspeções²⁹ que um dos meios de conhecimento a que tal procedimento recorre é aos “*objetivos estratégicos processuais da comarca, do departamento ou do serviço, previstos em instrumentos hierárquicos*”, assumindo-se o nível de cumprimento dos objetivos fixados como um dos parâmetros de avaliação do mérito, indicador do nível de adaptação do magistrado ao serviço inspecionado³⁰.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Regulamento n.º 13/2020 de 9 de Janeiro in

³⁰ Artigos 10º e 11º do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção do Ministério Público.

Um dos parâmetros a inserir nas informações anuais elaboradas pelos Magistrados Coordenadores relativamente aos magistrados coordenados deveria, assim, consistir na avaliação do contributo individual para o nível de cumprimento dos objetivos processuais da comarca atingido.

Mas para além da satisfação daqueles interesses pessoais, o líder deverá incutir no grupo uma motivação coletiva, acentuando que as magistraturas têm que se vocacionar para a sua missão última que é a administração da justiça, dirimindo conflitos com o intuito de alcançar a paz social. Não se trata, de todo, do mero exercício de um poder. Estamos perante uma função constitucionalmente consagrada.

É ter uma visão comunitária do serviço que presta; é pensar antes do “como” no “porquê”. Mas quer num caso quer noutra é necessário que esteja absolutamente claro o “porquê” daquele objetivo (o primeiro dos elementos referidos). Previamente ao “para quê” e ao “como”, deve surgir o “porquê”.

E aqui surge à cabeça a concretização da Missão do Ministério Público. Porquê? Porque somos magistrados do Ministério Público e a esta Magistratura incumbe, no essencial, defender a legalidade democrática, exercer a ação penal e defender os interesses das crianças e jovens, dos idosos e outros indivíduos mais vulneráveis, dos trabalhadores, entre outros interesses legalmente protegidos.

Só depois é chamada à colação a funcionalidade da nossa ação. E surge a pergunta “Para quê?”

Liderar uma organização como a comarca, ou os tribunais, em que a par de tantas outras, há poucos recursos financeiros, poucos recursos humanos e muitas dificuldades, exigirá do líder a capacidade de *“Demonstrar, com factos e consequências, que o serviço público é um privilégio e uma oportunidade quase única de ser decente e contribuir para o bem comum.”*³¹

Daí a importância de enfatizar, desde o início, a relevância dos objetivos fixados para aquele bem comum, concretizando a razão pela qual, por exemplo, é importante resolver situações de inquéritos cuja investigação ultrapassa o tempo razoável.

É também benéfico, nesta matéria, que o líder tenha facilidade em criar e manter estados de espírito positivos, gerando uma visão mais apelativa das funções desempenhadas.

Importa, igualmente, encorajar a flexibilidade, identificar fatores de bloqueio, auxiliar na compreensão da necessidade de mudança e criar na equipa o desejo de mudar, utilizando a criatividade para mostrar que, muitas vezes, as dificuldades existentes e apresentadas, não determinam a impossibilidade da mudança.

Existem muitas técnicas que contribuem para impulsionar a motivação, citando-se, a título meramente exemplificativo, as seguintes:

³¹ Utilizando as palavras de Miguel Romão, Professor da Faculdade de direito da Universidade de Lisboa; diretor-geral da Política de Justiça in <https://observador.pt/opinio/prevenir-a-corrupcao-e-o-que-falta>

- conhecer as causas do êxito ou do fracasso aumenta a motivação;
- o reconhecimento do sucesso, por parte do líder, é motivador;
- o registo dos progressos aumenta a motivação intrínseca;
- dotar a tarefa de significância para o sujeito aumenta a motivação intrínseca;
- o nível de estimulação dos sujeitos tem que ser doseado;
- o líder que dá autonomia incrementa a motivação e a auto-estima;
- a atmosfera interpessoal influencia o desempenho;
- é importante que a equipa conheça não só os objetivos mas também os resultados do seu trabalho;
- o líder deve demonstrar interesse por cada elemento da equipa, de modo individual e enquanto membro dessa equipa;
- há que ter em conta as diferenças individuais na motivação.

Por vezes, não é preciso fazer mais, basta fazer diferente, para se atingirem os objetivos almejados. Essas mudanças, por vezes mínimas, podem determinar melhorias para os utentes da justiça, para a credibilidade do sistema e para os próprios magistrados.

A liderança pode, ainda, ser mais orientada para as pessoas ou para os resultados. Na primeira o líder está mais sensível às problemáticas dos outros e na segunda demonstra uma maior preocupação com as tarefas em detrimento das pessoas que as executam.

O ideal será uma combinação de ambas, uma vez que uma prevalência evidente da primeira, embora determine níveis elevados de satisfação pessoal não origina um aumento direto da produtividade e uma valorização excessiva da segunda pode determinar uma diminuição da coesão da equipa e insatisfação pessoal dos liderados.

Intimamente relacionada com a liderança está a comunicação, isto é, a forma como se transmitem as ideias, uma vez que é através da comunicação que se partilham informações e estímulos que criam o estado psicológico que favorece a ação no sentido do comportamento desejado.

E para gerar os sentimentos pretendidos a comunicação do líder deve ser empática, mas sem nunca deixar de ser clara, coerente e firme, isto é, deve transmitir emoção e eficácia. Se surge um problema este deve ser comunicado de forma clara e frontal e assumido como comum a todos, se for um problema dos serviços, o qual deve ser resolvido de forma participada, embora sob orientação do líder.

O líder deve relacionar-se pessoalmente com os membros da equipa, ouvindo-os, mostrando interesse pelo que são como pessoas, pelos seus problemas e sem discriminações negativas. Deve preocupar-se, de forma honesta, com as pessoas, ultrapassando uma visão funcionalista das mesmas. Para além disso, deve contribuir para a relação de cada um dos membros da equipa com o seu todo, promovendo um sentimento de identidade coletiva.

Deve, através da comunicação, promover uma liderança justa, leal, honesta e credível que incute confiança suficiente para que lidem com os problemas e também com as oportunidades.

Este tipo de liderança, focada nas pessoas, sejam os liderados ou os utentes, é a melhor garantia de que os magistrados estão permanentemente motivados porque sentem, de forma individual e coletiva, que pode haver (e há) coincidência entre os seus objetivos pessoais e os da organização que servem. O líder deve, assim, promover o bem estar e a realização de cada um dos elementos que compõe a sua equipa e esse é o principal instrumento de promoção do cumprimento dos objetivos da organização.

Essa perspetiva humanista da gestão dos recursos humanos acabará por influenciar o ambiente da comarca enquanto organização, determinando que o comportamento dos liderados assuma, também, essa dimensão, a qual se assume como particularmente relevante numa magistratura de iniciativa e de proximidade que deve ter no centro o indivíduo e a comunidade.

Conclusão

A gestão por objetivos pode revelar-se um instrumento muito relevante na criação de uma cultura consistente de planeamento, organização, monitorização dos objetivos traçados e de prestação de contas no sistema judiciário, importando adaptá-la às especificidades da coordenação dos serviços do Ministério Público.

Dentro desse método, a orientação ou direção dos recursos humanos (em particular dos magistrados), para o cumprimento dos objetivos através de uma liderança democrática que, sem descurar os objetivos fixados, se foque nos chamados *stakeholders* internos e externos, isto é, nas pessoas, assume especial importância e terá impacto no sucesso da Missão prosseguida pelo Ministério Público na comarca.

O que distingue os líderes e as próprias organizações é a sua capacidade de adaptação à mudança e a vontade de fazer, diariamente, um pouco mais e um pouco melhor.

E é em cada uma das comunidades que compõem as 23 comarcas que o Ministério Público, no exercício de uma magistratura de proximidade, cumpre a Missão que constitucionalmente lhe é atribuída, renovando a necessidade e importância da sua existência.

Será esta possibilidade que nos é dada de contribuirmos para o bem comum, para uma comunidade mais justa, que nos deve nortear a todos nesta tarefa tão digna, sempre inacabada...

“Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.”

António Machado

Bibliografia (ordem alfabética):

- CAETANO, A., (8.07.2017). vídeo “*Gestão de Humanos e Liderança-Qualidade, Inovação e Modernização*”, Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, Centro de Estudos Judiciários, acessado em 16.09.2020 in: <https://educast.fcn.pt/vod/clips/15g5ypbs5b/desktop.mp4?locale=pt>
- COELHO, N., *Gestão dos Tribunais e Gestão Processual*, (2015). Coleção Direção de Comarcas, Edição CEJ
- CORREIA, J., artigo de opinião “*E a justiça? A formação dos juristas e o famoso tronco comum*”, <https://www.público.pt/2020/08/27/opiniao/opiniao/justica-formacao-juristas-famoso-tronco-comum-1929271/>, acessado em 27.08.2020
- CUNHA, M. P. e REGO, A., “*Liderança Emocional eletrizante*”, artigo disponibilizado na plataforma de e-learning do Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, no âmbito do tema *Liderança nas organizações. Desenvolvimento de Competências e autonomia*
- CUNHA, M. P., REGO, A., CUNHA, R. C., CABRAL_CARDOSO, C. e NEVES, P.,(2016). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*, Editora RH.
- Dicionário Financeiro, disponível in <https://www.dicionariofinanceiro.com/o-que-sao-stakeholders>, acessado em 15.10.2020
- LOPES, J. M., MATOS, J. I., MENDES, L. A. e COELHO, N., (2015). *Manual de Gestão Judicial*, Almedina
- *Manual de Liderança e Gestão de Equipas*, disponibilizado pela Unidade de Orientação e integração do serviço de Educação Contínua e Desenvolvimento da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, disponível in: https://paginas.fe.up.pt/~contqf/producao/_SERAC/Old/UOI/documents/Docs_Work_shops_Formacao/Manual%20de%20Lideranca%20e%20Gestao%20de%20Equipas.p_df, acessado em 10.10.2020
- MARQUES, C., JORGE, F., SOUSA, A., QUARESMA, R., ROBERTO, J. e CARVALHO, M. L. V., (2015). *Gestão. Introdução e Desenvolvimentos*, Edições Silabo
- NARCISO, F. A. M., (25 Maio 2017) vídeo “*Gestão e Administração do Tribunal e Gestão Processual*”, Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ, Acessado a 15 de setembro de 2017 em <https://educast.fcn.pt/vod/clips/4170udiv9>.
- PAIS, A., (10 Dezembro 2013), vídeo “*Liderança nas organizações: desenvolvimento de competências e de autonomia*”, Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ, acessado em 14.09.2020 em: <https://educast.fcn.pt/vod/clips/19c3ovhn41/flash.html>
- PAIS, A., (10 de Dezembro 2013), vídeo “*Gestão de Equipas*”, Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ, acessado em 10.09.2020 em: <https://educast.fcn.pt/vod/clips/19c3ovhmxz/flash.html>
- SILVA, A. G., vídeo “*Gestão da qualidade*”, Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público

Coordenador, CEJ, acedido em 14.09.2020 em:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/oafjwako2/flash.html>

- SIMÕES, E. (3 Julho 2017), vídeo “*Gestão de Conflitos e Negociação*”, Curso de Formação Específico para o exercício de Funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador, CEJ, acedido em 17.09.2020 em: <https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk86cc/streaming.html?locale=pt>
- ROMÃO, M., Artigo de Opinião, in <https://observador.pt/opiniao/prevenir-a-corrupcao-e-o-que-falta>, acedido em 15.10.2020

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

32. A IMPORTÂNCIA DA COORDENAÇÃO SETORIAL PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA

Maria Margarida Amadinho da Paz*

1. Introdução
 2. Juízos especializados
 3. As distintas áreas de intervenção do Ministério Público
 4. O contacto com entidades externas
 5. A coordenação setorial
 6. Operacionalização da coordenação setorial (procuradores dirigentes);
 7. O novo contexto gerado pela pandemia – breve referência
 8. Conclusão
- Referências Bibliográficas

1. Introdução

Na organização judiciária decorrente da implementação da Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto¹, constata-se uma estrutura bastante especializada, com várias jurisdições², a que acresce uma crescente ‘subespecialização’ em cada uma das delas³. Impõe-se, pois, ao magistrado do Ministério Público coordenador o conhecimento pormenorizado de cada uma das valências, tornando-se fundamental a interligação das várias especialidades, sob pena de o Ministério Público não conseguir dar uma resposta plena e satisfatória aos problemas sociais que, de forma crescente e complexa, lhe vão sendo colocados⁴.

Com efeito, é sabido que a resposta judiciária aos vários problemas sociais não assume, na maioria dos casos, uma solução linear, única, ancorada em apenas uma das várias jurisdições. Pelo contrário, cada vez mais se assiste ao entrecruzar das várias especialidades, afigurando-se essencial uma resposta global, necessariamente integrada, que englobe as diversas valências envolvidas.

Disso é exemplo a resposta que se espera do sistema judiciário relativamente às pessoas idosas, pois a par de uma necessidade de intervenção na jurisdição cível – por via do regime jurídico do maior acompanhado – muitas vezes surge associada a problemática da violência física e/ou financeira, em que familiares (filhos), normalmente os cuidadores, são igualmente os maltratantes. Ora, se o regime do maior acompanhado privilegia o vínculo familiar na

* Procuradora da República.

¹ Com as seguintes alterações: Retificação n.º 42/2013, de 24 de outubro; Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro; Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto; Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto; Lei n.º 23/2018, de 5 de junho; Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro; Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro; Lei n.º 27/2019, de 28 de março; Lei n.º 55/2019, de 5 de agosto; e Lei n.º 107/2019, de 9 de setembro.

² Nomeadamente: laboral, família e menores, comércio, penal, cível, execução de penas, propriedade intelectual, concorrência, execução, marítimo.

³ Por exemplo, na área criminal, a violência doméstica, os crimes contra animais, a criminalidade organizada, económica e digital; na área cível, o instituto do maior acompanhado, os interesses coletivos e difusos.

⁴ Nas palavras de Neves Ribeiro, os magistrados “só serão partes legítimas na relação imediata Estado-Cidadão, se e enquanto estiverem disponíveis ao diálogo, à abertura, solução ou encaminhamento dos problemas do cidadão que os procura” (“Ministério Público: raízes do passado: perspectivas para o futuro”, *Revista do Ministério Público*, ano 30, n.º 119, 2009, p. 214).

nomeação de acompanhante, como compatibilizar com a coexistência de um processo-crime no qual são arguidos esses mesmos familiares? A situação agrava-se se não existirem canais de comunicação entre a área cível e a área criminal, pois nesse caso pode efetivamente ser nomeado como acompanhante a pessoa que está indiciada (ou pior, condenada) pela prática de um crime de violência doméstica.

Este exemplo demonstra bem a imperiosa necessidade de comunicação entre as várias jurisdições, obrigatória quando a intersecção de matérias impõe uma resposta judiciária unitária, ainda que provinda de várias especialidades.

No presente trabalho, tentaremos realçar a importância da articulação das várias jurisdições, dando exemplos práticos, para concluir que tal trabalho de concertação apenas pode ser realizado pelo magistrado do Ministério Público coordenador de comarca mediante a colaboração dos vários dirigentes setoriais.

2. Juízos especializados

Nos termos do n.º 3 do artigo 81.º da LOSJ, podem ser criados os seguintes juízos de competência especializada: juízos centrais (cível e criminal); juízos locais (cível e criminal); juízos locais de pequena criminalidade; juízos de instrução criminal; juízos de família e menores; juízos do trabalho; juízos de comércio; e juízos de execução.

Por outro lado, a LOSJ criou igualmente os tribunais de competência territorial alargada (artigos 111.º a 116.º): Tribunal da Propriedade Intelectual, Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, Tribunal Central de Instrução Criminal (estes com competência em todo o território nacional), Tribunal Marítimo (cuja área de competência se situa no Departamento Marítimo do Norte, do Centro e do Sul) e os Tribunais de Execução das Penas (situados em Coimbra, Évora, Lisboa, Porto e Ponta Delgada).

Por fim, na organização judiciária orbitam ainda os tribunais administrativos e fiscais, aos quais compete o julgamento de litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais, mas cuja estrutura, competência, organização e funcionamento é definida em diploma próprio (artigo 144.º da LOSJ).

3. As distintas áreas de intervenção do Ministério Público

O Ministério Público, ao representar e patrocinar várias pessoas e entidades, no seu já conhecido polimorfismo judiciário⁵, atua nos tribunais investido em distintos papéis, por vezes até conflituantes⁶, exigindo uma resposta concertada e, em especial, coerente, através da qual os magistrados das várias jurisdições que são convocados para responder judiciariamente devem atuar em parceria e não isoladamente.

Tal demanda a devida articulação das várias jurisdições de forma a ser dada a referida resposta uniforme e conexonada. Contendo todas as jurisdições matérias que reclamam a respetiva articulação, indicam-se, neste esboço, algumas temáticas que se afiguram mais relevantes, de forma a melhor ilustrar a necessidade de intersecção de áreas de especialização.

De acordo com o artigo 4.º do novo Estatuto do Ministério Público (nEMP), recentemente aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto⁷, compete ao Ministério Público, para além do mais:

- Representar o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta [alínea b)];
- Exercer a ação penal orientado pelo princípio da legalidade [alínea d)];
- Dirigir a investigação e as ações de prevenção criminal que, no âmbito das suas competências, lhe incumba realizar ou promover, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal [alínea e)];
- Intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa [alínea f)];
- Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social [alínea g)];
- Assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos [alínea h)];
- Assumir, nos termos da lei, a defesa e a promoção dos direitos e interesses das crianças, jovens, idosos, adultos com capacidade diminuída, bem como de outras pessoas especialmente vulneráveis [alínea i)];

⁵ Jorge Manuel Almeida dos Reis Bravo, “Coordenação setorial no Ministério Público: contributo para uma definição sistémico-funcional”, *DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR*, e-book do CEJ, julho de 2019, disponível em:

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf, p. 303 e p. 310; e Rui Jorge Guedes Faria de Amorim, “Gestão e administração da Comarca na perspetiva do Ministério Público. Gestão processual, simplificação, harmonização e agilização de procedimentos”, *DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR*, e-book do CEJ, pp. 341- 346.

⁶ Estabelece o artigo 93.º do nEMP, sobre a epígrafe *conflito na representação pelo Ministério Público*: «1- Em caso de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar, os magistrados coordenadores das procuradorias da República de comarca e administrativas e fiscais, com faculdade de delegação, solicitam à Ordem dos Advogados a indicação de um advogado para representar uma das partes. 2- Quando uma das entidades referidas no número anterior seja o Estado, a solicitação deve ser dirigida ao diretor do Centro de Competências Jurídicas do Estado - JURISAPP. 3- Caso o JURISAPP não tenha disponibilidade para satisfazer uma solicitação feita nos termos do número anterior, o seu diretor reencaminha, atempadamente, a solicitação à Ordem dos Advogados, comunicando a remessa à entidade requerente. 4- Havendo urgência, e enquanto a nomeação não possa fazer -se nos termos do n.º 1, o juiz designa advogado para intervir nos atos processuais. 5- Os honorários devidos pelo patrocínio referido nos números anteriores constituem encargos do Estado».

⁷ Alterada pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

- Promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade [alínea k)];
- Fiscalizar a constitucionalidade dos atos normativos [alínea l)];
- Intervir nos processos de insolvência e afins, bem como em todos os que envolvam interesse público [alínea m)];
- Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa [alínea q)];
- Exercer as demais funções conferidas por lei [alínea r)].

Nesta panóplia de atribuições, facilmente reconhecemos algumas que não têm exclusividade em apenas uma jurisdição.

Assim, no âmbito dos direitos e interesses dos trabalhadores, a respetiva defesa pelo Ministério Público não é efetuada apenas nos juízos do trabalho, com a respetiva competência definida no artigo 126.º da LOSJ, mas igualmente nos juízos de comércio.

Com efeito, o patrocínio do Ministério Público não se circunscreve ao juízo do trabalho, alargando-se a todas as áreas que reclamem tal intervenção, em obediência ao disposto nos artigos 4.º, n.º 1, alínea g), e 9.º, n.º 1, alínea e)⁸, ambos do nEMP. O juízo de comércio é, por excelência, outras das áreas na qual os magistrados do Ministério Público devem patrocinar os trabalhadores.

Com efeito, tal patrocínio ocorre, não apenas em sede de reclamação de créditos (após a declaração de insolvência), mas igualmente no desencadear do próprio processo de insolvência, devendo o Ministério Público propor a ação respetiva se o trabalhador vier requerer a instauração da referida ação, em caso de não pagamento pontual de salários e retribuições, de despedimento ilícito, de encerramento da empresa ou de outras causas.

Esta questão foi objeto da Diretiva da Procuradoria-Geral da República (PGR) n.º 5/2011, de 10-10-2011, relativa ao patrocínio, pelo Ministério Público, dos trabalhadores e seus familiares no âmbito do processo de insolvência, contendo a seguinte doutrina obrigatória para os magistrados do Ministério Público: «*Compete ao Ministério Público, em representação dos trabalhadores e seus familiares, no âmbito da defesa dos seus direitos de carácter social, instaurar processo de insolvência do devedor e requerer, no âmbito do mesmo, a verificação e graduação dos créditos titulados por aqueles, desde que respeitem à execução, violação ou cessação do contrato de trabalho*».

Mas também nos juízos de execução, caso seja necessário reclamar em processo executivo, à semelhança do que sucede com o processo de insolvência, os créditos de trabalhadores, os magistrados do Ministério Público podem ser convocados a patrocinar trabalhadores⁹.

⁸ A alínea e) do n.º 1 do artigo 9.º do nEMP impõe a *intervenção principal* do Ministério Público (em contraponto à *intervenção acessória*, prevista no artigo 10.º do mesmo diploma legal), quando exerce o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social.

⁹ Este patrocínio, a existir, será em menor escala do que na área do comércio, jurisdição com maior impacto ao nível da cobrança de créditos das empresas.

Do exposto resultam potenciais competências concorrentes entre o juízo do trabalho e o juízo do comércio, se pensarmos que, em face de despedimento ilícito ou encerramento da empresa, muitos trabalhadores se dirigem às procuradorias da república, não só do juízo do trabalho, como também do juízo de comércio, com vista ao respetivo atendimento ao público, para pedido de patrocínio judiciário.

Importa, pois, articular o campo de atuação de ambas as jurisdições, de forma a salvaguardar ao máximo os direitos dos trabalhadores, pois caso não seja decretada a insolvência, os créditos laborais do trabalhador apenas podem ser cobrados coercivamente se for instaurada a respetiva ação laboral. Aliás, a ação laboral e a ação insolvencial podem (e devem) ser instauradas em simultâneo ou sucessivamente. Tal implica necessariamente o pedido de patrocínio em ambas as jurisdições.

Este é o primeiro exemplo que demonstra a necessidade de articulação entre duas jurisdições. Mas não é o único.

O caso da violência doméstica é talvez, de todos os exemplos, o que mais convoca uma correta e hábil conexão entre várias jurisdições, especialmente pelo número de áreas que interfere. Desde logo, a área criminal, na vertente investigativa, é, naturalmente, o primeiro domínio confrontado com este fenómeno e do qual se espera uma imediata resposta.

Porém, tal abordagem tempestiva é igualmente exigida na jurisdição de família e menores, devendo ser desencadeados os mecanismos legais de forma a proteger os menores implicados. A recente criação, pela Diretiva da PGR n.º 5/2019, de 15-11-2019¹⁰, no âmbito dos Departamentos de Investigação e Ação Penal Regionais, das Secções Especializadas Integradas de Violência Doméstica (SEIVD), compostas por Núcleos de Ação Penal e Núcleos de Família e Crianças, congrega magistrados do Ministério Público da área criminal e da área de família e menores. Tal Diretiva foi emitida com vista precisamente ao estabelecimento de “procedimentos específicos que se perspetivam adequados a colmatar as insuficiências de comunicação e articulação entre as duas áreas”.

A violência doméstica tem igualmente repercussões na área cível, considerando a defesa dos direitos e interesses de adultos maiores, em especial de pessoas idosas, que deve ser efetuada nesta área, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 1, alínea i), e 9.º, n.º 1, alínea d), do nEMP, em especial com recurso ao instituto do maior acompanhado, criado pela Lei n.º 49/2018, de 14 agosto.

Neste ponto específico, a mera remessa de certidão do inquérito criminal para a procuradoria cível respetiva pode não acautelar suficientemente os direitos e interesses de tais pessoas, caso seja indicado, como acompanhante, o familiar que, num primeiro momento, seja acusado e, mais tarde, condenado pelo crime de maus tratos ou violência doméstica relativamente ao acompanhado.

¹⁰ Esta Diretiva estabelece procedimentos específicos a observar pelos magistrados e agentes do Ministério Público na área da violência doméstica, tendo sido publicada no Diário da República 2.ª Série, n.º 233, de 4-12-2019.

Também neste caso, urge um contacto próximo entre a jurisdição penal e a jurisdição cível, de forma a que comunicação entre o processo de violência doméstica e o dossier administrativo¹¹ com vista à propositura da ação de maior acompanhado seja permanente e atualizada.

Ainda no âmbito do instituto do maior acompanhado, deve igualmente ser articulada com a área cível a jurisdição de família e menores, estando verificados os requisitos para a aplicação daquele instituto. Neste caso, devem ser considerados sobretudo os menores que estão institucionalizados e, em maior escala, aqueles a quem foi aplicada medida de promoção e proteção, nos termos da lei de proteção de crianças e jovens em perigo (LPCJP), aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na sua última versão da Lei n.º 26/2018, de 5 de julho.

Aqui importa reter a importância de manter a medida de promoção e proteção, mesmo após a maioridade, *até* ser decretado o acompanhamento, não bastando o mero envio de certidão ao magistrado do Ministério Público na área cível para a propositura de ação com a *simultânea* cessação de tal medida. Com efeito, o lapso de tempo que medeia entre a instauração do dossier administrativo e o decretamento, por sentença, da medida de acompanhamento pode ser prejudicial, e em alguns casos mesmo *fatal*, para jovens com perturbações mentais ou psiquiátricas.

Outra matéria que exige a comunicação permanente entre a jurisdição cível e a jurisdição administrativa é a atinente aos interesses difusos e coletivos. Na verdade, a defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património cultural e a proteção do consumo de bens e serviços, apesar de unificada a nível substantivo, encontra-se dividida a nível judiciário. Assim, a maior parte das situações relativas ao ambiente, urbanismo e património cultural encontra a respetiva competência no foro administrativo. Por sua vez, os tribunais comuns são, por regra, competentes para as questões relativas à defesa do consumidor.

Também neste ponto, a criação, pelo nEMP, do departamento central de contencioso do Estado e de interesses coletivos e difusos¹², unificou, pelo menos no âmbito da magistratura do Ministério Público, a temática dos interesses difusos, pois a competência de tal departamento abrange as matérias cível, administrativa e tributária (artigo 61.º, n.º 2, do nEMP).

Particularmente interessantes afiguram-se os departamentos de contencioso do Estado e interesses coletivos e difusos nas Procuradorias-Gerais Regionais (a criar por portaria do

¹¹ O Ministério Público, no exercício das suas atribuições, pode organizar dossiês para a preparação e acompanhamento da sua intervenção, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do nEMP, sendo os critérios a que devem obedecer a criação, o registo e a tramitação daqueles dossiês definidos pelo Procurador-Geral da República (n.º 2 do artigo 11.º).

¹² De acordo com os artigos 61.º, n.º 1, e 63.º, n.º 1, do nEMP, o departamento central de contencioso do Estado e interesses coletivos e difusos da Procuradoria-Geral da República é um órgão de coordenação e de representação do Estado em juízo, na defesa dos seus interesses patrimoniais, em casos de especial complexidade ou de valor patrimonial particularmente relevante, mediante decisão do Procurador-Geral da República. São ainda competências do departamento central de contencioso do Estado e interesses coletivos e difusos: organizar a representação do Estado em juízo, na defesa dos seus interesses patrimoniais; assegurar a defesa dos interesses coletivos e difusos; preparar, examinar e acompanhar formas de composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado.

membro do Governo responsável pela área da justiça), que terão uma competência residual, mas potencialmente significativa, em relação ao departamento central de contencioso do Estado e de interesses coletivos e difusos.

Por fim, indicamos, a título exemplificativo, a matéria atinente ao pedido de indemnização cível (PIC), que convoca uma ligação estreita entre os magistrados da área criminal (seja do DIAP, seja dos juízos criminais) e os magistrados da área cível.

Sendo uma das matérias mais atingidas pela especialização da magistratura, verifica-se, com frequência, a dificuldade em articular as matérias penal e civil na mesma peça processual (acusação), assim como em delimitar as exceções ao princípio da adesão, o que justifica, porventura, o elevado número de acórdãos dos tribunais superiores que nos últimos anos têm sido proferidos a propósito desta matéria.

Em suma, na seguinte tabela constam algumas das matérias que reclamam a efetiva articulação entre jurisdições:

	Maior Acompanhado	Interesses difusos	Violência doméstica	Trabalhadores	Injunção ¹³	Recuperação de ativos	PIC
Criminal	X	X	X			X	X
Cível	X	X	X		X	X	X
Família e menores	X		X				
Laboral				X			
Comércio				X			
Execução				X			
Adm./Fiscais		X			X		

4. O contacto com entidades externas

O diálogo que é imperioso existir não se cinge às várias jurisdições, sendo igualmente fundamental com entidades exteriores aos tribunais¹⁴.

Na verdade, o tribunal, e em particular o Ministério Público, não funciona isoladamente, necessitando de contributos de entidades terceiras para conseguir desempenhar cabalmente as suas funções¹⁵.

¹³ Aprovada pela Lei n.º 269/98, de 1 de setembro, na sua versão mais recente dada pela Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro.

¹⁴ No mesmo sentido, Rui Jorge Guedes Faria de Amorim, “Gestão e administração da Comarca...”, cit., p. 346, afirmando: “O Ministério Público, pelo polimorfismo da sua intervenção, necessita de articular-se com inúmeras entidades de cuja eficácia interventiva depende muito do seu êxito”.

¹⁵ Santos Pais evidencia a cooperação “crescente e cada vez mais multifacetada” com “múltiplos organismos públicos e privados” (“O Ministério Público português: O futuro – Magistratura de promoção e iniciativa – novos

Esta colaboração não se confunde com a iniciativa das pessoas e entidades que recorrem aos serviços do Ministério Público, no sentido de este atuar, em especial no âmbito das funções do chamado Estado-Coletividade¹⁶. Desencadeando estes pedidos a abertura do dossier administrativo, e uma vez recolhidos os necessários elementos probatórios, é proposta a competente ação judicial, tendo o Ministério Público uma intervenção oficiosa e a título principal¹⁷.

Relativamente às entidades externas, o nEMP veio consagrar o respetivo *dever de colaboração*. Com efeito, o n.º 1 do artigo 5.º estipula que todas as entidades públicas e privadas têm o dever de colaborar com o Ministério Público, facultando documentos e prestando as informações e os esclarecimentos solicitados de modo devidamente justificado em função da competência a exercer, nos limites da lei, sem prejuízo dos regimes de sigilo aplicáveis. São ainda fixados, nos n.ºs 2¹⁸ e 3¹⁹ do artigo 5.º, os remédios para a falta ou recusa de tal dever de colaboração.

A consagração legal no nEMP deste dever de colaboração revela-se imprescindível, sobretudo na tramitação de alguns processos, como os dossiês administrativos, ainda regidos pela Circular n.º 12/79, de 11 de maio, cujos doze parcos artigos se revelam cada vez mais insuficientes para regular a crescente complexização também destes processos.

Porém, a obrigatoriedade de colaboração pode não ser suficiente para ultrapassar todos os constrangimentos ainda existentes entre o Ministério Público e as entidades externas, sobretudo as entidades públicas.

Neste ponto, se é certo que em algumas jurisdições as leis orgânicas das entidades públicas já preveem, nas suas atribuições, a mencionada colaboração e interação com o Ministério Público, como é o caso da jurisdição de família e menores [Instituto da Segurança Social (ISS), Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)], noutras tal enquadramento legal é insuficiente ou mesmo inexistente. Daqui

desafios nas sociedades democráticas”, *Ministério Público: identidade, exemplo, futuro*, SMMP, Lisboa, 2018, p. 166).

¹⁶ Em contraposição ao Estado-Administração, este entendido como a pessoa coletiva de direito público. Também neste caso, o Ministério Público representa o Estado, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do nEMP.

¹⁷ Neves Ribeiro, *O Estado nos Tribunais (intervenção cível do Ministério Público em 1.ª instância)*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 46. Esta intervenção do Ministério Público traduz-se “no exercício de uma específica competência legal para solicitar, na prossecução do interesse do Estado-coletividade, determinada providência jurisdicional, consubstanciando-se no exercício de um poder de actuação conferido por lei directa e autonomamente ao MP, sem a interposição de qualquer entidade administrativa em cuja esfera se situe o direito exercido através da acção” (Lopes do Rego, “Representação do Estado, Interesses difusos e colectivos: os obstáculos à plena actuação das competências do Ministério Público na jurisdição cível”, *A Responsabilidade Comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público*, SMMP, Lisboa, 2008, p. 181), exercendo “um verdadeiro poder de intervenção em relações jurídico-privadas, que o ordenamento jurídico, em certas circunstâncias, reserva ao Estado Coletividade” (Lopes do Rego, “A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas”, *O Ministério Público, a democracia e a igualdade dos cidadãos*, Lisboa: Edições Cosmos, 2000, p. 89).

¹⁸ “2 - Em caso de recusa ou de não prestação tempestiva ou injustificada de informações, o Ministério Público solicita ao tribunal competente para o julgamento da ação proposta ou a propor a adoção dos meios coercitivos adequados, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na lei processual civil para as situações de recusa ilegítima de colaboração para a descoberta da verdade”.

¹⁹ “3 - O Ministério Público, exceto em matéria penal ou contraordenacional, pode fixar por escrito prazo não inferior a 10 dias para a prestação da colaboração devida, advertindo que o respetivo incumprimento faz incorrer na prática do crime de desobediência”.

resulta a dificuldade acrescida para o Ministério Público na recolha de elementos probatórios tendentes à propositura da ação, como é o caso do instituto do maior acompanhado²⁰.

Por outro lado, a sinergia resultante da interação com estas entidades afigura-se em alguns casos essenciais, continuando a pensar no instituto do maior acompanhado. Na verdade, numa altura em coexistem diversos instrumentos legais que confluem nesta matéria – Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI)²¹, prestação social para a inclusão (PSI)²², Estatuto do Cuidador Informal²³, para além do próprio regime do maior acompanhado previsto no CC e no CPC – importa estabelecer uma coordenação precisa e concreta, de forma a que as várias entidades que atuam nesta área, em especial o ISS atuem em uníssono com o Ministério Público.

Mas não é apenas nas jurisdições cível e família/menores que a articulação com entidades externas é fundamental. Naturalmente, tal comunicação é obrigatória na área criminal, desde logo com os órgãos de polícia criminal, de forma a que se unifiquem os procedimentos de atuação. De igual forma, entidades como o Instituto Nacional de Medicina Legal, as delegações de saúde, a Autoridade para as Condições do Trabalho, a Autoridade Tributária e Aduaneira, entre outras, exigem uma colaboração contínua e em especial uniformizada, pelo menos no âmbito das diversas procuradorias da mesma comarca.

Também neste ponto, podem ser exemplificados, em tabela, algumas das entidades exteriores que exigem a concertação com o Ministério Público:

	Maior Acompanhado	Menores	Violência doméstica	Trabalhadores	Comércio – representação do Estado	Crimes fiscais
ISS	X	X		X (FGS)		
OPC	X	X	X			
IPSS	X	X	X			
CPCJ		X	X			
Hospitais	X		X			
ATA					X	X
ACT				X		

²⁰ Pretendendo-se com o novo regime jurídico do maior acompanhado uma “resposta específica e individualizada, adequada à situação concreta da pessoa protegida” (Proposta de Lei n.º 110/XIII, que deu origem à Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto), é imprescindível a constituição de equipas que forneçam ao Ministério Público (e ao tribunal) relatórios completos sobre o beneficiário, de modo a apurar, com precisão, quais as medidas de acompanhamento a requerer e, mais tarde, a decretar.

²¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/2017, de 9 de outubro, na última versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 27/2019, de 14 de fevereiro.

²² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, na última versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 39/2017, de 6 de setembro.

²³ Aprovado pela Lei n.º 100/2019, de 6 de outubro, e regulamentado pelas Portarias n.ºs 2/2020, de 10 de janeiro, e 64/2020, de 10 de março.

5. A coordenação setorial

Do elenco meramente exemplificativo acima exposto, resulta inequívoca a necessidade de comunicação e articulação entre as várias áreas nas quais o Ministério Público tem competência e que correspondem a vários juízos especializados, de acordo com a LOSJ.

Sendo a procuradoria da República de comarca dirigida por um magistrado do Ministério Público coordenador (procurador-geral-adjunto ou procurador da República – artigo 73.º, n.º 3, do nEMP), nos termos do artigo 99.º da LOSJ, compete especialmente às procuradorias da República de comarca dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da comarca e nos departamentos e procuradorias que a integram (artigo 74.º do nEMP).

Das várias atribuições elencadas no artigo 75.º do nEMP, e em sintonia com o artigo 101.º da LOSJ, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público na comarca, designadamente:

- Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca²⁴, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca [alínea d)] – artigo 101.º, n.º 1, alíneas b) e c), da LOSJ;
- Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções [alínea j)] – artigo 101.º, n.º 1, alíneas e) e p), da LOSJ;
- Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público [alínea n) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ];
- Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação [alínea n) do n.º 1 do artigo 101.º da LOSJ];
- Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca [alínea u)] - artigo 101.º, n.º 1, alínea q), da LOSJ.

Nos termos do n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ, podem ser nomeados procuradores da República com funções de coordenação setorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei.

A coordenação setorial, estando prevista no artigo 84.º do nEMP, não tem carácter obrigatório, podendo os magistrados coordenadores da comarca propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a nomeação, de entre os

²⁴ Nos termos dos artigos 90.º e 91.º da LOSJ.

procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República na comarca, de magistrados que, para além das funções que lhes estão atribuídas, assegurem a coordenação setorial de áreas de intervenção material do Ministério Público.

Não sendo uma novidade introduzida pelo nEMP, já antes da organização judiciária implementada pela LOSJ era frequente a existência de coordenadores nas várias áreas de atuação do Ministério Público.

Por regra, a coordenação setorial coincide com os juízos especializados, sendo comum estabelecer-se nas seguintes áreas: DIAP, criminal (juízos criminais – centrais e locais), família e menores, trabalho, cível (juízos cíveis – centrais e locais; comércio; execução) e administrativo/tributário.

De acordo com o n.º 3 do artigo 84.º do nEMP, o coordenador setorial coadjuva o magistrado coordenador de comarca, competindo-lhe:

- Dinamizar e criar boas práticas de intervenção na área de especialização respetiva e assegurar a articulação com os gabinetes de coordenação nacional previstos no artigo 55.º [alínea a)];
- Estabelecer a articulação com os coordenadores setoriais da mesma área de especialização ou de áreas conexas, visando a abordagem intrassistémica da atuação dos magistrados do Ministério Público [alínea b)];
- Apoiar o magistrado do Ministério Público coordenador na articulação com entidades públicas e órgãos de polícia criminal [alínea c)];
- Propor ao magistrado coordenador da comarca a emissão de ordens ou instruções, nomeadamente em matéria de distribuição de serviço [alínea d)].

Importa ainda convocar o artigo 83.º, n.ºs 2 e 3, do nEMP, que igualmente estabelece as competências dos procuradores da República que dirigem procuradorias (n.º 2) e dos procuradores da República que dirigem secções dos DIAP (n.º 3).

Assim, cabe aos procuradores da República que dirigem procuradorias:

- Representar o Ministério Público nos tribunais de 1.ª instância, assumindo pessoalmente essa representação, designadamente quando o justifique a gravidade da infração, a complexidade do processo ou a especial relevância do interesse a sustentar [alínea a)];
- Coordenar e fiscalizar a intervenção do Ministério Público no âmbito das suas funções, mantendo informado o imediato superior hierárquico [alínea b)];
- Proferir as decisões previstas nas leis de processo [alínea c)];
- Exercer as funções que lhe sejam delegadas pelo magistrado coordenador da comarca bem como as demais conferidas por lei [alínea d)].

Por sua vez, compete aos procuradores da República que dirigem secções dos DIAP:

- Assumir a direção de inquéritos e exercer a ação penal quando a complexidade do processo ou a especial relevância do interesse a sustentar o justifique, assegurando, quando determinado nos termos do nEMP, a instrução e o julgamento dos processos em que intervém [alínea a)];
- Coordenar e fiscalizar a intervenção do Ministério Público no âmbito das suas funções, mantendo informado o imediato superior hierárquico [alínea b)];
- Proferir as decisões previstas nas leis de processo [alínea c)];
- Exercer as demais funções previstas na lei [alínea d)].

6. Operacionalização da coordenação setorial (procuradores dirigentes)

Decorre do artigo 84.º do nEMP a essencialidade de articulação por parte do coordenador setorial – apelidado de *procurador dirigente* no nEMP²⁵ –, na senda do que estava já estabelecido na LOSJ.

Tal articulação deve ser efetuada, em primeiro lugar, com os gabinetes de coordenação nacional, previstos no artigo 55.º do nEMP. Tais gabinetes, cuja missão é promover a articulação a nível nacional da atividade do Ministério Público, com vista a uma intervenção integrada e harmonizada no âmbito das suas atribuições nas diversas jurisdições, são atualmente os seguintes: acompanhamento de projetos, cibercrime, e família, criança e jovem.

Para além destes gabinetes nacionais, importa não esquecer as funções de autoridade central acometidas à Procuradoria-Geral da República. Tal sucede no âmbito da Convenção Relativa à Proteção Internacional de Adultos²⁶. Também a este nível, o sistema de cooperação pretende-se flexível, facilitando “o intercâmbio de informações, a facilitação de soluções acordadas em processos contenciosos, bem como, a localização de adultos desaparecidos”. A interlocução que este sistema exige apenas pode ser efetuado através da comunicação permanente com os coordenadores setoriais.

Neste trabalho de articulação entre as várias jurisdições, revela-se igualmente fundamental o contributo e ajuda dos procuradores da República.

Na verdade, apesar de não expressamente contemplado na lei²⁷, deve entender-se que apenas com a cooperação dos procuradores da República das diversas áreas de

²⁵ Artigo 158.º do nEMP.

²⁶ A Convenção Relativa à Proteção Internacional de Adultos foi adotada em Haia, a 13 de janeiro de 2000, tendo sido aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2014, de 19 de junho, e ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 44/2014, da mesma data. O Aviso n.º 41/2018, de 12 de abril, tornou público que a República Portuguesa depositou, a 14 de março de 2018, junto do Secretariado Permanente da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado o seu instrumento de ratificação à Convenção, tendo sido designada, nos termos do n.º 1 do artigo 28.º da Convenção, a Procuradoria-Geral da República como Autoridade Central para os efeitos previstos na Convenção (artigos 28.º a 37.º).

²⁷ Quanto à competência dos procuradores da República, determina o n.º 1 do artigo 83.º do nEMP que: *Os procuradores da República representam o Ministério Público na primeira instância nos juízos de competência*

intervenção do Ministério Público é possível apurar, com rigor e clareza, qual o tipo e extensão da articulação entre jurisdições, sinalizando as questões que urgem ser dialogadas e entrecruzadas.

No complexo trabalho de interlocução e comunicação entre jurisdições – a *abordagem intrassistémica* a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 84.º do nEMP – afigura-se essencial a proximidade regular entre os procuradores setoriais, não só para efetuar o referido trabalho de sinalização²⁸, como igualmente para evitar que a articulação seja apenas realizada de modo casuístico e, dessa forma, fragmentada.

Impõe-se, pois, a necessidade de reuniões frequentes entre coordenadores setoriais, as quais devem ser antecedidas de encontros entre cada coordenador setorial e os magistrados da respetiva jurisdição, de forma a fazer o levantamento das questões que carecem de conexão²⁹. Aliás, de acordo com o artigo 24.º do Regulamento da LOSJ, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março³⁰, o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo, aos serviços competentes do Ministério da Justiça, assim como aos procuradores da República com funções de coordenação setorial rege-se pelo *princípio da cooperação*.

O magistrado do Ministério Público coordenador deve promover a articulação entre os procuradores dirigentes, designando reuniões periódicas, às quais naturalmente presidirá. Deverá igualmente, nos pontos mais sensíveis de interlocução ou nos quais não exista consenso, estabelecer orientações, se necessário através da emissão de instrumentos hierárquicos, no âmbito da sua competência.

As reuniões entre coordenadores setoriais devem permitir a sinalização das principais questões que entrecruzam jurisdições, assim como a discussão sobre a melhor forma de articulação entre os magistrados de diferentes áreas.

genérica, de competência especializada, de proximidade e nos tribunais de competência territorial alargada, e integram os DIAP.

²⁸ Utilizando as palavras de Rui Jorge Guedes Faria de Amorim, “Gestão e administração da Comarca...”, cit., p. 352: “com a preciosa colaboração dos Magistrados Coordenadores setoriais, a ideia será a de detetar os fatores de bloqueio nas várias jurisdições e, em articulação com os Colegas, mas respeitando sempre a sua autonomia, propor-lhes alterações cirúrgicas (...) que simplifiquem e agilizem os procedimentos, com notórios benefícios na eficiência e eficácia dos serviços”.

²⁹ No mesmo sentido, Maria de Lurdes Rodrigues Correia, afirmando que: “A coordenação setorial, principalmente nas comarcas de grandes dimensões e extensão territorial, onde em cada jurisdição trabalha um número considerável de Magistrados pode ter um papel essencial na coadjuvação do Magistrado Coordenador, não só como veículo privilegiado de transmissão da informação mas essencialmente transmitindo àquele as principais especificidades e constrangimentos sentidos na sua área específica de actuação, enquanto porta-voz do conjunto de colegas que aí exercem funções” (“Gestão de Recursos Humanos e Liderança na Nova Organização Judiciária - Algumas reflexões e propostas”, DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR, e-book do CEJ, julho de 2019, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf, pp. 267-268).

³⁰ Alterado pelos seguintes diplomas legais: Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro; Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de março; e Retificação n.º 22/2019, de 17 de maio.

Aliás, de muitos destes encontros resultaria profícuo a elaboração de manuais de boas práticas (caso o magistrado coordenador de comarca entendesse que não devia ser emitido instrumento hierárquico), de forma a permitir o pleno conhecimento por todos os magistrados. De igual modo, tais encontros devem igualmente ocorrer com os órgãos de polícia criminal e demais entidades públicas, como preceitua a alínea c) do n.º 3 do artigo 84.º do nEMP. Também estas reuniões devem ocorrer de modo regular e contínuo, de modo a agilizar a comunicação com o Ministério Público e também a respetiva atuação.

Naturalmente, este trabalho de articulação entre jurisdições, que impõe a realização de reuniões com os procuradores da República da área respetiva, com os colegas dirigentes das outras áreas e com as entidades públicas, afigura-se um trabalho acrescido que pode exigir a redução de serviço, nos termos do n.º 4 do artigo 84.º do nEMP. Esta redução de serviço é, de acordo com o mesmo artigo, decidida pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do magistrado coordenador de comarca.

7. O novo contexto gerado pela pandemia – breve referência

O presente ano de 2020 fica inexoravelmente marcado pelo início da pandemia SARS-CoV-2 e da correspondente doença COVID-19, com o real receio que se irá prolongar no tempo.

A incerteza e a mudança brusca gerada pela situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19, designadamente a nível laboral, obrigou a repensar a forma de trabalho e a articulação dos tribunais com os cidadãos.

Realidades como o teletrabalho, a comunicação através de plataformas digitais, o reajustamento do contacto do público com os tribunais e, em particular com os serviços do Ministério Público, em prol da saúde pública, se foram ditadas de modo apressado, porque urgente, no início da pandemia, permitem hoje reavaliar e reacomodar novas formas de trabalho e contacto interinstitucional que se impõe.

Os instrumentos hierárquicos que se seguiram ao início da pandemia, e em reação a esta, tiveram a quase exclusiva preocupação de clarificar a forma como o trabalho dos magistrados do Ministério Público deveria ocorrer do ponto de vista processual. Isto é, o foco concentrou-se na atuação judiciária dos magistrados, de forma a salvaguardar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Resta neste momento proceder a novas formas de atuação ao nível de coordenação de comarca, não só para o magistrado do Ministério Público coordenador, como também para o coordenador setorial.

Neste ponto, importa lembrar que muitos coordenadores de comarca realizam anualmente (e mesmo bianualmente, ou quando se justifica) *reuniões presenciais* com os procuradores da República e, de forma mais restrita, com os procuradores dirigentes.

Sem prejuízo de serem realizadas tais reuniões presenciais³¹, consideramos que devem ser promovidas reuniões através das plataformas digitais, designadamente da plataforma do Ministério da Justiça³² ou outras³³.

Com efeito, nestes tempos de severas mudanças, urge ajustarmo-nos a esta nova realidade. O caminho a trilhar, não sendo fácil, recomendará a utilização de todos os meios tecnológicos ao dispor para ser mantido o diálogo entre o magistrado coordenador e os procuradores da República³⁴. Aliás, tais dispositivos informáticos são já utilizados com alguma regularidade (de acordo com instruções hierárquicas³⁵ e das autoridades de saúde) pelos procuradores da República no contacto com o público, de forma a evitar o contacto social.

Também nesta matéria seria interessante a compilação de boas práticas, não só quanto ao desempenho individual dos magistrados, mas também na operacionalização das funções do magistrado do Ministério Público coordenador e do procurador dirigente.

8. Conclusão

A coordenação setorial, inicialmente prevista no artigo 99.º da LOSJ e atualmente densificada nos artigos 83.º e 84.º, ambos do nEMP, revela-se essencial na coadjuvação do magistrado do Ministério Público coordenador, ao sinalizar as principais questões e constrangimentos que devem ser ultrapassados para o correto funcionamento da respetiva jurisdição.

A complexidade social, assim como a crescente e múltipla legislação, obrigam a um diálogo permanente entre as várias especialidades do judiciário, conduzindo à criação de boas práticas no interior de cada jurisdição, mas igualmente ampliando a construção de melhores soluções em articulação com as demais valências, naquilo a que podemos apelidar de ‘coordenação intersectorial’.

Com a direção e coordenação do magistrado do Ministério Público coordenador, os vários procuradores dirigentes devem, de modo proactivo, assinalar as matérias que exigem uma colaboração recíproca, buscando, inclusive, propostas de solução e harmonização.

De igual modo, a criação de contactos estreitos com as entidades externas exige do coordenador setorial um trabalho contínuo, mas imprescindível de forma a que o

³¹ Cujas execuções serão mais difíceis com os procuradores da República devido à dificuldade em salvaguardar o distanciamento social.

³² Esta plataforma é denominada de *Cisco Webex Meetings*, sendo necessário, para a sua utilização, o endereço eletrónico institucional do magistrado.

³³ *Microsoft Teams, Skype, Zoom*.

³⁴ Intitulando o “advento da *República Tecnodigital*”, Jorge dos Reis Bravo chama a atenção para a necessidade de “cuidados de certificação da identidade digital dos utilizadores” (“A Pandemia como pretexto da *República Tecnodigital*”, *Revista do Ministério Público*, ano 41, número especial COVID-19, junho/2020, pp. 494-495).

³⁵ Nomeadamente as Deliberações do Conselho Superior do Ministério Público de 27-3-2020 e 21-4-2020, assim como a Diretiva da PGR n.º 3/2020, de 13 de abril.

magistrado do Ministério Público coordenador desempenhe cabalmente as competências plasmadas na lei.

Os desafios cada vez mais exigentes que se colocam no exercício das funções dirigentes da comarca, agravados pelo contexto particularmente difícil gerado pela pandemia, devem ser encarados como um repto para encontrar novas e originais soluções, nunca esquecendo que Ministério Público atua *do e para* o cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Rui Jorge Guedes Faria de - “Gestão e administração da Comarca na perspetiva do Ministério Público. Gestão processual, simplificação, harmonização e agilização de procedimentos”, *DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR*, e-book do CEJ, julho de 2019, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf, pp. 339-355.
- BRAVO, Jorge dos Reis - “A Pandemia como pretexto da *República Tecnodigital*”, *Revista do Ministério Público*, ano 41, número especial COVID-19, junho/2020, pp. 475-499.
- BRAVO, Jorge Manuel Almeida dos Reis - “Coordenação setorial no Ministério Público: contributo para uma definição sistémico-funcional”, *DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR*, e-book do CEJ, julho de 2019, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf, pp. 303-336.
- CORREIA, Maria de Lurdes Rodrigues, “Gestão de Recursos Humanos e Liderança na Nova Organização Judiciária - Algumas reflexões e propostas”, *DIREÇÃO DE COMARCAS – MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR*, e-book do CEJ, julho de 2019, disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf, pp. 239-273.
- PAIS, Santos - “O Ministério Público português: O futuro – Magistratura de promoção e iniciativa – novos desafios nas sociedades democráticas”, *Ministério Público: identidade, exemplo, futuro*, Lisboa, 2018, pp. 165-172.
- REGO, Carlos Lopes do - “A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas”, *O Ministério Público, a democracia e a igualdade dos cidadãos*, Lisboa: Edições Cosmos, 2000, pp. 81-101.
- REGO, Carlos Lopes do - “Representação do Estado, Interesses difusos e colectivos: os obstáculos à plena actuação das competências do Ministério Público na jurisdição cível”, *A Responsabilidade Comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público*, Lisboa, 2008, pp. 179-184.
- RIBEIRO, Costa Neves - *O Estado nos Tribunais (intervenção cível do Ministério Público em 1.ª instância)*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- RIBEIRO, Costa Neves - “Ministério Público: raízes do passado: perspectivas para o futuro”, *Revista do Ministério Público*, ano 30, n.º 119, 2009, pp. 209-216.

33. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA E CONFIANÇA NA JUSTIÇA. MODELO DE ATUAÇÃO FUNCIONAL NA COORDENAÇÃO DA COMARCA. ARTICULAÇÃO CONJUNTA DE LIDERANÇA: EM PARTICULAR, A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE AO FENÓMENO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Miguel Ângelo Gomes Eugénio Carmo¹

Nota prévia

Delimitação do objeto

Enquadramento legal de habilitação

Um breve parêntesis: a composição dos Conselhos Consultivos na sua dimensão de “representação dos utentes dos serviços da Justiça”

A razão de ser da proposta – o Fenómeno da violência doméstica em Portugal, alguns indicadores e o seu impacto no sistema de justiça: (in) capacidade de resposta?

Em Busca de uma Alternativa válida de resposta

O trabalho em articulação numa lógica multidisciplinar

Uma experiência de abordagem multiagencial de avaliação e gestão do risco – “MARAC” – e algumas práticas de trabalho em rede existentes em Portugal no domínio da violência doméstica

Uma concreta proposta de concretização de uma experiência piloto ao nível de comarca

Conclusão

Bibliografia

NOTA PRÉVIA

O texto que segue visa, em exclusivo, o trabalho final ao III Curso de Formação Específico para o exercício de funções de Presidente do Tribunal, de Magistrado do Ministério Público Coordenador e de Administrador Judiciário. Pretende constituir-se como elemento de reflexão, eminentemente prático e funcional, e não tem na sua génese qualquer pretensão de ensaio académico ou de natureza similar. É fruto da reflexão daquilo que tem constituído uma das referências profissionais do autor e propõe um modelo de intervenção funcional dentro do contexto de liderança permitido pela organização judiciária em vigor.

DELIMITAÇÃO DO OBJETO

O presente trabalho tem por objeto ensaiar, à luz das atribuições legais cometidas ao Magistrado Coordenador da Procuradoria da República de Comarca, ao Juiz Presidente da Comarca e ao Administrador Judiciário, mas também ao Conselho Consultivo, **uma proposta de modelo de atuação funcional**, conjunto e articulado, que permita uma estrutura orgânica complexa na sua constituição, a conferir resposta célere e eficaz ao fenómeno da violência doméstica, nas suas diferentes dimensões e consequências – seja na dimensão de abordagem criminal, seja ainda na articulação a desenvolver com a jurisdição de família e crianças.

As soluções que se apresentam, apesar de irem ao encontro de modelos estudados e, nalguns casos, já a funcionar em estruturas de implementação experimentais e mais consolidadas, cremos, que poderão, ainda assim, assumir novidade no quadro de intervenção funcional da comarca em matéria de resposta ao fenómeno. Daí que, a final, procuraremos sugerir propostas de atuação que permitam implementar o modelo refletido.

¹ Procurador da República.

A definição conjunta e articulada de um modelo de atuação pressupõe uma intervenção de iniciativa por parte dos órgãos de liderança da Comarca, que implicará, necessariamente, uma ampla adesão por parte da Comunidade, representada no Conselho Consultivo da Comarca.

A motivação principal que cria a ideia subjacente ao ensaio assenta na séria e firme convicção que a reforma do sistema judiciário levada a cabo pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que estabelece as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário (LOSJ), constituiu um desafio de liderança efetiva aos magistrados com funções de presidência e coordenação. Sem essa diligência e comando, o modelo instituído pela Lei não alcançará, na sua plenitude, o principal desiderato² a que se propôs.

ENQUADRAMENTO LEGAL DE HABILITAÇÃO

Os órgãos singulares de liderança da comarca – Juiz Presidente e Magistrado Coordenador – possuem competências próprias de iniciativa decisória independente e, simultaneamente de iniciativa preparatória, dependente de decisão própria dos órgãos de gestão do judiciário, os Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público (cf. artigos 94.º e 101.º, da LOSJ).

Nos termos dos artigos 94.º e 101.º, da LOSJ, o Presidente do Tribunal e o Magistrado Coordenador da Procuradoria da República na Comarca, este numa clara posição de direção hierárquica, possuem competências de representação e direção, de gestão processual, administrativas e funcionais.

O leque é vasto pelo que, para o objetivo deste trabalho, evidenciam-se, as seguintes:

- a) Acompanhar a realização dos objetivos fixados para atividade jurisdicional, em prol da satisfação do cidadão utente e destinatário da atividade de administração da justiça, planeamento e, simultaneamente, avaliar essa atuação do ponto de vista da sua qualidade de implementação e respetiva eficácia;
- b) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados dos serviços judiciais da comarca;
- c) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- d) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica;
- e) Promover, entre pares, a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais, de acordo com as regras próprias definidas para cada magistratura.

² Lê-se na exposição de motivos que levou à aprovação da LOSJ: (...) *A comarca, redimensionada em função da nova matriz territorial, terá um novo modelo de gestão, que lhe atribui maior autonomia e que lhe permitirá, designadamente, a adoção de práticas gestionárias por objetivos. (...) Afigura-se adequada esta estrutura tripartida, bem como a forma de nomeação dos seus membros, tendo em conta a necessária convergência que a gestão integrada de um tribunal implica, numa articulação de diferentes legitimidades e competências.*

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=17777>

Havendo ainda que destacar as competências próprias do terceiro órgão singular, o Administrador Judiciário, e dos colegiais, o Conselho de Gestão e o Conselho Consultivo, tudo nos termos dos artigos 104.º a 110.º, da LOSJ.

Ao Administrador Judiciário compete a direção dos serviços da secretaria, gerir, sob orientação do juiz presidente, a utilização das salas de audiência, assegurar a existência de condições de acessibilidade aos serviços do tribunal e a manutenção da qualidade e segurança dos espaços existentes, regular a utilização de parques ou lugares privativos de estacionamento de veículos, quando deles disponha, providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela correta gestão, utilização, manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afetos aos serviços do tribunal.

Decisões que no âmbito das competências de cada órgão singular são assumidas colegialmente em sede do Conselho de Gestão.

Relevam, ainda, com significativa importância para o objetivo a que nos propomos, as competências do Conselho Consultivo, órgão de natureza profundamente inovatória no modelo de governo instituído para o judiciário, onde, pela primeira vez se assume a relevância da Coletividade no processo de decisão. Veremos até que ponto é que essa dimensão da Comunidade tem sido atendida no quadro do preenchimento dos membros cooptados e do mesmo modo nos assuntos refletidos na sua área de intervenção.

O Conselho Consultivo possui uma composição mista, com membros permanentes por inerência às respetivas funções judiciárias e de representação dos utentes dos serviços de justiça, em número mínimo de um e máximo de três, cuja integração se faz por cooptação dos demais membros permanentes, a saber: o presidente do tribunal, que preside; o magistrado do Ministério Público coordenador; o administrador judiciário; um representante dos Juízes, dos Procuradores da comarca e dos Oficiais de Justiça, cada um eleito pelos seus pares; um representante da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, com escritório na comarca e dois representantes dos municípios integrados na comarca.

Teremos então, obrigatoriamente, um número mínimo fixo de 11 elementos e máximo de 13.³ Além disso, como membros não efetivos, de presença provocada, podem participar nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, por iniciativa e convocatória do presidente, *quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.*

O conselho consultivo, que reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo presidente do tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros, tem competências consultivas, de emissão de parecer, relativamente aos planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de

³ O número ímpar de membros implica atribuição de voto de qualidade ao Presidente, em caso de empate nas votações – é desse modo que alguns dos Regulamentos de funcionamento dos Conselhos Consultivos têm assumido essa realidade de composição objetiva (cf., entre outros, do Conselho Consultivo da Comarca de Lisboa – <https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/pdf2/lisboa/pdf/Regulamento%20do%20Conselho%20Consultivo%20VF.pdf>). Dos Regulamentos dos Conselhos Consultivos disponíveis on-line, em nenhum constam enunciados critérios para a escolha dos elementos a cooptar.

atividades; aos regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram; a questões administrativas e de organização e funcionamento da comarca da competência do juiz presidente, às necessidades de recursos humanos do tribunal e do Ministério Público, bem como ao orçamento.

Tem, ainda competências de pronúncia para,

- a) Evolução da resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade;
- b) Existência e manutenção de condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal;
- c) Utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços;
- d) Resolução de problemas de serviço suscitados pelos representantes das profissões judiciais ou apresentados por qualquer um dos seus membros, estudando-os e apresentando propostas ao presidente do tribunal;
- e) Reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de comarca ou de algum dos seus serviços, bem como sobre o funcionamento do regime de acesso ao direito, estudando-as e apresentando ao presidente do tribunal, ao magistrado coordenador do Ministério Público, ao diretor-geral da Administração da Justiça e ao representante da Ordem dos Advogados sugestões ou propostas destinadas a superar deficiências e a fomentar o seu aperfeiçoamento;
- f) Outras questões que lhe sejam submetidas pelo presidente do tribunal.

UM BREVE PARÊNTESES: A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS NA SUA DIMENSÃO DE “REPRESENTAÇÃO DOS UTENTES DOS SERVIÇOS DA JUSTIÇA”

A informação oficial disponível no “Portal das Comarcas” (<https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/>) não se mostra devidamente aprovisionada de elementos que permitam, com o desejado rigor, saber quem são os *representantes dos utentes dos serviços de justiça* nos Conselhos Consultivos das 23 comarcas.⁴ No entanto, por contacto estabelecido com as Coordenações logrou-se obter o seguinte apuramento:

Comarca	“Representantes dos utentes dos serviços de justiça”
Açores	Comissariado dos Açores para a Infância, Consumidores e Sindicato
Aveiro	“Sindicato, Educação e Associação empresarial”
Braga	Associação empresarial, Educação e IPSS
Beja	Cáritas, Saúde e Educação
Bragança	Educação, IPSS Associações empresariais

⁴ Nas consultas efetuadas até dia 30 de outubro de 2020, a informação disponível não é completa quanto aos “instrumentos de gestão”. Com efeito, nalgumas comarcas nada é publicado; em algumas está publicado o Regulamento do Conselho Consultivo e, noutras, nada consta a título informativo sobre a atividade do Conselho Consultivo. Além disso, nas que existem divulgações, a informação não se mostra completa nem atualizada, designadamente não estão publicadas a integralidade das atas das reuniões ordinárias (muito menos das eventuais extraordinárias que possam ter ocorrido) e, em momento algum, existe informação objetiva sobre quem são os elementos cooptados para assegurar a representação dos utentes dos serviços de justiça.

Castelo Branco	Educação, Saúde e Associação empresarial
Coimbra	Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), Conselho Empresarial e Educação
Évora	Associação de Pais Escolas, União das Misericórdias Portuguesas e IPSS
Faro	Educação e representantes de associações empresariais
Guarda	União dos Sindicatos e Associação Empresarial
Leiria	Segurança Social, Educação e Associação empresarial
Lisboa	Segurança Social, União de Misericórdias Portuguesas e DECO
Lisboa-Norte	Confederações Sindicais, Associação Comercial Industrial e IPSS
Lisboa-Oeste	Associação empresarial, Segurança Social e Saúde
Madeira	Um professor, um padre e um médico psiquiatra
Portalegre	Educação e região do Turismo
Porto	Educação, DECO e Associação empresarial
Porto-Este	Associação Empresarial, Educação e Confederação de Solidariedade
Santarém	APAV, Educação e Sector empresarial
Setúbal	Personalidades representativas da atividade económica e empresarial
Viana do Castelo	Gabinete Social de Atendimento à Família e associações empresariais
Vila Real	Associação empresarial, APAV e Educação
Viseu	Conselho Empresarial e a APAV

Um momentâneo olhar pela composição dos Conselhos Consultivos relativamente aos membros cooptados permite-nos perceber que apenas em cinco Comarcas existem representantes de organizações da sociedade civil cujo objeto de atuação principal é o de apoio à vítima (Coimbra, Santarém, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu), o que representa, na globalidade, uma percentagem reduzida, isto é, de 21 %.

Além disso, em quatro, a organização não-governamental (ONG) é sempre a mesma (APAV), o que pode deixar antever eventual ausência de articulação comunicacional entre as estruturas judiciárias e outras ONG ou IPSS locais, inclusive legitimadas por eventuais protocolos locais ou de territorialização da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD). Por outro lado, merece-nos destaque (nem positivo, nem negativo, não é disso que se trata) a presença muito significativa do setor empresarial nos Conselhos Consultivos, assumindo-se essa participação em dezasete comarcas, numa percentagem de quase 74% e, ao invés, no sector sindical, a presença é um pouco menos substancial, em quatro comarcas, representando 17,3%.

Tendo por referência a natureza ampla do critério legal que justifica a cooptação, o impacto e a representatividade na utilização dos serviços de justiça, quer na sua expressão mais dirigida (jurisdição criminal), quer ainda na sua *utilização* indireta (jurisdição de família e menores,

cível e laboral), parece justificar-se que a composição do Conselho Consultivo da Comarca tenha, no mínimo, um membro cooptado ligado aos serviços de apoio à vítima e, quando isso não for possível ou se entenda não justificar, dever-se-á fazer uso da faculdade contida na lei, isto é, de se convocar para as reuniões deste órgão colegial elementos de organizações da sociedade civil ligados ao apoio às vítimas de crime, naturalmente, com preferência para aquelas que tenham assento territorial relevante na área da comarca e, se viável, através dos Técnicos de Apoio à Vítima com trabalho funcional aí efetivamente exercido.

Essa presença permitirá trazer à *Comunidade*, representada no Conselho Consultivo, uma visão não judiciária das dificuldades e constrangimentos que as vítimas de crime vivenciam justamente no plano jurisdicional, em concreto no exercício dos seus direitos à informação, proteção e participação ativa no processo. Visão que constituirá um excelente barómetro para reflexão dos membros do Conselho Consultivo de natureza judiciária. Quer de promoção da desejada articulação, quer de aprendizagem de uma realidade social, por vezes pouco conhecida para alguns magistrados.

A RAZÃO DE SER DA PROPOSTA – O FENÓMENO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM PORTUGAL, ALGUNS INDICADORES E O SEU IMPACTO NO SISTEMA DE JUSTIÇA: (IN) CAPACIDADE DE RESPOSTA?

Reportado ao ano de 2019, o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI)⁵ afirma que a **violência doméstica assume o valor mais elevado dos últimos 10, com uma variação de 11,4%, o que equivale a mais 3015 casos.** De entre as tipologias que integram esta categoria, destaca-se a violência doméstica contra cônjuge ou análogo, que assume 84% de toda a violência doméstica. As restantes tipologias da violência doméstica também registaram aumento.

Como se verá no gráfico seguinte, os dados já recolhidos até ao final do terceiro trimestre 2020, registam o mesmo padrão constante de **agravação** do número de denúncias registadas como violência doméstica.

Para o consolidado ano de 2019 evidenciam-se, em média, **duas mil e quinhentas participações por mês, mais de oitenta por dia, mais de três por hora, numa globalidade que ascende a mais de trinta mil inquéritos registados.**

Em 2019, a vítima foi, por regra, do **sexo feminino (76,1%)** e o denunciado foi, em larga maioria, do sexo masculino (81,6%), **estando presentes crianças e jovens em 24,6% dos casos, também elas vítimas do crime** (com idade inferior a 16 anos, 5132 casos e entre os 16 e os 24 anos, 4013 situações).

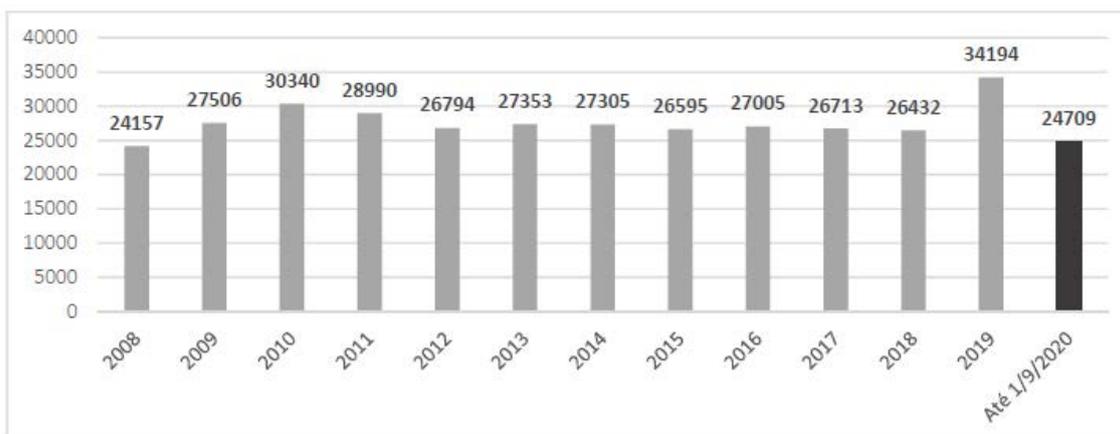
Em 2019 efetuaram-se **29992 avaliações de risco** com base no instrumento RVD, tendo-se apurado **22% de risco elevado, 52% médio e 26% baixo.**

⁵ Disponível em:

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=19cab8c-e3f1-4cb2-a491-a10c8a3e4bf0>

O Ministério Público findou **32235 inquéritos**, tendo deduzido acusação em **5234 (16,2%)** processos e determinado o **arquivamento em 24365** casos (despachos de arquivamento nos termos do artigo 277.º, do Código de Processo Penal em **19692 processos [61%]** e os restantes 4673 por “outros motivos”, fundamentalmente por incorporações/apensações.) O instituto da **suspensão provisória do processo** foi utilizado em **2636 situações**.

Vejamos em gráfico sobre o número de ocorrências registadas (de 2008 a 2018) e os inquéritos registados em 2019 e até ao início do mês de setembro de 2020:⁶

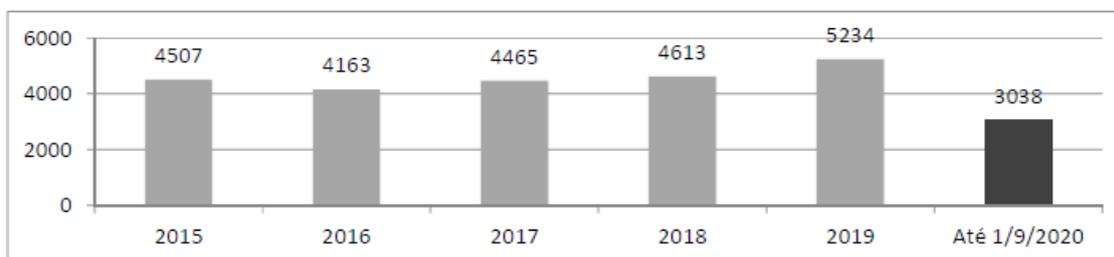
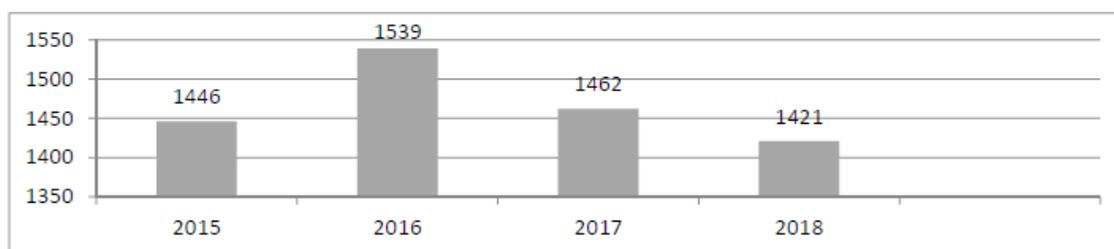


Estes números, que têm persistido ano após ano com ligeiras alterações, além de evidenciarem a gravidade do problema, corroboram o que é afirmado no preâmbulo da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica, adotada em Istambul a 11 de maio de 2011:⁷ **“As mulheres e as raparigas estão expostas a um maior risco de violência de género que os homens”; “A violência doméstica afeta as mulheres de forma desproporcional e os homens também podem ser vítimas de violência doméstica”; “As crianças são vítimas de violência doméstica, designadamente como testemunhas de violência na família”.**

Vejamos agora a expressividade da resposta judiciária ao fenómeno nos últimos 5 anos, atendendo-se apenas às situações que redundam em acusação e subsequente tramitação processual para fase posterior, julgamento e decisão final condenatória.

⁶ A distinção decorre da fonte de recolha dos dados: entre 2008 e 2018 os dados respeitam ao número de ocorrências a que se refere o RASI (comunicações efetuadas pela PSP e pela GNR) e os dados respeitantes a 2019 e até 1 de setembro de 2020 resultam de consulta dos elementos disponíveis no Citius, recolhidos no âmbito da atividade de monitorização realizada pela PGR. O dado que já se mostra adquirido tem que ver com o aumento registado em 2020 face ao período homólogo em 2019, ou seja, até 1 de setembro de 2019 registavam-se **22862 inquéritos entrados**, o que equivale a dizer que o ano presente regista até agora um aumento de **8% de denúncias**. Assinala-se que os dados de 2019 e 2020 são substancialmente superiores aos registos da Administração Interna porquanto não contabilizam o número de registo de inquéritos que tem origem diretamente no Ministério Público ou noutras entidades públicas com obrigação legal de denúncia.

⁷ A Convenção de Istambul pode ser consultada em http://direitoshumanos.gddc.pt/3_4/IIPAG3_4_8.htm.

Acusações⁸**Condenações em primeira instância⁹**

Os dados graficamente expostos revelam, face ao número de acusações e condenações proferidas, uma **eficácia acusatória, em média, de 32,5%**, o que determina que as **absoluções registem uma proporção de 67,5%**. Ainda que a administração da justiça não se faça por referência ao número de condenações proferidas, a disparidade dos números deixa claramente antever grandes dificuldades em sustentar em julgamento a prova do crime de violência doméstica. Realidade sobejamente conhecida e, para a qual importa criar estratégias de qualidade na sua recolha, na sua variabilidade objetiva e subjetiva e, fundamentalmente, no nível de confiança que as Autoridades policiais e judiciárias consigam transmitir à vítima, enquanto sujeito processual indevidamente onerado com a (quase) exclusividade da atividade probatória.

EM BUSCA DE UMA ALTERNATIVA VÁLIDA DE RESPOSTA

As políticas públicas (leia-se políticas numa dimensão lata, onde se incluem estratégias definidas pelas próprias instituições judiciárias) têm procurado assumir um papel interventivo na melhoria dos recursos que permitam diagnosticar os constrangimentos e definir estratégias que visem solucionar um estado de coisas que se tende em manter.

⁸ Fonte RASI de 2015 a 2019 e Citius (PGR) para os dados de 2020.

⁹ Fonte Portal da Violência Doméstica (CIG), acessível em <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/indicadores/> cujos dados são fornecidos pela DGPI, com referência de dezembro de 2019. Ainda por referência ao sítio da DGPI podemos constatar que, nos últimos anos, em média que oscila anualmente entre os 95% e 99%, os condenados pelo crime de violência doméstica são do sexo masculino. Além disso, em média que nunca é inferior a 50%, as penas aplicadas são de prisão suspensa na sua execução com regime de prova, sendo que a pena de prisão efetiva ronda os 10% dos casos: https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Violencia_domestica.aspx

De entre essas políticas e os seus resultados mediatos e imediatos, nos últimos 3 anos, e para que é o objetivo principal deste trabalho, destacam-se:

- i. **Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual”** (ENIND), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, designadamente do **Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica 2018-2021 (PAVMVD)**, o Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens e o Plano de Ação para o Combate à Discriminação em razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género, e Características Sexuais;¹⁰
- ii. Celebração de **Protocolos** denominados de **territorialização da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD)**, visando uma ação territorializada, multidisciplinar e intersectorial, no pressuposto de que a eficácia da prevenção e do combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica exige o reforço da cooperação entre os diferentes setores com intervenção nesta área, e de que é essencial uma efetiva planificação territorial das respostas existentes;¹¹
- iii. Recomendações emitidas pela **Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídios em Violência Doméstica**, desde outubro de 2017 até ao atual momento, com a prolação de dez relatórios;¹²
- iv. Despacho da Procuradora-Geral da República de 13 de março de 2018 para a constituição de **Grupo de Trabalho com vista à definição de uma estratégia do Ministério Público contra a violência doméstica**, incluindo a adoção de boas práticas e uniformização de procedimentos nas jurisdições criminal e de família e crianças;¹³
- v. Criação da **Comissão Técnica Multidisciplinar para a Melhoria da Prevenção e Combate à Violência Doméstica (CTM)**, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2019, de 6 de março e respetivo **relatório final**,¹⁴ aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto;
- vi. **Criação e instalação de seis Gabinetes de Apoio e Atendimento às Vítimas de Violência Doméstica e baseada no Género (GAV)**, em março de 2019, através de Protocolo celebrado entre o Ministério da Justiça, Procuradoria-Geral da República e as ONG APAV, UMAR (União de Mulheres Alternativa e Resposta) e AMCV (Associação de Mulheres contra a Violência), a funcionar nas Comarcas **de Braga, Coimbra, Lisboa-Oeste, Lisboa-Norte, Lisboa (margem Sul) e Faro**;^{15 16}
- vii. Emissão da **Diretiva n.º 5/2019**, da Procuradora-Geral da República, de 15 de novembro, cuja temática é a da Violência Doméstica e que institui regulamentação experimental às

¹⁰ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/comunicado?i=portugal-igual-estrategia-nacional-para-a-igualdade-e-a-nao-discriminacao-2018-2030>

¹¹ O Ministério Público é parte outorgante nestes protocolos e é sempre representado pelo(s) respetivo(s) Magistrado(s) coordenadores de Comarca, por referência à área geográfica abrangida.

¹² Podem ser consultados em <https://earhvd.sg.mai.gov.pt/LegislacaoDocumentacao/Pages/Portaria280.aspx>

¹³ http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/violencia_domestica_criacao-gupo-trab-13-03-2018_0.pdf

¹⁴ Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=relatorio-final-da-comissao-tecnica-multidisciplinar-para-a-melhoria-da-prevencao-e-combate-a-violencia-domestica>

¹⁵ http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/protocolos/protocolo_mi-pgr.pdf

¹⁶ Os GAV foram alvo de avaliação externa pela Escola de Psicologia da Faculdade do Minho (agosto de 2020). Em traços muito largos, o estudo concluiu pela evidente mais-valia deste modelo de apoio à vítima em articulação direta com os magistrados do Ministério Público, tendo-se registado uma evolução muito significativa na capacidade de atendimento e apoio às vítimas, bem como na atividade de assessoria aos magistrados. De entre várias recomendações emitidas foi sugerido que se implementasse o modelo em mais DIAP de Comarca, alargando-se a experiência a outras ONG e ainda num plano de implementação que possa também privilegiar o interior do país.

- recém-criadas **Secções Especializadas Integradas de Violência Doméstica (SEIVD)**, com os Núcleos de Ação Penal (NAP) e de Família e Crianças (NFC). A funcionar desde 1 de janeiro de 2020 no Seixal (Comarca de Lisboa), DIAP de Lisboa, Sintra (Comarca de Lisboa-Oeste);¹⁷
- viii. Elaboração do **Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica**;¹⁸
- ix. Elaboração do **Guia de Intervenção Integrada junto de Crianças ou Jovens Vítimas de Violência Doméstica**;¹⁹
- x. Elaboração do **Guia de Requisitos Mínimos Para Programas E Projetos De Prevenção Primária Da Violência Contra As Mulheres E Violência Doméstica**;²⁰
- xi. Elaboração do **Plano Anual de Formação Conjunta Violência Contra As Mulheres E Violência Doméstica**.²¹
- xii. **Atividade de monitorização das situações de homicídio em contexto de violência doméstica** por parte da Procuradoria-Geral da República em parceria de recolha de informação com a Polícia Judiciária (Unidade de Informação Criminal).²²

Estas doze referências contêm instrumentos de atuação institucional e funcional que habilitam as Autoridades policiais e judiciárias a uma qualidade de intervenção nunca antes refletida. A premissa fundamental em que tudo assenta – numa visão diferente daquela que tem sido a mais recorrente desde a publicação da Lei n.º 112/2009 – é o trabalho conjunto, articulado, entre todos os que detêm responsabilidades de atuação no sistema de justiça, globalmente. Assinalando-se, neste contexto, os GAV, a funcionar nos DIAP, modelo que permitiu a participação integrada de organizações da sociedade civil, sem as quais o combate ao fenómeno da violência doméstica nunca poderá ser travado com qualidade e capacidade de resposta eficaz

¹⁷ http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_num_5_2019.pdf

¹⁸ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=5e86fc7a-bc80-4c78-91b2-f5ba18b31e52>

¹⁹ https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/06/170-20_Guia_Intervencao_Integrada.pdf

²⁰ https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/08/172-20_GUIA_REQUISITOS_MINIMOS.pdf

²¹ https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/06/172-20_PLANO_ANUAL_FORMACAO.pdf

²² Monitorização que é efetuada diretamente com as estruturas hierárquicas do Ministério Público e que tem, de entre outros objetivos, a realização de relatório anual numa perspetiva essencialmente pedagógica para os Magistrados do Ministério Público, e que permita definir tendências, padrões, quer de dinâmica factual, quer de atuação funcional das Autoridades Policiais e Judiciárias. O ano de 2019 registou um total de 35 vítimas mortais (27 mulheres, incluindo uma criança e 8 homens). Em 2020, no presente, temos um registo de 21 homicídios (17 mulheres, incluindo uma criança e 4 homens). Dos 21 casos, em seis existiam antecedentes registados no sistema de justiça. Em 2019, os antecedentes evidenciaram-se em 10 casos. Recentemente, em setembro de 2020, a Secção do Contencioso da Audiência Nacional, em Espanha, condenou o Estado por inadequada proteção a uma mulher, vítima de violência baseada no género. Em resumo, após a denúncia, um mês depois, a vítima foi assassinada pelo marido. A vítima havia solicitado uma medida de proteção na polícia e que acabou por ser negada pelo tribunal com base na existência de versões contraditórias, a falta de antecedentes registados e do nível de risco ter sido avaliado como baixo. Da decisão judicial destaca-se, em tradução livre: (...) “a atuação dos agentes em situação de violência de género não se deve limitar a aspetos formais dirigidos à vítima, como o atendimento, informação sobre direitos e notificação para julgamento, mas antes, a sua atuação requer atenção preferencial ao atendimento e proteção das mulheres que tenham sido objeto de comportamentos violentos no seio da família, de forma a prevenir e evitar, na medida do possível, as consequências dos abusos”. O Tribunal acaba por concluir que “a consciência social e institucional da importância do problema da violência de género exige uma consciência maior do que a que foi mostrada neste caso pelo posto da Guarda Civil” – <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Audiencia-Nacional/Noticias-Judiciales/La-Audiencia-Nacional-condena-al-Ministerio-del-Interior-por-inadecuada-proteccion-de-la-Guardia-Civil-a-una-denunciante-de-violencia-de-genero-que-fue-asesinada>

Além disso, num modelo experimental, as SEIVD constituem a face visível do propósito do Ministério Público em ultrapassar as dificuldades de articulação e pro proximidade comunicacional entre a jurisdição criminal e a jurisdição de família e crianças.

O TRABALHO EM ARTICULAÇÃO NUMA LÓGICA MULTIDISCIPLINAR

Entre as recomendações da CTM consta a necessidade de desenvolver e generalizar um modelo de atuação urgente articulada, envolvendo operadores policiais, judiciários e membros das estruturas e respostas de apoio à vítima. Tal como definido pela CTM, esse modelo designado de “Rede de Urgência de Intervenção” deve tomar em consideração as seguintes proposições:

- a) Constituída por piquetes de membros especializados dos órgãos de polícia criminal, com disponibilidade permanente (24h/dia) e uma dimensão geográfica adequada;
- b) Magistrados do Ministério Público em função de turno permanente;
- c) Membros das estruturas de atendimento da RNAVVD ou dos GAV, disponíveis 24h/dia;
- d) Linha telefónica específica, de conhecimento público, disponível 24h/dia e que, ao ser acionada, desencadeia intervenção imediata;
- e) A proteção da vítima deve ser assegurada e concretizada em articulação com as entidades que integram a RNAVVD.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, foi acolhida a criação das referidas Redes de Urgência, através de projetos-piloto, tendo em vista o desenvolvimento de um modelo integrado de atuação urgente de âmbito territorial, envolvendo elementos policiais, operadores judiciários e membros das respostas e estruturas da RNAVVD e/ou dos Gabinetes de Apoio à Vítima (GAV), disponíveis 24 horas por dia, em articulação com as linhas telefónicas integradas no Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD).²³ Modelo que, no domínio da investigação criminal, deve seguir o protocolo instituído no já assinalado Manual de Atuação Funcional para as 72 horas subsequentes à denúncia.

Salienta-se a importância de, a par com a criação institucional destas Redes Urgentes, sejam implementadas abordagens multiagenciais de avaliação e gestão do risco no contexto da violência doméstica, especialmente para os casos em que o nível de risco avaliado é elevado.

Com efeito, impõe-se que estes casos sejam efetivamente referenciados nas 72 horas subsequentes à denúncia, de modo a garantir que os grupos/redes locais tomem contacto com os mesmos e iniciem a sua intervenção ao nível da gestão integrada do risco, necessariamente em articulação direta com todas as Redes existentes ou a criar. Aquando da participação de uma situação de violência doméstica as Forças de Segurança efetuam uma avaliação de risco, identificando o nível de risco existente naquele momento, sendo também neste contexto que é elaborado o plano de segurança com as vítimas.

²³ Criado em novembro de 1998, este serviço informativo, anónimo e confidencial, é gratuito e funciona pelo telefone, 24 horas por dia / 365 dias por ano, para apoiar vítimas de violência doméstica através do número 800202148.

A avaliação e gestão do risco inicia-se precisamente nas 72 horas subsequentes à denúncia, sendo por isso essencial que ao nível da intervenção neste âmbito se preveja a “abertura de uma porta” para a implementação de mecanismos consistentes de gestão do risco.

Está profusamente confirmado que a intervenção no âmbito da violência doméstica requer uma abordagem articulada e multiagencial, dada a complexidade das situações e a necessidade de atuar, por vezes em simultâneo, em diversas frentes – Ora, isoladamente nenhuma entidade consegue sozinha responder de forma adequada à complexidade e globalidade da situação de facto.

Nesta linha, o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) salienta, entre os princípios a ter em conta no domínio da gestão do risco em situação de violência doméstica, a importância da adoção de uma **abordagem coordenada e multiagencial**, sendo um dos princípios basilares da gestão do risco.²⁴

Recordam-se aqui, igualmente, duas recomendações do GREVIO²⁵ no relatório sobre a implementação da Convenção de Istambul em Portugal:

- *“O GREVIO insta as autoridades portuguesas a **desenvolver soluções que ofereçam uma resposta coordenada por várias agências a todas as formas de violência contra as mulheres e a apoiar sua implementação desenvolvendo diretrizes apropriadas e formação dos profissionais envolvidos. Tais soluções devem ser construídas com o forte envolvimento das autoridades locais e a participação de todas as partes interessadas, incluindo organizações não-governamentais que defendem os direitos das mulheres e combatem a violência contra as mulheres**”.* (§ 119)
- *“O GREVIO incentiva as autoridades portuguesas a **desenvolver ainda mais os procedimentos de avaliação e gestão do risco existentes, de modo a transformá-los num elemento central de uma resposta coordenada multiagencial em todos os casos de violência contra mulheres cobertos pela Convenção de Istambul**”.* (§ 203)

A Lei da violência doméstica, abordando de forma superficial esta questão, refere no n.º 5 do seu artigo 53.º-A que *“Todos os intervenientes na rede [RNAVVD] e todas as entidades que com a mesma cooperam devem articular-se tendo em vista a concretização, em cada momento, das medidas que se revelarem mais adequadas à proteção das vítimas.”*²⁶

Para a proteção da vítima, que cabe, num momento inicial, às Forças de Segurança assegurar, a de cooperação interinstitucional, promotora de uma resposta mais célere e articulada à escala local, evidencia-se como um fator crítico de sucesso na resposta a ocorrências de

²⁴ EIGE (2019): “A guide to risk assessment and risk management of intimate partner violence against women for police” – <https://eige.europa.eu/publications/guide-risk-assessment-and-risk-management-intimate-partner-violence-against-women-police>.

²⁵ Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica do Conselho da Europa.

²⁶ No mesmo sentido, o conteúdo da Resolução da Assembleia da República n.º 86/2019, de em 19 de junho, com o elenco de recomendações para várias áreas governativas, incluindo-se a prevista no n.º 4: “A implementação de procedimentos de intercomunicação, articulação e permuta de informações entre as entidades públicas envolvidas nos processos de violência doméstica”.

violência doméstica avaliadas com nível de risco elevado, assim como a gestão desse mesmo risco, que terá que ser assegurada em tempo.

Creemos, assim, ser completamente viável e frutuosa a implementação da ideia, do modelo, na estrutura de liderança e gestão da comarca, não só por iniciativa do Magistrado Coordenador do Ministério Público, mas também em articulação com o Juiz Presidente, pelo Administrador Judiciário e, naturalmente, pelas sinergias reunidas no Conselho Consultivo da Comarca. Ideal seria, com respeito pelas respetivas competências, **uma decisão conjunta e articulada dos órgãos de liderança da Comarca.**

UMA EXPERIÊNCIA DE ABORDAGEM MULTIAGENCIAL DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DO RISCO – “MARAC” – E ALGUMAS PRÁTICAS DE TRABALHO EM REDE EXISTENTES EM PORTUGAL NO DOMÍNIO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Conforme refere o EIGE (2019), a implementação de respostas coordenadas por serviços da comunidade, baseadas na avaliação e gestão do risco, têm demonstrado a sua eficácia na promoção da segurança das vítimas.

Os exemplos mais conhecidos a este nível são os designados “**MARAC**” (**Multy Agency Risk Assessment Conferences**), metodologia originalmente desenvolvida em Cardiff (2003), no País de Gales, disseminando-se posteriormente por todo o Reino Unido (com mais de de 260 “MARAC” em diversos pontos de Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte).²⁷ O modelo tem sido igualmente utilizado em outros países nomeadamente a Escócia,²⁸ a Finlândia (desde 2010)²⁹ ou Canadá (em 2019).³⁰

O método envolve vários profissionais que se reúnem de forma regular para determinar qual a melhor intervenção destinada a aumentar a segurança das vítimas. Envolve três etapas: avaliação de risco e encaminhamento para um MARAC, partilha de informações e elaboração de um plano de segurança (multiagencial) no âmbito do MARAC, e o acompanhamento, após aquela avaliação, naquela sede MARAC.

Trata-se de uma metodologia utilizada para promover a gestão do perigo dos casos de risco mais elevado, e de acordo com Robinson (2013)³¹, no Reino Unido, *mais de 55 mil casos são geridos anualmente por esta via.*

²⁷ “MARAC Efficacy: A literature Review”, de Janos Kerti, School of Law, Policing and Forensics, Staffordshire University, acessível em <http://keelestaffsknowledgeforum.org.uk/assets/Uploads/MARAC-Literature-Review.pdf>

²⁸ Fonte: Identifying Gaps and Bridges of Intra- and Inter-Agency Cooperation – IMPRODOVA Consortium, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster (Germany), março 2020 –

https://improdova.eu/pdf/IMPRODOVA_D2.4_Gaps_and_Bridges_of_Intraand_Interagency_Cooperation.pdf?m=1585673383&

²⁹ <https://rikoksentorjunta.fi/en/marac>

³⁰ <http://www.womanact.ca/marac.html>

³¹ https://www.researchgate.net/publication/265784693_a_risked_approach_to_domestic_violence_the_marac_model_in_the_uk (Amanda Robinson/nov.2019)

Entre os profissionais envolvidos, assinalam-se os membros dos órgãos de polícia criminal e o técnico especializado no apoio à vítima (o IDVA - Independent Domestic Violence Advisors)³², a representar a “voz” da vítima nas reuniões.

A referenciação de um caso para um MARAC é feita com base no nível de risco determinado através de um instrumento de avaliação de risco utilizado pelas forças policiais, existindo uma versão similar para as restantes entidades. Existe assim um referencial comum entre os vários profissionais que intervêm na violência doméstica, viabilizando uma maior consistência na metodologia de referenciação dos casos.

Em Portugal o caminho seguido é algo similar, na medida em que o instrumento de avaliação de risco em utilização pelos órgãos de polícia criminal se constituiu como a base essencial para a elaboração de uma versão para uso nas estruturas de atendimento, nas respostas de acolhimento de emergência e nas casas de abrigo que integram a RNAVVD (cf. artigo 13.º do Decreto-Regulamentar n.º 2/2018, de 24 de janeiro). E, por força de instrumento hierárquico vinculativo, igualmente para os Magistrados do Ministério Público e para os Oficiais de Justiça, estes enquanto órgãos de polícia criminal.³³

Dependendo das necessidades, as reuniões no MARAC têm carácter mensal ou quinzenal, estando presentes representantes de uma grande variedade de entidades, incluindo polícias, IDVA e profissionais das áreas da saúde, da proteção de crianças, do apoio social, de reinserção social, da saúde mental e do abuso de substâncias, entidade competente em matéria de habitação, entre outros especialistas de entidades públicas ou do *terceiro setor*.

Durante a reunião é partilhada informação relevante e de forma proporcional sobre os riscos inerentes ao caso, possibilitando, assim, que os membros do MARAC identifiquem as melhores opções para promover a segurança da vítima e de outras pessoas vulneráveis envolvidas, como, por exemplo, crianças.³⁴

Segundo uma avaliação efetuada em 2011 aos MARAC, a maioria dos casos eram referenciados pela polícia (60%). O que se assume como muito relevante porquanto são as entidades policiais que possuem as funções de coordenação dos MARAC. Essa escolha de coordenação é alvo de elogio, porque efetiva, isto é, as reuniões são focadas no planeamento operacional de ações concretas e não apenas na troca/discussão de ideias/informações entre participantes.

³² Refira-se que o papel dos IDVA foi estabelecido em 2005, prevendo-se que a sua intervenção junto da vítima ocorra desde o momento de crise até um período relativamente curto, focando a sua atenção na abordagem dos riscos imediatos à segurança e barreiras à utilização dos serviços, antes de referenciar as vítimas para outros serviços. Possuem formação especializada em avaliação e gestão do risco e estão vocacionados para acompanhar as vítimas de elevado risco – Amanda Robinson (2013).

³³ Com a Instrução n.º 2/2014/PGR, de 30 de outubro, recentemente revogada pela Diretiva n.º 5/2019/PGR, mas que manteve essa funcionalidade operacional.

³⁴ O foco da atuação do MARAC são as vítimas adultas, mas são feitas as devidas articulações com outras abordagens multiagenciais ao nível da proteção das crianças e de gestão dos comportamentos dos agressores (refira-se a este propósito que em Inglaterra e País de Gales existem os designados “MAPPA” – Multy Agency Public Protection Arrangements – estando previstos na lei, desde 2003, existindo um em cada uma das 42 áreas da justiça criminal). Estas comissões locais destinam-se a proteger o público, incluindo as vítimas de crime, relativamente agressores sexuais e/ou outros agressores violentos.

Os dados disponíveis ao nível da avaliação dos MARAC tendem a evidenciar que na maioria dos casos geridos por esta via não se verificou revitimização nos 12 meses seguintes, e que a intervenção se constitui como muito vantajosa em termos de custo-benefício, estimando-se que por cada libra gasta com os MARAC se poupam 6 libras ao nível dos gastos públicos diretos.³⁵

Este modelo, naturalmente, é alvo de críticas e são-lhe apontadas potenciais falhas, sendo importante refletir sobre estes aspetos e sobre a experiência existente noutros países, de modo a que uma possível implementação possa ter o maior sucesso possível. O modelo, no entanto, continua a ser considerado inovador e encarado como “*uma boa prática exportável para outros países*” (Jaffré, 2019).³⁶

Uma das críticas habituais efetuadas aos MARAC é o facto de “*deixar de fora*” todos os casos que são avaliados como não sendo de risco muito elevado, sendo, assim, estes casos objeto de menor atenção e de alocação de menos recursos. Efetivamente os recursos existentes não são suficientes para que todos os casos possam ser alvo da atenção de uma estrutura com esta composição alargada. Trata-se, antes, de uma abordagem que permite uma intervenção mais articulada e mais eficaz nos casos de elevado risco, o que é fundamental para a gestão do risco nestes casos em particular. Na Áustria foram implementados MARAC entre 2015 e 2017. Embora esta prática tenha sido descontinuada, está a ser objeto de reformulação de modo a colmatar as dificuldades encontradas (ex.: na partilha de informação, ausência de coordenação e clarificação dos papéis de cada entidade, coexistência de instrumentos de avaliação de risco diferentes, excessivo peso de uma visão centrada na vítima por parte das organizações de apoio, falta de uma cultura de criticismo construtivo, pouca utilidade prática na realização das reuniões, entre outros).³⁷ No contexto dessa reformulação, a Áustria está a equacionar, entre outras questões, atribuição da coordenação dos MARAC à polícia.

Retornando a Portugal, independentemente do modelo de articulação multiagencial que venha a ser encontrado para Portugal, importa efetivamente que a intervenção entre as entidades seja integrada e focada na gestão de casos concretos, nomeadamente, os de elevado risco e, nalguns casos, face ao número de pendências por Comarca, os casos avaliados como de risco “médio”.

Em Portugal, ao nível da violência doméstica estão implementadas diversas práticas de “trabalho em rede”, mas para a esmagadora maioria não estarão implementadas práticas regulares de avaliação e gestão do risco de casos concretos, em moldes similares aos efetuados pelos MARAC.

³⁵ Amanda Robinson (2013). A organização não-governamental Safelives disponibiliza materiais de apoio ao funcionamento dos MARAC – <https://safelives.org.uk/practice-support/resources-marac-meetings>

³⁶ <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/crgn/Publications/CREOGN-Research-Note/Are-Britain-s-MARACs-an-exportable-model> – Jean Marc Jaffré: “Are Britain’s MARACs an exportable model?”.

³⁷ Fonte: Identifying Gaps and Bridges of Intra- and Inter-Agency Cooperation – IMPRODOVA Consortium, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster (Germany), março 2020 – https://improdova.eu/pdf/IMPRODOVA_D2.4_Gaps_and_Bridges_of_Intraand_Interagency_Cooperation.pdf?m=1585673383

A este propósito citam-se algumas recomendações da AMCV (2013) quanto à necessidade da criação de **Redes Comunitárias Especializadas**, nas quais existam grupos de discussão de casos, se elaborem planos de gestão do risco em rede e funcionem equipas específicas que atuem em situações de risco elevado.³⁸ A AMCV, no contexto do Manual que produziu, em parceria com diversas entidades públicas e outras ONG, sublinha ainda a importância de que este tipo de modelo de intervenção de trabalho em rede seja implementado a nível nacional, devendo os municípios (também membros permanentes do Conselho Consultivo da Comarca) ter um papel fundamental na mobilização dos recursos existentes no território e na constituição das redes comunitárias especializadas. Refere o estudo que estas redes devem ser formalizadas através de protocolos de intervenção ou memorandos de entendimento, promovendo uma linguagem comum relativamente ao processo de avaliação e gestão de risco e contribuindo para a construção de uma cultura de responsabilização.

Salienta-se igualmente que o Relatório da CTM recomendava o acompanhamento e ponderação sobre novos modelos de organização da intervenção. Deste modo, afirmava a necessidade de monitorizar e avaliar, quer o modelo de funcionamento dos GAV junto dos DIAP, quer os modelos de organização do policiamento da violência doméstica existentes nas Forças de Segurança (ex.: Gabinete de Atendimento e Informação à Vítima [GAIV] no Porto e “Espaço Júlia” em Lisboa, no caso da PSP, e Projeto Investigação e Apoio a Vítimas Específicas [IAVE], no caso da GNR), de modo a ponderar-se a sua eventual disseminação a nível nacional. Trata-se, pois, de modelos que implicam uma articulação especial, nomeadamente, entre operadores policiais, judiciais e membros das estruturas de apoio à vítima.

Os GAV, como se disse, e apesar de estarem previstos na lei desde 2009, apenas foram criados e instalados em 2019.³⁹ E, mesmo antes, as experiências mais significativas de trabalho em articulação, sob a liderança do Ministério Público a nível regional (Lisboa e Porto), com os projetos “Um Passo Mais”, no DIAP do Porto⁴⁰ e Gabinete de Informação e Atendimento à Vítima (GIIV), no DIAP de Lisboa.⁴¹ Acresce que, ao nível dos modelos de organização do policiamento da violência doméstica, existem diversos exemplos que importa aqui citar: Gabinete de Atendimento e Informação à Vítima (GAIV)⁴², no Porto, o “Espaço Júlia”⁴³, em Lisboa, e a “Casa da Maria”⁴⁴, em Oeiras, todas ao nível da PSP.⁴⁵

³⁸ Avaliação e Gestão de Risco em Rede. Manual para Profissionais:

http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/files/1436798180_gestao_risco_emar.pdf

³⁹ Uma das grandes originalidades deste projeto GAV é a sua composição subjetiva: além do Técnico de Apoio à Vítima integra o GAV um oficial de justiça. O objetivo desta inclusão teve que ver com as funções de órgão de polícia criminal no inquérito e ainda com a promoção de uma efetiva articulação a desenvolver entre o Técnico de Apoio à Vítima e o Magistrado titular do inquérito.

⁴⁰ O projeto “UM PASSO MAIS”, criado em 2013, constitui uma solução integrada para a investigação dos crimes de violência doméstica, visando, além do mais, a celeridade da investigação e a proteção das vítimas. No seio do projeto definiram-se mecanismos de articulação do DIAP com outras entidades, nomeadamente o INMLCF, a Escola de Criminologia da Universidade do Porto e a PSP, e foi criada uma secção especializada de agentes investigadores na PSP (Esquadra do Bom Pastor). Com interesse, “Preventing Domestic Violence – Evaluation of a coordinated response involving specialized prosecutors and a special police unit”. In II European Conference on Domestic Violence, 177-180. Porto, Portugal: FPCEUP, 2019 (Jorge Quintas e Pedro Sousa).

⁴¹ Resultante de protocolo entre o DIAP de Lisboa e a Egas Moniz Cooperativa de Ensino Superior encontra-se em funcionamento desde outubro de 2011, permitindo oferecer um atendimento adequado às vítimas no âmbito de inquéritos da competência do DIAP

⁴² O Gabinete de Atendimento e Informação à Vítima é um espaço que dispõe de instalações na cidade do Porto e possui condições adequadas para o trabalho em parceria e articulação com várias instituições, tanto na perspetiva da prevenção e acompanhamento da vítima, como em termos de investigação criminal. Este espaço entrou em

Trata-se de modelos implementados recentemente e onde existem, além do reforço da disponibilidade de elementos policiais com formação especializada em violência doméstica, espaços de atendimento dotados de maior conforto/privacidade para a vítima, uma articulação mais direta entre esta Forças de Segurança e o Ministério Público e as estruturas de atendimento à vítima (ex.: no “Espaço Júlia” coexistem elementos policiais e técnicos de apoio à vítima).

Importa mencionar que, de modo a reforçar as respostas locais integradas no domínio do apoio às vítimas de violência doméstica, e a aumentar a cobertura do território relativamente à disponibilização, designadamente, de estruturas de atendimento à vítima, a Secretaria de Estado para a Cidadania e Igualdade e a CIG têm promovido a assinatura de protocolos de Territorialização da RNAVVD com diversos municípios/comunidades intermunicipais, envolvendo sempre o Ministério Público, Forças de Segurança e várias outras entidades com intervenção a nível local. A coordenação da execução de cada protocolo fica a cargo de uma ONG com implantação no local/região.

O objetivo é, no âmbito da RNAVVD, todos os municípios ficarem cobertos, a curto prazo, ao nível do atendimento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica. Segue quadro identificativo dos Protocolos vigentes, com identificação dos concelhos abrangidos e as entidades responsáveis pela sua implementação:

Protocolos de Territorialização da RNAVVD (Concelhos abrangidos / Entidade responsável pela implementação / Data de celebração)		
Alfândega da Fé e Torre de Moncorvo	Gabinete de Apoio à Vítima na autarquia e Liga dos Amigos do Centro de Saúde de Alfândega da Fé	25/07/2017
Barreiro e Moita	Rumo – Cooperativa de Solidariedade Social	29/11/2018
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral ⁴⁶	“INTERVIR.COM”	29/01/2019

funcionamento em março de 2013, todos os dias da semana, 24 horas por dia e conta com uma equipa de polícias com formação específica para os crimes ocorridos no seio familiar e doméstico.

⁴³ O “Espaço Júlia” é um espaço localizado junto à entrada do Hospital Santo António dos Capuchos, na freguesia de Santo António, em Lisboa e fornece uma resposta integrada de apoio à vítima, através de um atendimento especializado efetuado por polícias da PSP e por técnicos de apoio à vítima. Este espaço funciona 365 dias por ano, 24 horas por dia, tem dois gabinetes e um espaço dedicado às crianças recebendo maioritariamente vítimas de violência doméstica. Articula-se com as diversas entidades com atuação no âmbito da violência doméstica, nomeadamente, serviços sociais de emergência, autarquias locais, unidades de saúde familiar, segurança social e organizações da sociedade civil, bem como a promoção de atividades de carácter preventivo, informativo e de sensibilização na comunidade local.

⁴⁴ A “Casa da Maria”, inaugurado em 2017, é um espaço de atendimento situado na Divisão Policial de Oeiras, da PSP, aberto a qualquer cidadão, enquanto vítima, em que se pretende potenciar o conforto, a confiança, a segurança psicológica e a excelência do seu atendimento, bem como disponibilizar um serviço com capacidade para dar uma resposta integrada e diferenciada consoante as necessidades da vítima.

⁴⁵ No âmbito da GNR importa referir o Projeto IAVE, com os respetivos Núcleos (NIAVE) e Equipas, que incidem a sua atuação na prevenção, investigação e acompanhamento das situações de violência exercida sobre mulheres, crianças e outros grupos de vítimas específicas. Existem 24 NIAVE geralmente nos comandos ou destacamentos territoriais da GNR (com 3 a 4 investigadores) e ao nível dos postos territoriais, mais próximos da população, existem 348 Equipas (com 1 a 2 elementos).

⁴⁶ Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines

Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo ⁴⁷	ESDIME	29/01/2019
Cova da Beira ⁴⁸	“Coolabora”	15/02/2019
Associação de Municípios de Terras de Santa Maria ⁴⁹	Casa dos Choupos	03/07/2020
Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) ⁵⁰	APAV e Organização Cooperativa para o Desenvolvimento Integrado do Concelho de Odemira (TAIPA) ⁵¹	06/04/2019
	Cruz Vermelha Portuguesa	30/05/2019
Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo ⁵²	APAV	30/05/2019
	Associação para o Desenvolvimento de Figueira	03/07/2020
Comunidade Intermunicipal Tâmega e Sousa ⁵³		
Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo ⁵⁴	Projeto Maria II | CIM MT	15/10/2020
Comunidade Intermunicipal do Alto Minho (CIM) ⁵⁵	Gabinete Social de Atendimento à Família (GAF) Centro Social e Paroquial de Vila Praia de Âncora	20/02/2020

Ao longo dos anos, foram sendo criadas redes/respostas locais integradas no domínio da violência doméstica sendo aqui relevante mencionar algumas delas:

- Grupo violência: informação, investigação, intervenção (coordenada pelo Serviço de Violência Familiar – Hospital Sobral Cid – Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra);
- Rede de Apoio à Mulher em Situação de Risco dos Açores (onde está integrado o “Programa Contigo”);⁵⁶
- Fórum Municipal de Cascais de Luta contra a Violência Doméstica (onde se implementa igualmente o “Programa Contigo”);
- Rede de Intervenção na área da Violência de Sintra (RIVS);

⁴⁷ Aljustrel, Almodôvar, Castro Verde, Ferreira do Alentejo e Ourique.

⁴⁸ Belmonte, Covilhã e Fundão.

⁴⁹ Santa Maria da Feira, São João da Madeira, Oliveira de Azeméis, Vale de Cambra, Arouca, Espinho.

⁵⁰ Concelhos do Algarve: Albufeira, Alcoutim, Castro Marim, Faro, Lagoa, Loulé, Olhão, Portimão, S. Brás de Alportel, Silves, Tavira e Vila Real de Santo António.

⁵¹ Para os Municípios de Odemira (Alentejo), Aljezur, Vila do Bispo, Monchique e Lagoa (Algarve).

⁵² Para a CPV os Municípios de Arronches, Campo Maior, Castelo de Vide, Elvas, Marvão, Monforte e Portalegre, e a APAV com Alter do Chão, Avis, Crato, Fronteira, Gavião, Nisa, Ponte de Sor e Sousel

⁵³ Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Penafiel, Resende.

⁵⁴ Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Sertã, Tomar, Torres Novas, Vila de Rei e Vila Nova da Barquinha.

⁵⁵ Abrange os municípios de Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira.

⁵⁶ Programa de intervenção para agressores, aplicado em casos de suspensão provisória do processo ou em sede de condenação em pena de prisão suspensa na sua execução.

- Rede de Intervenção Integrada do Distrito de Évora (RIIDE);
- Rede de estruturas de atendimento a vítimas de violência doméstica de Leiria;
- Rede integrada de intervenção na violência na Amadora;
- Rede Municipal de Intervenção na Violência Doméstica de Loures;
- Rede de Intervenção na Violência Doméstica e nas Pessoas Vulneráveis no Concelho de Odivelas;
- Rede de intervenção na violência doméstica de Matosinhos;
- Rede Integrada de Resposta à Violência Doméstica do Alentejo Litoral;
- Rede de Intervenção na Violência Doméstica (RIVD) de Sever do Vouga.

Salienta-se, igualmente, que os Conselhos Municipais de Segurança possuem intervenção ao nível do planeamento estratégico no domínio da violência doméstica, uma vez que devem “proceder à avaliação dos dados relativos ao crime de violência doméstica, e tendo em conta os diversos instrumentos nacionais para o seu combate (...) e apresentar propostas de ações que contribuam para a prevenção e diminuição deste crime” (cf. alínea e), do artigo 3.º da Lei n.º 33/98, na sua redação atual).

Apesar das várias respostas integradas e trabalho efetuado, tende a ser reconhecido que muitas vezes as redes locais cumprem outros objetivos que não a gestão do risco de casos concretos através de metodologias sistemáticas e regulares a este nível. A multiplicidade de redes e respostas existentes, e com formatos diversos, reflete a adaptação das respostas às necessidades locais. Mas, por outro lado, refletirá a necessidade de um reforço de planeamento estratégico a este nível, de modo a garantir um “todo” coerente.

Uma futura implementação de uma estrutura MARAC ou de um modelo similar poderá contribuir, atenta a necessidade de se estabelecerem regras próprias para partilha de informação e gestão de casos concretos, para o incremento de uma maior coerência e definição de práticas mais operacionais, que contribuam efetivamente para se atingir um dos principais propósitos de participação nestas redes: aumentar a segurança das vítimas e prevenir situações de revitimização.⁵⁷

⁵⁷ Tendo em conta que a intervenção não se esgota nas 72 horas subsequentes à denúncia, e que a promoção da segurança das vítimas implica uma atuação concertada em várias frentes, considera-se essencial a aposta na implementação multidisciplinar com a criação de estruturas locais que avaliem e façam a gestão do risco de modo integrado para as vítimas de violência doméstica. E a metodologia será a de referenciar todos os casos avaliados inicialmente como sendo de elevado risco que passam a ser seguidos por estas estruturas. Esta referenciação será realizada, em regra, pela polícia, podendo, no entanto, existir situações em que é realizada por outra entidade como uma estrutura de atendimento, uma resposta de acolhimento de emergência ou uma casa de abrigo. Se a nível local, o grupo tiver capacidade para gerir mais casos, nada obsta a que alguns casos de risco médio (devidamente ponderados) sejam referenciados igualmente para a sua atuação. Estes destinam-se à avaliação e intervenção relativas a casos concretos, visando garantir a articulação, cooperação e partilha de informações necessárias entre elementos policiais; magistrados; e outros profissionais designadamente, Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), Direção- Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), Serviços de Saúde (com enfoque na saúde mental e no tratamento de comportamentos aditivos), Educação, Segurança social, Autarquias, e

UMA CONCRETA PROPOSTA DE CONCRETIZAÇÃO DE UMA EXPERIÊNCIA PILOTO AO NÍVEL DE COMARCA

De modo a potenciar todos os instrumentos legais e operacionais legitimadores de atuação a todos os operadores – destacando-se, para os órgãos de polícia criminal e para o Ministério Público, o Manual de atuação funcional a adotar pelos órgãos de polícia criminal nas 72 horas subsequentes à denúncia e a Diretiva n.º 5/2019/PGR – torna-se fundamental iniciativa de liderança que permita a criação, na Comarca, de um modelo, na Comarca, que se aproxime de uma “Rede Urgente de Atuação Integrada” (RUAI) entre as diversas entidades com responsabilidades no tratamento da violência doméstica.

Sem prejuízo da intervenção necessária e adequada a cada caso, com disponibilidade permanente (24/h) de pelo menos um membro de todas as áreas de intervenção, esta Rede deverá ser, constituída por:

- Magistrados do Ministério Público, no mínimo um para a jurisdição criminal e o outro para articulação a desenvolver na jurisdição de família e menores;⁵⁸
- Oficiais de Justiça, um afeto ao Ministério Público e o outro da Secção judicial;
- Membros especializados dos órgãos de polícia criminal,
- Membros das estruturas de atendimento da RNAVVD ou dos GAV;
- Profissionais de outras entidades a quem possa ser necessário recorrer no contexto da intervenção a realizar (ex.: Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses [INMLCF], Comissão de Proteção de Crianças e Jovens [CPCJ], Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais [DGRSP], Saúde, Segurança social, Ordem dos Advogados⁵⁹ e Educação), disponíveis 24h/dia.

Nesta Rede deverá, igualmente, estar presente o Tribunal, representado por magistrado judicial, sempre que se entenda necessário partilhar e discutir experiências, também, na perspetiva judicial. O magistrado judicial da Rede é indicado pelo Presidente da Comarca e

outras entidades públicas competentes em matéria de habitação e apoio social; e ainda técnicos de apoio à vítima das organizações não-governamentais.

Tal como em experiências similares ao nível de abordagens multiagenciais, será fundamental que as vítimas se encontrem “representadas” nestes grupos através, neste caso, de um Técnico de Apoio à Vítima. Estas estruturas de avaliação e gestão do risco devem funcionar em estreita articulação com a RNAVDD, com os GAV existentes nos DIAP e com os Conselhos Municipais de Segurança. Estas estruturas servem ainda para reforçar a articulação com as entidades que intervêm junto da pessoa agressora (ex.: DGRSP), promovendo-se uma avaliação e gestão do risco verdadeiramente integrada. No âmbito destas estruturas a partilha de informação relativa às vítimas e outros intervenientes é efetuada mediante o princípio da proporcionalidade, e sempre que possível, esta partilha é efetuada mediante o respetivo consentimento. Os membros das estruturas deverão estar obrigados ao dever de sigilo. Para finalizar, importa referir que o modelo aqui proposto implica uma intervenção a dois níveis: primeiramente a sua ativação enquanto Rede de Intervenção Integrada, com a adoção dos procedimentos previstos nas 72 horas subsequentes à denúncia, e num segundo plano, a referenciação de casos de risco elevado para serem seguidos, sendo que ambas as fases são determinantes para a promoção da segurança da vítima e prevenção da revitimização (incluindo a ocorrência de homicídios).

⁵⁸ Desde logo para que possa desencadear, sem demora, as obrigações legais que decorrem da Lei n.º 112/2009 e do Regime Geral do Processo Tutelar Civil e, em situações de perigo evidente, estabelecer os necessários contactos com as CPCJ.

⁵⁹ Para efeitos de nomeação oficiosa urgente de defensor aos arguidos e de patronos às vítimas – recentes alterações à Lei do Acesso ao Direito e à Lei n.º 112/2009, procuraram dar sequência ao que, há muito, consta do Regulamento das Custas Processuais, isto é, as vítimas de violência doméstica estão isentas de custas (alínea z), do n.º 1, do artigo 4.º).

deverá ter especial ligação à temática da violência doméstica, podendo, inclusivamente, ser o mesmo Magistrado judicial com assento no Conselho Consultivo, de modo a constituir voz ativa na análise judiciária do fenómeno.⁶⁰

Estas Redes devem estar dotadas dos meios humanos necessários, devendo, em ato prévio à sua instalação, ser ministrada formação conjunta adequada⁶¹, nomeadamente para permitir criar em todos os destinatários estratégias relativas à eficaz intervenção nas 72 horas subsequentes à denúncia – desde logo, na especial apreensão de conhecimentos que sustentem a detenção em flagrante delito das pessoas agressoras, a capacidade de recolher elementos probatórios e permitir desse modo acionar o denominado Manual das 72 horas, “o protocolo do processo sumário” ou, quando não se tornar viável a sua utilização, que a realização de primeiro interrogatório judicial de arguido detido seja o ato processual preferencial em ordem à aplicação urgente de medidas de coação aptas a diminuir o perigo de continuação da atividade criminosa. Tudo, em simultâneo, com a aplicação de medidas de proteção às vítimas, muito em especial às crianças e jovens.

A viabilidade de iniciativa de um projeto com estas características terá que assentar em algumas considerações objetivas, a saber:

- A área geográfica abrangida deverá ser ou não coincidente com toda a extensão da Comarca ou apenas abranger alguns dos municípios que a integram;⁶²
- Os recursos humanos existentes nos órgãos de polícia criminal a nível local, nomeadamente aqueles/as com formação especializada em violência doméstica e que podem integrar a Rede;
- Os recursos existentes em termos de postos/esquadras e nos Tribunais, com e sem sala de atendimento à vítima, estruturas de atendimento à vítima de violência doméstica existentes e respetivas condições;
- Contactos e identificação dos responsáveis das várias entidades a envolver;
- Formas de articulação o mais ágeis possível a adotar com estes outros profissionais a envolver.

Sempre que numa Comarca exista uma RUI esta deve ser amplamente divulgada pelos vários profissionais que lidam com casos de violência doméstica, devendo igualmente conhecer-se os mecanismos a adotar para ativar tais recursos. Inclusivamente, mediante a prévia análise dos recursos existentes relativamente aos meios materiais existentes (ex.: salas de atendimento e

⁶⁰ A Magistratura Judicial, através do Conselho Superior da Magistratura, criou recentemente o denominado Observatório Judicial da Violência de Género e Doméstica, constituído pelo Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, que preside, pela Coordenadora nomeada, pelo Diretor do Centro de Estudos Judiciários, pelos Presidentes dos Tribunais da Relação, pelos Presidentes dos Tribunais de Comarca, um Representante do Observatório da Justiça e um Representante da CIG | Núcleo Violência Doméstica – Violência de Género.

⁶¹ Na formação a ministrar importa que sejam contemplados profissionais de diferentes áreas (nomeadamente Saúde e Segurança Social), para que a linguagem seja a mais uniformizada possível, facilitando-se o entendimento da informação técnica vertida nos relatórios partilhados.

⁶² Veja-se que esse é um dos constrangimentos mais significativos nos modelos já implementados, sejam os mais antigos (Um Passo Mais), sejam mesmo os mais recentes, as SEIVD e os GAV, cujo âmbito de atuação e abrangência territorial não coincide com a área geográfica judicial do DIAP ou Comarca. No caso do “Um Passo Mais”, no DIAP e na SEIVD do Porto, o mesmo não abrange os demais municípios da Comarca do Porto e nem tão pouco a área de intervenção da SEIVD de Matosinhos. Por sua vez, os GAV instalados, com exceção do da Margem Sul, apenas atuam preferencialmente junto das Secções dos DIAP na sede onde se encontram fisicamente instalados.

meios técnicos necessários para obtenção de prova) podem ser definidos locais prioritários para efeitos de atendimento das vítimas, devendo prever-se, se for o caso, formas ágeis de encaminhamento das vítimas para tais locais.

Nesta perspetiva, torna-se central e nuclear o reforço efetivo de articulação entre o Ministério Público e os elementos dos órgãos de polícia criminal, de modo a potenciar a resolução rápida de eventuais questões que se coloquem acerca da adequabilidade da detenção da pessoa agressora, da definição e aplicação de medidas de proteção às vítimas (desde logo, a viabilidade de se fazer uso do instituto das declarações para memória futura, se possível acompanhada de advogado e/ou de Técnico de Apoio à Vítima). É fundamental ter-se em conta que, simultaneamente ao processo de investigação criminal que propende a finalizar – no termo das 72 horas – com a aplicação de um conjunto de medidas protetoras da vítima, decorre um processo de apoio e proteção à vítima, que não pode aguardar por essas 72 horas para ser acionado, e implica a devida articulação entre diversas entidades.

Toda esta articulação pode e deve ser realizada no contexto de uma rede de violência doméstica já existente num determinado local, devendo, no entanto, perceber-se que a RUIA deverá situar-se num plano diferente de atuação, com objetivos próprios e canais de comunicação únicos, apesar de se deverem otimizar as sinergias já criadas no contexto de tais redes para efeitos de constituição de um modelo com estas características únicas.

Finaliza-se com a enunciação de critérios muito genéricos que permitam a concretização funcional da ideia. A natureza experimental de um modelo complexo, de natureza muito interventiva e operacional, deverá reunir um conjunto de pressupostos objetivos que permitam compreender diversas realidades já instituídas.

Ou seja, como qualquer experiência, e sem prejuízo do modelo ser compatível com qualquer realidade existente, ainda assim, deverão selecionar-se comarcas distintas entre si que permitam compreender se o modelo é válido a enfrentar realidades diferentes. Vejam-se alguns fatores a ponderar:

- Existência de entidade da RNAVVD implementada, de GAV e/ou de SEIVD; Quais as características da Comarca, eminentemente de contexto rural e/ou urbano; Áreas territoriais com presença simultânea ou não da PSP e da GNR (o objetivo poderá ainda passar por envolver ambas as Forças de Segurança ou apenas um); Número de denúncias registadas e também maiores taxas de incidência, sem descurar neste vetor, o número de homicídios que nos últimos anos ocorrem em contexto de violência doméstica; Nível de intervenção dos Municípios, a medir desde logo pela intervenção do Conselho Municipal de Segurança; CPJC presente; Centro de Saúde, hospitais e Gabinete Médico-Legal.

CONCLUSÃO

Para que um modelo desta natureza possa existir impõe-se que os órgãos de liderança e de gestão das comarcas se encontrem disponíveis e preparados para assumir iniciativas desta natureza.

Enquanto integrante de uma magistratura de iniciativa, ao Magistrado Coordenador da Procuradoria da República na Comarca competirá dar o passo decisivo – promover a adoção e implementação do projeto junto dos órgãos da Comarca e a respetiva representação hierárquica de aceitação (máxime, Procuradorias-Gerais regionais). Estamos certos que a sua formalização se materializará depois através de Protocolos de cooperação e a sua operacionalização através de instrumentos hierárquicos vinculativos e não vinculativos.

Iniciativa que não pode deixar de constituir um desafio global da Comarca.

Ao Juiz Presidente deverá caber a iniciativa de liderar um modelo motivacional dos Senhores Juizes de instrução, de julgamento e, também, da jurisdição de família e crianças. Aos mesmos coloca-se o desafio de adotar uma perspetiva aproximada da realidade, não só do caso concreto, mas da própria Comunidade, plano em que as vítimas de violência doméstica continuam a ser olhadas com desconfiança, de modo a melhor compreender as suas vivências e inquietudes, num plano onde as vítimas de violência doméstica continuam a ser olhadas com desconfiança.

Para isso, importará compreender e acolher o sentido e o alcance de um modelo como a Rede de Intervenção Integrada, cuja implementação exige que os diversos intervenientes se reúnam, que sejam traçados objetivos não meramente quantitativos, mas também qualitativos, que reflitam efetivas medidas que permitam a melhoria da administração da justiça ao nível das expectativas da comunidade. Para tanto é importante participar em trabalhos conjuntos com o Ministério Público, com a Ordem dos Advogados, com as Forças de Segurança, com as CPCJ, com as ONG de apoio à vítima, com as Autarquias, com a Saúde, com a Segurança Social, enfim, com todos aqueles cuja presença e intervenção se revele necessária e adequada às concretas circunstâncias locais e de cada caso.

Ao Administrador Judiciário caberá a iniciativa de selecionar e motivar os Oficiais de Justiça mais habilitados ao tratamento do fenómeno (são eles o front office do contacto com os “utentes da justiça”). Iniciativa fundamental será a de criar e instalar espaços no Tribunal que permitam acolher vítimas, em especial crianças. Compete-lhe ainda definir as condições para que as pessoas agressoras não tenham que se cruzar com as vítimas, aliás, em obediência ao comando legal contido no n.º 2, do artigo 20.º, da Lei n.º 112/2009.

A decisão partilhada, com influência direta nos serviços da Comarca, deverá ser assegurada no Conselho de Gestão.

Por fim, a Rede de Intervenção Integrada deverá ser impulsionada e acompanhada através da articulação entre entidades e serviços, no seio do Conselho Consultivo: com os membros

permanentes, cooptados e aqueles que podem e devem ser chamados a intervir. Um órgão que deverá assumir o papel aglutinador das necessidades do próprio funcionamento da RUAI.

Em suma, apesar de o caminho a percorrer se mostrar longo e trabalhoso, estamos convictos de que o Magistrado do Ministério Público Coordenador poderá assumir, em sede do exercício das competências de coordenação e liderança e no seio dos órgãos colegiais em que tem assento, atuação dirigida a orientar ao melhor destino (possível) o combate à violência doméstica. Com efeito, mostrando-se o status quo, ainda, suscetível de melhorias com vista à eficiência daquele combate, impõe-se efetiva e eficaz articulação e liderança.

BIBLIOGRAFIA RELEVANTE

AMCV (2013): “Avaliação e Gestão de Risco em Rede. Manual para Profissionais” http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/files/1436798180_gestao_risco_emar.pdf

INSTITUTO EUROPEU PARA A IGUALDADE DE GÉNERO [EIGE] (2019): “A guide to risk assessment and risk management of intimate partner violence against women for police” <https://eige.europa.eu/publications/guide-risk-assessment-and-risk-management-intimate-partner-violence-against-women-police>

IMPRODOVA Consortium, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster (Germany), março 2020 Identifying Gaps and Bridges of Intra- and Inter-Agency Cooperation – https://improdova.eu/pdf/IMPRODOVA_D2.4_Gaps_and_Bridges_of_Intraand_Interagency_Cooperation.pdf?m=1585673383&

JAFFRÉ, Jean Mark: “Are Britain's MARACs an exportable model?” <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/crgn/Publications/CREOGN-Research-Note/Are-Britain-s-MARACs-an-exportable-model>

KERTI, Janos: “MARAC Efficacy: A literature Review”, School of Law, Policing and Forensics, Staffordshire University, acessível em <http://keelestaffsknowledgeforum.org.uk/assets/Uploads/MARAC-Literature-Review.pdf>

QUINTAS, Jorge e SOUSA, Pedro: “Preventing Domestic Violence – Evaluation of a coordinated response involving specialized prosecutors and a special police unit”. In II European Conference on Domestic Violence, 177-180. Porto, Portugal: FPCEUP, 2019.

ROBINSON, Amanda L. [nov/2013]: “A Risk-Led Approach To Domestic Violence: The Marac Model In The Uk” https://www.researchgate.net/publication/265784693_a_risked_approach_to_domestic_violence_the_marac_model_in_the_uk

Todas as consultas foram confirmadas a 29 de outubro de 2020

34. COMPETÊNCIAS, GESTÃO PROCESSUAL E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Olga Caleira*

1. Introdução
2. O magistrado do Ministério Público coordenador
 - 2.1. Competências
 - 2.2. Articulação com os vários patamares da hierarquia do Ministério Público
3. A gestão: tarefas e estilos de liderança
4. Instrumentos e ferramentas de gestão
5. Gestão processual – objetivos estratégicos e objetivos processuais
6. Gestão de recursos humanos
 - 6.1. Gestão da insuficiência de quadros
 - 6.2. Gestão de equipas
 - 6.3. Gestão de conflitos
7. Conclusões e algumas sugestões
8. Bibliografia e Webgrafia

1. Introdução

“Nos tempos desassossegados, acelerados, ruidosos e de profunda transformação e incerteza que hoje vivemos, em que a propulsão para a fluidez e o descomprometimento tende a empurrar-nos para realidades virtuais falhas de concretização terrena, devemos à comunidade em que nos inscrevemos a certeza de um rumo determinado e sem ambiguidades, construído com medidas concretas e incisivas e com a tenacidade de que somos capazes”.

Excerto do discurso da Exma. Senhora Procuradora-Geral da Republica, Senhora Conselheira Lucília Gago, na Sessão Solene de Abertura do Ano Judicial de 2019.¹

A atualidade desta afirmação está patente nos tempos de desassossego e incerteza que vivemos, os quais exigem que, definido o rumo, exista capacidade de gestão para o construir.

O novo modelo de organização do sistema judiciário, aprovado pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto², e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março³, assenta em três pilares fundamentais:⁴

- a) Alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, tendo passado o território nacional a estar dividido em 23 comarcas;
- b) Instalação de jurisdições especializadas a nível nacional;

* Procuradora da República.

¹ Disponível em:

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_abertura_ano_judicial_2019.pdf

² Retificada em 24 de outubro de 2013 (Retificação n.º 42/2013) e com alterações introduzidas pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, Lei Orgânica n.º 4/2017, de 25 de agosto, Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro, Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, Lei n.º 27/2019, de 28 de março, Lei n.º 55/2019, de 05 de agosto e Lei n.º 107/2019, de 9 de setembro.

³ O Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março que estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro, pela Lei n.º 19/2019, de 19 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 38/2019, de 18 de março e com a Retificação n.º 22/2019, de 17 de maio.

⁴ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março.

c) Implementação de um novo modelo de gestão das comarcas, cabendo a gestão de cada uma a um Conselho de Gestão composto pelo juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário.

E se à data de 2014 a implementação de um novo modelo de organização do sistema judiciário constituía um desafio, presentemente, em 2020, a sua manutenção constitui um repto ainda maior, em resultado, não só da consabida insuficiência de meios materiais e humanos que assolam os nossos tribunais, mas também em resultado das vicissitudes mundiais que, de forma abrupta, se instalaram. Os tribunais não só se vão debater com acumulações processuais que esta recente crise vai motivar, como vão ser assolados com um aumento significativo de processos, nomeadamente na área laboral e de comércio. O esforço que se avizinha será grande para todos.

À gestão da comarca exige-se a adoção das medidas necessárias e possíveis que permitam ultrapassar com sucesso esses desafios. Ao magistrado coordenador impõe-se que conheça as suas competências e as execute com a exigência que os tempos obrigam.

No dia 01 de Janeiro de 2020 entrou em vigor a Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, a qual aprovou o novo Estatuto do Ministério Público (EMP), onde se encontram previstas as diversas competências do Procurador da República Coordenador, harmonizando, assim, aquele Estatuto com a Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) que se encontra em vigor desde 2014⁵, magistrado do Ministério Público coordenador da comarca que, de acordo com o disposto no art.º 14.º, n.º 1, alínea f), do EMP, detém poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual.

No presente trabalho serão debatidas algumas questões relativas à competência do magistrado do Ministério Público coordenador, à sua articulação com os vários patamares da hierarquia do Ministério Público, à gestão processual e sua articulação com os objetivos estratégicos e à gestão de recursos humanos, nas suas vertentes de gestão da insuficiência de quadros, gestão de equipas e gestão de conflitos.

Por fim, pretende-se apresentar algumas ideias que um magistrado coordenador poderá implementar numa comarca.

2. O magistrado do Ministério Público coordenador

Com a LOSJ foi criado um novo modelo gestão dos tribunais de primeira instância, passando a existir um presidente do tribunal de comarca (art.º 92.º, n.º 1, da LOSJ), um magistrado do Ministério Público coordenador (art.º 99.º, n.º 1, da LOSJ) e um administrador judiciário (art.º 104.º, n.º 1, da LOSJ), os quais compõem o conselho de gestão da comarca (art.º 108.º, n.º 1, da LOSJ).

⁵ A Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, previa no art.º 188.º que a Lei da Organização do Sistema Judiciário entrava em vigor na data de início da produção de efeitos do decreto-lei que aprovasse o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais. No Decreto-lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que aprovou aquele Regime, consta do art.º 118.º que a sua entrada em vigor seria do dia 1 de setembro de 2014.

O magistrado do Ministério Público coordenador, que é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço de três anos, renovável por igual período (art.º 99.º, n.º 2, da LOSJ e art.º 162.º, n.ºs 1 e 2, do EMP) é o responsável principal na gestão da comarca no que se refere ao Ministério Público, tendo as suas competências definidas quer no art.º 101.º da LOSJ, quer nos artigos 75.º, 81.º e 84.º do EMP.

2.1. Competências

Entre várias outras de menor relevância, são as seguintes as competências do magistrado do Ministério Público coordenador:

- Dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na comarca – DIAP, procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízos de proximidade e as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados –, emitindo ordens e instruções (artigos 99.º, n.º 1 e 101.º, n.º 1 da LOSJ e artigos 73.º n.º 3, 74.º e 75.º, n.º 1, do EMP);
- Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados (art.º 75.º, n.º 1, alínea a), do EMP);
- Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional (art.º 101.º, n.º 1, alínea a), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea b), do EMP);
- Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca (art.º 101.º, n.º 1, alínea n), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea c), do EMP);
- Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca (art.º 101.º, n.º 1, alínea b), da LOSJ), promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca (art.º 101.º, n.º 1, alínea c), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea d), do EMP);
- Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada (art.º 101.º, n.º 1, alínea b), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea e), do EMP);
- Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei (art.º 101.º, n.º 1, alínea d), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea f), do EMP);
- Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal (art.º 75.º, n.º 1, alínea g), do EMP);
- Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público (artigos 75.º, n.º 1, alínea h), e 97.º, n.º 5, do EMP);
- Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção (art.º 75.º, n.º 1, alínea i), do EMP);
- Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral

regional a emissão de ordens e instruções (art.º 101.º, n.º 1, alíneas e) e p), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea j), do EMP);

- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público (art.º 101.º, n.º 1, alínea f), da LOSJ e 75.º, n.º 1, alínea k), do EMP);
- Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular (art.º 101.º, n.º 1, alínea g), da LOSJ e 75.º, n.º 1, alínea l), do EMP);
- Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem (art.º 75.º, n.º 1, alínea m), do EMP);
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º (art.º 101.º, n.º 1, alínea h), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea n), do EMP);
- Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público (art.º 101.º, n.º 1, alínea i), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea o), do EMP);
- Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público (art.º 101.º, n.º 1, alínea j), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea p), 119.º, n.º 1 e 118.º, n.º 1, alínea d), do EMP);
- Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca (art.º 75.º, n.º 1, alínea q), do EMP), comunicando-as à Procuradoria-Geral Regional (art.º 120.º, n.º 9, do EMP);
- Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços (art.º 101.º, n.º 1, alínea k), da LOSJ e 75.º, n.º 1, alínea r), do EMP);
- Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável (art.º 101.º, n.º 1, alínea l), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea s), do EMP);
- Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público (art.º 101.º, n.º 1, alínea m), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea t), do EMP);
- Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca (art.º 101.º, n.º 1, alínea q), da LOSJ, e 75.º, n.º 1, alínea u), do EMP);
- Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário (art.º 101.º, n.º 1, alínea r) da LOSJ e 75.º, n.º 1, alínea v), do EMP).
- Recorrer ao mecanismo previsto nas alíneas a) a c) do n.º 2 do art.º 76º do EMP, em caso de falta ou impedimento superior a 15 dias de magistrado (art.º 81.º, n.º 2, do EMP);

- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a nomeação, de entre os procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República na comarca, de magistrados que, para além das funções que lhes estão atribuídas, assegurem a coordenação setorial de áreas de intervenção material do Ministério Público (art.º 84.º, n.º 1, do EMP);
- Apreciar as propostas de emissão de ordens ou instruções, nomeadamente em termos de distribuição de serviço, que lhe sejam apresentadas pelo coordenador sectorial (art.º 84.º, n.º 3, alínea d), do EMP);
- Propor ao CSMP a eventual redução de serviço do coordenador sectorial (art.º 84.º, n.º 4, do EMP);
- Apreciar a proposta apresentada do Diretor do DIAP de intervenção nas fases subsequentes do processo do magistrado que dirigiu o inquérito, sempre que razões ponderosas de complexidade processual o justifiquem (art.º 87.º, alínea h), e art.º 92.º, n.º 3, do EMP);
- Solicitar à Ordem dos Advogados a indicação de um Advogado para representar uma parte, em caso de conflito entre entidades, pessoas ou interesses que o Ministério Público deva representar (art.º 93.º, n.º 1, do EMP);
- Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a nomeação de um diretor do DIAP, de entre procuradores-gerais-adjuntos ou procuradores da República que exerçam funções na comarca, estes com classificação de mérito e pelo menos 15 anos de serviço (art.º 159.º, n.º 1, do EMP);
- Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação (art.º 101.º, n.º 1, alínea o), da LOSJ);
- Inserir, ou determinar que se insiram, sob a sua responsabilidade, conteúdos no micro *site* da comarca constante do Portal do Ministério Público, mantendo-o actualizado.

Verifica-se, ainda que o magistrado do Ministério Público coordenador, para além de um conjunto de funções hierárquicas e administrativas, também possui competências de intervenção processual (art.º 14.º, n.º 1, alínea f), do EMP), podendo delegar poderes nos procuradores da República que dirigem procuradorias e secções do DIAP (art.º 14.º, n.º 2, do EMP).

Esta panóplia de competências do magistrado do Ministério Público coordenador exige que este se articule com os vários patamares da hierarquia do Ministério Público, conheça profundamente as várias secções e departamentos da comarca que coordena e o trabalho desenvolvido em cada uma delas, bem como, os eventuais constrangimentos ou dificuldades sentidas, monitorizando o trabalho desenvolvido e lidere os seus pares, dando o exemplo e galvanizando as suas capacidades de trabalho. Para o efeito, deverá adotar o modelo de gestão mais adequado à organização que se propõe gerir e às suas características pessoais.

2.2. Articulação com os vários patamares da hierarquia do Ministério Público

A Constituição da República Portuguesa define no seu art.º 219.º, n.º 4, que os magistrados do Ministério Público são hierarquicamente subordinados, princípio que também vem previsto no art.º 97.º, n.º 1 e 3, do EMP.

A hierarquia é um «*modelo de organização administrativa vertical, constituído por dois ou mais órgãos e agentes com atribuições comuns, ligado por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e impõe ao subordinado o dever de obediência (...)*»⁶

A hierarquia implica um poder de direção, o qual consiste na competência de dar ordens e de emitir instruções. A ordem é a imposição de uma ação ou de uma abstenção concreta em objeto de serviço. A instrução é uma diretriz de ações futuras para casos que venham a produzir-se. “(...) Desta forma, mediante a utilização destes comandos, o superior hierárquico pode organizar, coordenar, comandar ou dirigir os serviços onde exerce funções, assim otimizando o seu funcionamento de modo a lograr a maior satisfação possível do interesse público(...). Já o dever de obediência consiste na obrigação de o subalterno cumprir as ordens e instruções dos seus legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e sob forma legal (...).”⁷

De acordo com o disposto no art.º 12.º do EMP, são órgãos do Ministério Público a Procuradoria-Geral da República, as procuradorias-gerais regionais e as Procuradorias da República de comarca e as Procuradorias da República administrativas e fiscais, sendo a Procuradoria-Geral da República o órgão superior do Ministério Público (art.º 15.º, n.º 1, do EMP).

A Procuradoria-Geral da República compreende o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos, os gabinetes de coordenação nacional e a Secretaria-Geral (art.º 15.º, n.º 2, do EMP).

Compete à Procuradoria-Geral da República dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público e emitir as diretivas, ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos magistrados do Ministério Público no exercício das respetivas funções (art.º 16.º, alínea c), do EMP).

A Procuradoria-Geral da República é presidida pelo Procurador-Geral da República (art.º 17.º do EMP), a quem compete dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público e emitir as diretivas, ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos respetivos magistrados (art.º 19.º, n.º 2, alínea b), do EMP).

A Procuradoria-Geral da República exerce a sua competência disciplinar e de gestão dos quadros do Ministério Público através do Conselho Superior do Ministério Público (art.º

⁶ Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, Coimbra, Almedina, 2016, I, pág. 667.

⁷ Parecer n.º 33/2019 do Conselho Consultivo da PGR in

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/parecer_33-19.pdf

21.º, n.º 1, do EMP), competindo a este nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional e exercer a ação disciplinar respeitante aos magistrados do Ministério Público (art.º 21.º, n.º 2, alínea a), do EMP).

Por outro lado, compete à procuradoria-geral regional dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público no âmbito da sua área territorial e emitir as ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos magistrados, no exercício das suas funções (art.º 66.º, alínea b), do EMP).

As procuradorias-gerais regionais são dirigidas por um procurador-geral-adjunto com a designação de procurador-geral regional (art.º 67.º, n.º 1, do EMP).

Do exposto resulta que o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca tem de trabalhar sempre em articulação com a Procuradoria-Geral da República, e bem assim, em articulação muito próxima com o procurador-geral regional.

Com efeito, múltiplas são as funções do procurador coordenador que necessitam de ser comunicadas ou autorizadas pelo procurador-geral regional, a saber:

- Comunicação da monitorização do movimento processual da comarca, com identificação dos processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, e das medidas gestionárias adotadas (art.º 75.º, n.º 1, alínea b), do EMP);
- Comunicação dos objetivos processuais do Ministério Público na comarca, com vista à sua apresentação ao Procurador-Geral da República (art.º 75.º, n.º 1, alínea c), do EMP);
- Proposta de emissão de ordens e instruções (art.º 75.º, n.º 1, alínea j), do EMP);
- Proposta de reafecção de magistrados do Ministério Público (art.º 75.º, n.º 1, alínea k), do EMP);
- Proposta de atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular (art.º 75.º, n.º 1, alínea m), do EMP);
- Proposta de acumulação de funções por magistrados (art.º 75.º, n.º 1, alínea n), do EMP);
- Proposta de aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca (art.º 75.º, n.º 1, alínea v), do EMP);
- Proposta de nomeação de coordenadores setoriais de áreas de intervenção material do Ministério Público (art.º 84.º, n.º 1, do EMP);
- Comunicação de faltas e ausências (art.º 120.º, n.º 9 do EMP);
- Solicitação de colocação na comarca de magistrado do quadro complementar.

Existem ainda várias outras funções do magistrado do Ministério Público coordenador, que devem ser desempenhadas em articulação direta com o Conselho Superior do Ministério Público, designadamente a de propor a nomeação de um diretor do DIAP (art.º 159.º, n.º 1, do EMP) e a de propor a redução de serviço dos coordenadores setoriais (art.º 84.º, n.º 4, do EMP).

Há, pois, que reconhecer que, pese embora a reorganização judiciária operada em 2014 visasse “(...) *uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestonárias por objetivos (...)*”⁸, a nível da magistratura do Ministério Público, e considerando a circunstância de ser uma magistratura hierarquizada, a atividade gestonária do procurador coordenador da comarca está, em múltiplos aspetos, dependente da prévia autorização ou concordância do procurador-geral regional ou do Conselho Superior do Ministério Público, bem como, dependente das diretivas, ordens e instruções que são dadas pelo Procurador-Geral da República. Ainda assim, o magistrado do Ministério Público coordenador é um dos protagonistas da gestão da comarca, sendo essenciais na sua atividade a sua capacidade e conhecimento para gerir.

3. A gestão: tarefas e estilos de liderança

Gerir traduz-se num processo de coordenação das atividades de trabalho de forma a serem cumpridas com eficiência e eficácia: através da eficiência – *doing the things right* – procura-se obter o máximo de *output* com o mínimo de *input*, ou seja, obter produtividade e, através da eficácia – *doing the right things* – procura-se executar as atividades de forma a cumprir os objetivos definidos.

Independentemente do modelo de gestão que se adote, o gestor terá quatro tarefas básicas a cumprir:

- Planeamento;
- Organização;
- Liderança e
- Controlo.

Na realização dessas tarefas, um gestor poderá adotar um dos seguintes estilos de liderança:⁹

- a) **Diretivo**: caracteriza-se por apresentar pouca tolerância à ambiguidade e baixa complexidade cognitiva, focando-se nas decisões essencialmente técnicas. Esta abordagem faz uso de pouca informação e analisa poucas alternativas;
- b) **Analítico**: caracteriza-se pela elevada tolerância à ambiguidade e alta complexidade cognitiva, o que conduz à necessidade de analisar muita informação. Dá-se especial relevância ao controlo sobre os resultados, lidando com situações novas de forma estruturada e com acentuada orientação para a resolução de problemas;
- c) **Conceptual**: caracteriza-se pela elevada complexidade cognitiva, partilhando a tomada de decisões com outras pessoas. É necessário uma visão alargada dos problemas, tomando em consideração muitas alternativas, por forma a encontrar

⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março.

⁹ JOSÉ GONÇALVES DAS NEVES, MARGARIDA VAZ GARRIDO E EDUARDO SIMÕES, in “Manual de Competências Pessoais, Interpessoais e Instrumentais”, Edições Sílabo, 3ª edição, pág. 141.

soluções criativas;

- d) **Comportamental**: caracteriza-se pela utilização intensiva de aconselhamentos e pela participação de outras pessoas no processo de decisão. Os resultados tendem a refletir soluções de compromisso, influenciados pela maior relevância dada às pessoas do que aos resultados e pelo desejo de evitar conflitos associados às decisões.

Para um bom desempenho das suas funções, o magistrado coordenador terá que exercer uma gestão de proximidade com os restantes membros do conselho de gestão, com os magistrados, com as forças de segurança e outras entidades da comarca que colaboram com o tribunal e até com os cidadãos. Só assim será possível exercer as suas competências, quer no que se refere à gestão processual, quer quanto à gestão dos recursos humanos da comarca. Conclui-se, por isso, e como veremos adiante, que a sua liderança deve ser concomitantemente conceptual e comportamental.

4. Instrumentos e ferramentas de gestão

Para a execução das suas tarefas de organização e controlo, o magistrado do Ministério Público coordenador dispõe de alguns instrumentos de gestão já referenciados na descrição das suas competências, designadamente os instrumentos de mobilidade e gestão processual previstos no art.º 76.º, n.º 2, alíneas a), b), c) e e), do EMP:

- A reafecção de magistrados;
- A afetação de processos;
- A acumulação;
- A substituição.

A reafecção de magistrados consiste na colocação transitória de magistrado em tribunal, procuradoria ou secção de departamento diverso daquele em que o mesmo está colocado (art.º 101.º, n.º 1, alínea f) da LOSJ e art.º 77.º, n.º 1, do EMP). A reafecção é determinada pelo Conselho Superior do Ministério Público, na sequência de proposta apresentada pelo procurador coordenador, através do procurador-geral regional (art.º 75.º, n.º 1, alínea k) do EMP), e após prévia audição do magistrado. Conforme foi decidido pelo Conselho Superior do Ministério Público “(...) *nessa proposta, o Coordenador pondera os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado (...)*”¹⁰.

A afetação de processos corresponde à redistribuição, aleatória ou por atribuição, de grupos de processos ou inquéritos a magistrado diverso do seu titular original, em termos a regulamentar pelo Conselho Superior do Ministério Público (art.º 101.º, n.º 1, alínea g) da LOSJ e art.º 78.º do EMP). “(...) *Sempre que se verifique a necessidade de afetar processos ou*

¹⁰ Ponto “A” da Deliberação do CSMP de 24.01.2017 publicada em :

<http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/2017-01-24-reafectacoes-criterios-gerais.pdf>

*inquéritos a magistrado diferente do seu titular, ao abrigo do disposto na alínea g), do n.º 1 da LOSJ, o Coordenador profere despacho fundamentado, no qual se indiquem claramente os motivos e objetivos da afetação, observando as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a proporcionalidade e o eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado (...)*¹¹.

Esse despacho, acompanhado da sua comunicação aos magistrados abrangidos, bem como a pronúncia destes, é comunicado, no mais curto espaço de tempo possível, ao Procurador-Geral Regional (ponto 9. da Deliberação do CSMP de 24.01.2017).

A acumulação consiste no exercício de funções de magistrados em mais de um tribunal, procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, sendo determinada pelo Conselho Superior do Ministério Público, precedida da audição do magistrado (art.º 79.º, n. 1 e 2 do EMP). O exercício cumulativo de funções também está previsto no art.º 101º, n.º1, alínea h), da LOSJ.

Quando se justifica o exercício cumulativo de funções, o magistrado do Ministério Público coordenador, no exercício da sua competência prevista no art.º 75.º, n.º 1, alínea n), do EMP e no artº 101º, n.º 1, alínea h), da LOSJ, elabora uma proposta fundamentada na qual deve indicar claramente os motivos e objetivos da acumulação de funções, ponderando os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado. A proposta deve ser enviada para o Conselho Superior do Ministério Público através do procurador-geral regional, acompanhada da respetiva pronúncia do magistrado abrangido.¹² A substituição ocorre nas faltas e impedimentos de magistrados, segundo ordem estabelecida no regulamento da procuradoria da República da comarca ou por determinação do magistrado coordenador da comarca (art.º 81.º, n.º 1 do EMP).

Deverá ainda o magistrado do Ministério Público coordenador emitir, sempre que necessário:

- Ordens, que contêm imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços;
- Instruções, que contêm disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas (envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se);
- Ofícios-circulares, recomendações, orientações, relatórios, atas de reunião, informações, memorandos, protocolos e divulgações de conteúdos, que se traduzem em instrumentos de natureza eminentemente enunciativa, preparatória ou explicativa de determinadas práticas ou atividades inerentes ao funcionamento da magistratura do Ministério Público, não sendo o seu conteúdo vinculativo.

¹¹ Ponto “B” da Deliberação do CSMP de 24.01.2017 suprarreferida.

¹² Ponto “B” da Deliberação do CSMP de 24.01.2017 suprarreferida.

O magistrado do Ministério Público coordenador dispõe ainda de outras ferramentas de gestão, nomeadamente o *Citius* e o *Citius Viewer*, ferramentas que, embora não tendo sido elaboradas com esse objetivo, e por isso apresentem inúmeras lacunas e insuficiências, auxiliam no controlo estatístico dos processos tramitados.

O magistrado do Ministério Público coordenador tem ainda ao seu dispor as estatísticas da justiça fornecidas pela Direção Geral de Política na Justiça (DGPJ), as quais fornecem indicadores e dados concretos que podem ser tomados em consideração.¹³

5. Gestão Processual – Objetivos estratégicos e objetivos processuais

Dispõe o n.º 1 do art.º 90.º da LOSJ, que *“o Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente.”*

Esses objetivos estratégicos correspondem a alguns dos instrumentos de gestão do sistema de justiça que os órgãos de gestão das comarcas devem pôr em prática. São objetivos organizativos nomeadamente de atribuição e distribuição de meios que permitem identificar a atividade, o desempenho e o desenvolvimento da atividade de gestão dos tribunais. São fixados para três anos e necessitam de, anualmente, ser articulados entre os órgãos de gestão, ponderando-se os meios a eles afetos, os valores de referência processual (VRP)¹⁴ estabelecidos e definidos, e os resultados obtidos em cada um dos tribunais, procuradorias ou departamentos, no ano anterior.

Para o triénio 2019-2021 foram definidos, pelo Conselho Superior da Magistratura, pela Procuradora Geral da República e pelo Ministério da Justiça, os seguintes objetivos estratégicos:

- Promover o acesso à justiça e ao direito;
- Prolação de decisões em tempo razoável;
- Eficiência na organização da justiça;
- Qualidade na justiça.

Para o triénio 2019-2021 e para o ano judicial de 2019, foram ainda definidos pela Exma. Sra. Procuradora-Geral da República, por despacho de 6 de Março de 2019, como áreas criminais prioritárias as da corrupção e criminalidade económico-financeira, do cibercrime e prova digital e da violência de género.

¹³ As estatísticas da justiça da DGPJ estão disponíveis em:

<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/tribunais.aspx>

¹⁴ Os valores de referência processual reportam-se a valores de produtividade calculados em abstrato por magistrado e são revistos com periodicidade trienal (n.º4 do art.º 90.º da LOSJ).

Foram também definidas como áreas prioritárias de intervenção do Ministério Público a recuperação de ativos, os direitos das crianças e jovens, em especial a abordagem à delinquência juvenil, a defesa dos adultos especialmente vulneráveis e a defesa dos interesses difusos e coletivos.¹⁵

A nível das comarcas, os objetivos a definir são processuais.

Resulta do n.º 1 do art.º 91.º da LOSJ que *“tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos formulados para o ano subsequente, o presidente do tribunal e o magistrado do Ministério Público coordenador, ouvido o administrador judiciário, articulam, para o ano subsequente, propostas de objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para a comarca, para os tribunais de competência territorial alargada, bem como para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público ali sediados.”*

Como refere Maria Raquel Desterro, os objetivos processuais são reportados ao número de processos existentes na comarca, procuradoria ou departamento, ao seu tempo de duração e ao número de processos findos. Ter-se-á de levar em conta, para a sua determinação, a complexidade do processo, o valor da causa, os recursos humanos disponíveis, os meios alocados ao funcionamento da comarca, tendo também em consideração os VRP estabelecidos, para cada área de jurisdição.¹⁶ Estes valores de referência processual são importantes para a gestão dos recursos humanos existentes, sejam funcionários, sejam magistrados, permitindo uma efetiva responsabilização de cada um pelo trabalho desenvolvido no cumprimento dos objetivos estabelecidos, os quais, como se referiu, devem ter em conta esses valores de referência.

Na afetação dos meios necessários ao cumprimento dos objetivos, a qual deve ser articulada entre os órgão de gestão, não podemos deixar de chamar à colação um dos princípios essenciais ao funcionamento da gestão tripartida da comarca: O princípio da cooperação, consagrado no art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março¹⁷. Com efeito, o conselho de gestão deve funcionar como uma equipa coesa, unida e disponível para dar resposta imediata às questões que se colocam, reduzindo os trâmites burocráticos.¹⁸

Mas em que consiste, então, a gestão por objetivos? *“(…) consiste num método (conjunto de princípios e de regras definidos previamente para se chegar a um fim) de gestão, que dá especial relevo à identificação prévia de objetivos (o que se quer atingir) e ao seu*

¹⁵ Despacho de 6 de março de 2019 de Sua Excelência a Senhora Procuradora-Geral da República, disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/despachos/despacho-2019-2021.pdf>.

¹⁶ Maria Raquel Ribeiro Pereira Desterro Almeida Ferreira, Funções e Poderes dos Órgãos de Gestão da Comarca, As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, sua articulação com os demais órgãos da hierarquia do Ministério Público e a gestão processual, acessível em: <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>.

¹⁷ Dispõe o art.º 24.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de março, que estabeleceu o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais, que “o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo princípio da cooperação”.

¹⁸ EDGAR GOUVEIA VALENTE in “Funções e Poderes dos Órgãos Coordenadores das Comarcas”, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/2r4zw35i2v/streaming.html?locale=pt>.

*cumprimento. Efetua-se mediante um planeamento, em que num primeiro passo se realiza um diagnóstico, mediante a análise da organização e a identificação dos problemas. Num segundo passo se diferenciam os problemas em função da sua fonte de resolução (interna/externa, aferindo os problemas que podem ser resolvidos por nós e os que não podem). Num terceiro passo definem-se os objetivos ou as metas, mediante um processo negocial, participado por todos os Magistrados, objetivos que terão de ser atingíveis, claros, sucintos, específicos, desafiantes, quantificáveis e têm de ter uma data limite para que se consiga efetuar posteriormente a sua análise, devendo ser reduzidos a escrito e comunicados a todos. Num quarto passo escolhem-se os instrumentos para alcançar os objetivos”.*¹⁹

Na definição e concretização dos objetivos estratégicos e processuais, há que ter em consideração que os magistrados do Ministério Público gozam de autonomia e se regem por princípios de legalidade e objetividade e que os magistrados judiciais gozam de independência na sua esfera de atuação. Quer-se com isto significar, que tanto no domínio processual estrito como de condução processual, nada poderá perturbar a decisão ou a função jurisdicional dos magistrados do Ministério Público ou judiciais.

Daí que, nem uma relação de hierarquia na magistratura do Ministério Público ou dever de atuação responsável em obediência a argumentos de organização ou gestão dos tribunais, pode ter direta ou indiretamente incidência ou influência no exercício da função de decisão dos magistrados, quer judiciais, quer do Ministério Público.

Esta salvaguarda da atuação dos magistrados está expressamente consagrada no n.º4 do art.º 91.º da LOSJ, não podendo limitar-se ou condicionar-se as decisões a proferir em processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como adequada²⁰.

Os objetivos processuais da comarca devem ser refletidos nos objetivos estabelecidos anualmente para os oficiais de justiça e ser ponderados na respetiva avaliação (art.º 91.º, n.º 5, da LOSJ), devendo também ser ponderados nos critérios de avaliação dos magistrados de acordo com o que for definido, respetivamente, pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Conselho Superior da Magistratura (art.º 91.º, n.º6, da LOSJ).

Os objetivos processuais da comarca devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo da sua duração, tendo em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca e tendo por base, nomeadamente, os valores de referência processual estabelecidos.

¹⁹ FRANCISCO NARCISO in “Gestão por Objetivos, num Serviço Judiciário – Algumas Ideias”, disponível em <https://educast.fccn.pt/vod/clips/4170udiv9/streaming.html?locale=pt>.

²⁰ Tal como resulta do n.º4 do art.º 91.º da LOSJ, “os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada”.

Os objetivos processuais devem ainda ser sempre definidos com a preocupação constante de preservação dos Direitos Humanos e respeitar a missão do Ministério Público, definida no art.º 219.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.²¹

Na definição dos objetivos de natureza processual, de gestão ou administrativa, para as procuradorias e departamentos do Ministério Público sediados na comarca, o procurador coordenador tem, não só que tomar em consideração os elementos referidos no art.º 91.º da LOSJ, como também, os objetivos estratégicos definidos pelo Procurador-Geral da República.

O magistrado do Ministério Público coordenador deve ainda tomar em consideração a opinião, não vinculativa, de todos aqueles que irão ter de cumprir os objetivos. Com efeito, a fixação de objetivos deve ser um processo negociado por todos, de forma participada, e envolve três fatores essenciais:²²

- Fator cognitivo: conhecimento e compreensão dos requisitos do objetivo e sua justificação racional;
- Fator afetivo: redução da ansiedade associada ao desconhecido e desenvolvimento de sentimento de controlo;
- Fator comportamental: adesão às ações, aceitando os objetivos.

Os objetivos devem, pois, ser atingíveis, claros, sucintos, específicos, desafiantes, quantificáveis e têm de ter uma data limite para que se consiga efetuar posteriormente a sua análise. Devem também ser reduzidos a escrito e comunicados a todos.

Aplicando todos estes conceitos à prática, importa, em primeiro lugar efetuar uma operação de planeamento – onde estamos, para onde queremos ir, como lá chegamos e como efetuamos o controlo –, seguida de uma recolha e análise de dados – relatórios de comarca, ordens de serviço, objetivos estabelecidos e não cumpridos no ano anterior, número de processos entrados, número de processos findos, o que se decide e quando se decide, quais os atos praticados, tempo de prática dos atos, atos cuja prática é sistematicamente protelada, VRP, queixas do cidadão etc.

Ainda a nível do planeamento importa, antes da formulação da proposta de objetivos, reunir com todos os magistrados do Ministério Público da comarca e com o administrador judiciário para apurar e compreender a opinião de todos eles.

Uma vez formulada a proposta dos objetivos processuais, deverá o procurador coordenador de comarca, apresentá-la, até ao dia 15 de outubro de cada ano, ao Procurador-Geral da República através do procurador-geral regional.

²¹ Artigo 219.º, n.º da CRP: “Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”.

²² JOSÉ GONÇALVES DAS NEVES, MARGARIDA VAZ GARRIDO E EDUARDO SIMÕES, in “Manual de Competências Pessoais, Interpessoais e Instrumentais”, Edições Sílabo, 3ª edição, pág. 73.

Após homologação da proposta de objetivos processuais, importará, através dos vários instrumentos de gestão ao dispor do magistrado do Ministério Público coordenador, analisar sistematicamente o cumprimento desses objetivos, fazendo-o com uma periodicidade nunca inferior à mensal, nem superior à trimestral.

6. Gestão de Recursos Humanos

6.1. Gestão da insuficiência de quadros

Na exposição de motivos do regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, podemos ler que “(...) *sem perder de vista a premissa essencial da reorganização judiciária, centrada no cidadão e nas empresas, a presente reforma visa melhorar o funcionamento do sistema judicial e alcançar uma prestação de justiça de qualidade, apostando-se, para isso, fortemente na especialização, dotando todo o território nacional de jurisdições especializadas, pretendendo-se, assim, proporcionar uma resposta judicial ainda mais flexível e mais próxima das populações (...)*” e “(...) *esta reorganização introduz, ademais, uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestionárias por objetivos (...)*”. Consta ainda do preâmbulo do referido diploma, em defesa da nova organização judiciária, que “(...) *a nova organização contempla quadros únicos para juízes e para magistrados do Ministério Público definidos, em regra, por um intervalo entre um número mínimo e um número máximo por comarca. Esta flexibilidade facilita que as funções de representação do Ministério Público, em sede de processo penal, sejam asseguradas pelo magistrado do Ministério Público que deduziu acusação, permitindo-lhe, assim, sustentá-la efetivamente em audiência de julgamento (...)*”.

Verifica-se, assim, que são ideias chaves da reforma do sistema judiciário operada em 2014, a simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, traduzida numa flexibilidade de quadros, facilitadora, nomeadamente, a nível do Ministério Público, na possibilidade das suas funções de representação em sede de audiência de julgamento, poderem ser assumidas por aquele magistrado que deduziu a acusação.

Ideias que ainda estão longe de se concretizar. Com efeito, a aposta forte que foi feita na especialização, conduziu à revelação de uma gritante insuficiência de quadros na magistratura do Ministério Público²³. Essa clamorosa insuficiência de quadros levanta, aliás, novos desafios à gestão dos recursos humanos disponíveis em cada comarca, o que

²³ O que levou o Conselho Superior do Ministério Público a deliberar, na sua sessão de 02.04.2019, manifestar junto de Sua Excelência a Ministra da Justiça “(...) a clamorosa necessidade de preenchimento do quadro de magistrados do Ministério Público legalmente previsto (sendo certo que se mostram por preencher cerca de duzentos lugares) (...)”, cf. Boletim Informativo n.º 6/2018, disponível em: http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/bi-p_6_2019.pdf.

implica um constante recurso aos já referidos instrumentos de mobilidade e gestão processual previstos no art.º 76.º, n.º 2, alíneas a), b), c) e e), do EMP.

Acresce que, como salienta António Pais, “(...) abordar a gestão de recursos humanos na justiça não é apenas planear e gerir a sua quantidade, mas, sobretudo, planear e gerir a sua qualidade, ou seja, as competências de desempenho necessárias à excelência da prestação de serviços no sistema judiciário (...)”²⁴.

O magistrado do Ministério Público coordenador deve liderar os magistrados em exercício de funções na comarca, dando o exemplo, estimulando a capacidade de mobilização de todos, galvanizando as suas capacidades, sempre em articulação com os vários patamares da hierarquia do Ministério Público. Para o efeito, perante uma insuficiência de magistrados na sua equipa (que engloba todos os magistrados da comarca), o magistrado coordenador deverá, em primeiro lugar, e em articulação com o procurador-geral regional, aferir das possibilidades de recurso ao quadro complementar de magistrados do Ministério Público. Caso esse recurso não se mostre viável, deverá, em articulação com os dirigentes de secção, clarificar de forma precisa o problema a resolver, encorajar os membros da equipa a apresentarem sugestões (com prévia audição dos restantes membros da equipa, não dirigentes), sugerir possíveis estratégias de resolução, e por fim, decidir a melhor forma de colmatar a insuficiência de quadros, recorrendo aos instrumentos de mobilidade e gestão processual.

Na fase de execução dessa estratégia, o magistrado do Ministério Público coordenador deve monitorizar o desempenho, informando a equipa, com vista à aferição da necessidade de realizar ajustes, estimular a cooperação, criando mecanismos de ajuda àqueles que sentem mais dificuldades, limitando os conflitos e estimulando a motivação através de um reforço positivo, enfatizando a evolução positiva do trabalho da equipa.

Após, uma vez ultrapassada a fase de insuficiência de quadros, deverá analisar mais uma vez o resultado da fase de execução, agora na sua totalidade, para aferir se a metodologia aplicada foi a mais correta, ou não o tendo sido, apurar quais os motivos.

6.2. Gestão de equipas

Não basta, para a definição de uma equipa, afirmar que ela é composta por um conjunto de pessoas organizadas segundo uma estrutura de autoridade e um processo de desempenho para a realização de uma determinada finalidade. *“Equipa consiste num grupo de pessoas que cooperam ativamente através da coordenação mútua das suas ações dedicadas à realização de uma dada finalidade comum. O clima relacional determina a vitalidade da equipa, pois todo o comportamento verbal e não-verbal dos membros da equipa, cria uma ambiência que concentra em si tensões e estímulos que favorecem ou prejudicam a disposição para a cooperação (...)”*²⁵.

²⁴ ANTÓNIO PAIS in “Gestão de Equipas”, disponível em: <https://educast.fcn.pt/vod/clips/19c3ovhmxz/flash.html>.

²⁵ ANTÓNIO PAIS in “Gestão de Equipas”, disponível em:

Como refere Ana Margarida Passos, a expressão “TEAM”, traduz-se na soma das expressões “Together”, “Everyone”, “Achieves” e “More” (T + E + A + M), uma vez que, no trabalho de equipa estamos à espera de que aquilo que a equipa poderá fazer, em termos de resultado, seja superior àquilo que cada um faria sozinho²⁶. E esse trabalho de equipa exige:

- Liderança (diagnosticando problemas, gerando e planeando soluções adequadas e implementando soluções apropriadas);
- Adaptação (capacidade de ajuste às adversidades);
- Resiliência (capacidade de não desistir, pois nem todo o esforço se traduz em resultados);
- Monitorização do desempenho (capacidade de monitorizar os outros membros da equipa, enquanto realiza o seu próprio trabalho, assegurando que tudo está a correr de acordo com o planeado);
- Comportamentos de suporte e ajustamentos (análise da monitorização com vista a determinar se existe uma distribuição não equitativa do trabalho, com vista à realização dos ajustes necessários); e
- Orientações.

O clima relacional determina a vitalidade da equipa, pois todo o comportamento verbal e não-verbal dos membros da equipa cria uma ambiência que concentra em si tensões e estímulos que favorecem ou prejudicam a disposição para a cooperação. O clima relacional das equipas é favorecido com:

- A comunicação efetiva, através da qual as ideias são verbalizadas com facilidade e os membros da equipa estão atentos e aceitam-nas, sendo por elas influenciados;
- As interações amigáveis, prestáveis e não obstrutivas;
- A resolução de forma colaborativa dos interesses conflitantes, que são considerados um problema mútuo;
- A existência de uma finalidade comum, que é prioritária e determina necessariamente o comportamento da equipa.

Para o efeito, podemos ponderar algumas boas práticas de motivação de uma equipa:

- Dar a conhecer à equipa os objetivos que se pretendem alcançar;
- Realizar uma divisão de tarefas baseada na diferença e complementaridade de talentos e competências, sendo intolerável o fenómeno do *free rider*, ou seja, aquele que pouco faz confiando no trabalho dos outros, sendo que estes têm de fazer mais para compensar a falta de trabalho daquele;
- Atribuir tarefas significativas, o que gera motivação intrínseca para o sujeito, sendo importante que este se identifique com a tarefa e tire algum prazer dela;
- Estabelecer regras de ação conjunta, claras e consensuais;
- Comunicar o registo dos progressos, o que aumenta a motivação intrínseca e funciona

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/19c3ovhmzx/flash.html>.

²⁶ ANA MARGARIDA PASSOS in “Liderança e Gestão de Equipas”, disponível em:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk867w/streaming.html?locale=pt>

como um estímulo para a equipa;

- Celebrar os sucessos alcançados pela equipa.

Deverá o magistrado do Ministério Público coordenador transpor estas ideias para a gestão das suas equipas, quer se tratem de equipas de coordenadores sectoriais, de equipas de dirigentes de secção ou equipas de magistrados responsáveis por determinado tipo de criminalidade ou matéria.

A liderança que otimiza o clima da equipa estabelece uma relação personalizada com os seus membros, mostrando interesse com o que são como pessoas e pelos seus problemas, sem discriminação negativa.²⁷ O líder deve mostrar disponibilidade para ouvir, prestando atenção ao que é dito e responder honestamente e de modo encorajante. Deve dar o exemplo, ser justo, leal, honesto e coerente, deve promover a cooperação e responsabilidade segundo regras acordadas, enfatizando a equipa, desencorajando a rivalidade individual, desenvolvendo o orgulho e o sentimento de identidade coletiva.

Há que não esquecer que o que se pretende atingir com a liderança de uma equipa é a autonomia (em vez do controlo), a liberdade (em vez da autoridade), a intervenção na exceção (em vez de ser a regra), a confiança (em vez da insegurança) e a partilha (em detrimento da apropriação), pois todos os elementos da equipa devem trabalhar para um objetivo comum, que no caso é a realização da justiça em nome do povo.

6.3. Gestão de conflitos

O conflito é um fenómeno comum em todas as áreas da vida social, incluindo, obviamente, nas organizações. Existe conflito quando ocorre uma situação de antagonismo entre indivíduos ou grupos devido ao confronto de opiniões, interesses ou aspirações divergentes, podendo o conflito ser, no que à sua origem diz respeito, de consenso ou em torno de recursos escassos.

Como referem José Gonçalves das Neves, Margarida Vaz Garrido e Eduardo Simões, *“gerir os conflitos nas organizações é, antes de mais, aceitar e gerir a diferença (...). Lidar eficazmente com o conflito apresenta-se como uma competência genérica, indispensável a todos os atores organizacionais face às mudanças em curso nas organizações atuais (...)”*²⁸. E conforme também refere o Professor Eduardo Simões, a habilidade negocial ajuda-nos a resolver conflitos, pois *“(...) negociar implica sempre adaptação (...)”*²⁹.

Vários são os passos possíveis a adotar na resolução de um conflito numa equipa. Em primeiro lugar há que caracterizar a situação, aferindo qual o contributo de cada parte para esse conflito e quais as emoções associadas ao mesmo. Em segundo lugar, importa aferir o

²⁷ ANTÓNIO PAIS in “Gestão de Equipas”, disponível em:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/19c3ovhmzx/flash.html>.

²⁸ JOSÉ GONÇALVES DAS NEVES, MARGARIDA VAZ GARRIDO E EDUARDO SIMÕES, in “Manual de Competências Pessoais, Interpessoais e Instrumentais”, Edições Sílabo, 3ª edição, pág. 211 e 212.

²⁹ EDUARDO SIMÕES in “Gestão de Conflitos e Negociação”, disponível em:

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk86cc/streaming.html?locale=pt>.

que se espera obter com a intervenção, pensar na melhor forma de abordar os assuntos objeto da discussão e abordar o diferendo como uma aprendizagem e como um problema a resolver. Em terceiro lugar, iniciar a abordagem dos diversos intervenientes através da descrição dos problemas, sob os diferentes pontos de vista, partilhar com todos os objetivos e encarar os diversos intervenientes como parceiros na resolução do diferendo. Em quarto lugar, escutar atentamente cada uma das partes, formulando todas as questões relevantes e transformar as acusações de culpa em contributos positivos, para, por fim, procurar alternativas de resolução que sirvam os interesses de todas as partes, tomando como norma o interesse comum da equipa³⁰.

Por outras palavras, é necessário compreender o que aconteceu e perceber a verdade de cada um, nas suas múltiplas perspetivas, sem que os intervenientes se sintam ameaçados ou receosos de a exporem, galvanizando depois a sua intervenção na resolução do conflito.

Mais uma vez, a este nível importa salientar que o líder deve mostrar disponibilidade para ouvir, prestando atenção ao que é dito e responder honestamente e de modo encorajante, dando o exemplo, promovendo a cooperação e responsabilidade, enfatizando a equipa e desenvolvendo o orgulho e o sentimento de identidade coletiva.

Importa, pois, que o magistrado do Ministério Público coordenador, enquanto líder da equipa de magistrados que gere, atue com algum “*jogo de cintura*” na resolução dos problemas que vão surgindo, aceitando e gerindo a diferença, negociando com os seus pares e adaptando, sempre que necessário, a equipa, à melhor forma de prossecução dos objetivos.

Daí que se recomende que os magistrados coordenadores optem por uma gestão conceptual e comportamental, assente na participação dos diversos intervenientes e na partilha da tomada de decisões, assim evitando conflitos associados às mesmas. Sem esquecer os objetivos que se pretendem alcançar, os resultados devem ser o reflexo das soluções de compromisso alcançadas e não do esforçado controlo sobre os resultados.

7. Conclusões e algumas sugestões

Com a reforma judiciária de 2014 foi criado um modelo de gestão dos tribunais de primeira instância com órgãos de gestão em todas as comarcas, nos quais se incluem magistrados do Ministério Público coordenadores.

O exercício das diversas competências previstas para os magistrados do Ministério Público coordenadores reflete-se, designadamente, no acompanhamento da realização dos objetivos fixados para o Ministério Público em geral e para cada comarca em particular, competindo aos procuradores coordenadores interceder junto dos diversos intervenientes da comarca, designadamente magistrados e funcionários, implementando métodos de trabalho, distribuindo tarefas e adotando certos procedimentos, com vista a melhorar a produtividade, sem esquecer o objetivo essencial de conseguir a melhor realização da

³⁰ JOSÉ GONÇALVES DAS NEVES, MARGARIDA VAZ GARRIDO E EDUARDO SIMÕES, in “Manual de Competências Pessoais, Interpessoais e Instrumentais”, Edições Sílabo, 3ª edição, pág. 219.

Justiça. Como gestor, o magistrado coordenador tem que ter intervenção direta no controlo das pendências (não só numa análise meramente numérica das mesmas, mas também na avaliação da duração dos processos), mas essencialmente conseguir gerir os recursos humanos disponíveis de forma a conseguir alcançar os diversos objetivos estabelecidos.

Compete também ao magistrado coordenador procurar a harmonização de alguns entendimentos diferentes que podem ser mais controvertidos entre os vários magistrados da comarca, sem pôr em causa a autonomia de cada um. A bem da certeza jurídica, é importante que o magistrado coordenador, apelando à participação dos diversos intervenientes, promova a discussão conjunta sobre determinadas questões na busca de soluções de compromisso que, sendo possíveis, possam ser consensuais. Essa harmonização de decisões pode ser importante não só para melhorar a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, como para impedir discrepâncias naquilo que é comunicado e solicitado aos órgãos de polícia criminal e ainda para evitar alguns conflitos designadamente no que se refere à competência processual.

Uma boa gestão de conflitos passa, por exemplo, pela aposta em consensos entre todos os magistrados no sentido de serem adotados os mesmos procedimentos para situações idênticas, evitando que o cumprimento do determinado nos vários processos se mostre confuso para os funcionários, como acontece quando os magistrados têm orientações de atuação diferentes para as mesmas situações.

O papel do magistrado do Ministério Público coordenador pode ser tanto mais vasto quanto for a sua capacidade de iniciativa e até imaginação. Sugerem-se, por isso, algumas ideias que, sem extrapolar as competências do magistrado coordenador poderão por ele ser implementadas na comarca, com vista a melhorar o funcionamento e facilitar o despacho dos processos, diminuir a conflitualidade e aproximar o Ministério Público, e consequentemente a Justiça, dos cidadãos:

- Desenvolver o gabinete de cooperação judiciária internacional, mediante ações de formação práticas com magistrados e funcionários;
- Implementar uma plataforma informática com formulários e legislação traduzida que possa ser utilizada por todos;
- Criação de caixas de correio eletrónico para contacto direto entre os órgãos de Polícia Criminal, Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais e Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses e os magistrados do Ministério Público para transmissão de relatórios, autos de notícia e dúvidas concretas;
- Disponibilizar a todos os Magistrados do Ministério Público da comarca, através de uma plataforma eletrónica, e antes do turno de férias judiciais, um ficheiro zipado com peças processuais de cada jurisdição habitualmente utilizadas em serviço de turno;
- Desenvolver um gabinete de crise com magistrados do Ministério Público, mediante a atribuição de competências concretas a cada um, para intervenção em situações de grandes desastres (acidentes aéreos, atentados, acidentes rodoviários em grande escala, etc.);

- Desenvolver a comunicação entre os Departamentos de Investigação e Ação Penal e os Juízos Criminais (Locais e Centrais), fomentando reuniões periódicas, de modo a ultrapassar a dificuldade prática de a representação do Ministério Público, em fase de julgamento, ser realizada pelo magistrado que deduziu a acusação;
- Alargar a todas as vítimas (e não apenas às vítimas de violência doméstica) o Gabinete de Apoio à Vítima e sensibilizar os magistrados do Ministério Público para a necessidade de acompanhar e apoiar mais de perto todas as vítimas;
- Dar a conhecer nas escolas secundárias o papel do Ministério Público, através de simulações de julgamentos, elaborando-se peças processuais simuladas (acusações e contestações), com temas atuais (p. ex. a violência no namoro);
- Elaborar um manual de boas práticas sobre o inquérito, a ser distribuído pelos Órgãos de Polícia Criminal;
- Elaborar um manual de boas práticas na área de família e menores, a ser distribuído pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens;

8. Bibliografia e Webgrafia

- JOSÉ GONÇALVES DAS NEVES, MARGARIDA VAZ GARRIDO E EDUARDO SIMÕES, *in* “Manual de Competências Pessoais, Interpessoais e Instrumentais”, Edições Sílabo, 3.ª edição, 2015;
- DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Curso de Direito Administrativo”, Coimbra, Almedina, 2016;
- “Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador”, Ebook, CEJ, Julho de 2019;
- SALVADOR DA COSTA E LUÍS LAMEIRAS, *Lei da Organização do Sistema Judiciário – Anotada e Comentada*, Almedina – 2017, 3.ª edição.
- MARIA RAQUEL RIBEIRO PEREIRA DESTERRO ALMEIDA FERREIRA, “Funções e Poderes dos Órgãos de Gestão da Comarca - As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, sua articulação com os demais órgãos da hierarquia do Ministério Público e a gestão processual”, disponível em (acedido em 01 de Abril de 2020)
<https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>
- EDGAR GOUVEIA VALENTE, “Funções e Poderes dos Órgãos Coordenadores das Comarcas”, disponível em (acedido em 31 de março de 2020)
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2r4zw35i2v/streaming.html?locale=pt>
- FRANCISCO NARCISO, “Gestão por Objetivos, num Serviço Judiciário – Algumas Ideias”, disponível em (acedido em 31 de março de 2020)
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/4170udiv9/streaming.html?locale=pt>
- ANTÓNIO PAIS, “Gestão de Equipas”, disponível em (acedido em 31 de março de 2020)
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/19c3ovhmxz/flash.html>
- ANA MARGARIDA PASSO, “Liderança e Gestão de Equipas”, disponível em (acedido em 31 de março de 2020)
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk867w/streaming.html?locale=pt>
- EDUARDO SIMÕES, “Gestão de Conflitos e Negociação”, disponível em (acedido em 31 de março de 2020) <https://educast.fccn.pt/vod/clips/g45wk86cc/streaming.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

35. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA GESTÃO DA COMARCA: O PARADIGMA DA LEVEZAⁱ

Paula Maria Oliveira*

- I. Enquadramento objetivo/desenho legal; enquadramento político-administrativo: filosofia da organização – a gestão por objetivos; a cooperação; os números. Sem descurar a análise crítica, pontual
- II. A Nova Gestão Judiciária – A gestão tripartida
- III. As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador: administração e gestão. Competências e dimensões de atuação. Possibilidades e Limites.
- IV. Do geral para o particular: Breve reflexão a partir da minha experiência pessoal na Comarca do Porto Este; teste de caso: Justiça Laboral. Consequências e “inconseguintos”, como horizontes de realização futura
- V. Conclusões

“Pensar é fácil. Agir é difícil. Agir conforme o que pensamos é, de todas, a maior dificuldade.” (Goethe)

I. Enquadramento objetivo/desenho legal; enquadramento político-administrativo: filosofia da organização – a gestão por objetivos; a cooperação; os números. Sem descurar a análise crítica, pontual.

Os princípios basilares da organização judiciária no nosso país encontram-se plasmados na Constituição da República Portuguesa, onde se reconhecem, mais relevantemente, o *princípio do acesso ao direito e aos tribunais* – artigo 20.º -; o *princípio da independência dos tribunais e dos juizes* – artigo 203.º -; o *princípio das audiências públicas dos tribunais* – artigo 206.º – e o *princípio da força vinculativa das suas decisões, que prevalecem sobre quaisquer outras entidades* – artigo 205.º.

Em execução/concretização destes imperativos princípios, a Lei de Organização do Sistema Judiciário - Lei 62/2013, de 26 de Agosto, doravante LOSJ, contempla as principais disposições e princípios ordenadores do sistema de justiça, tais como, com relevo para a economia desta reflexão:

- 1 – a qualificação dos tribunais como órgãos de soberania, com competência para administrar a justiça em nome do povo;
- 2 – o princípio da independência dos tribunais e a sua sujeição exclusiva aos ditames da lei; (...)

ⁱ Bibliografia, textos e vídeos consultados

– Relatório Justiça 2015/2019 do Ministério da Justiça.

– Relatório “Os números da justiça” da Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática e estatísticas da justiça.

– Coelho, Juiz Desembargador Dr. Nuno, *Gestão dos tribunais e gestão processual*.

– Valente, Dr. Edgar Gouveia – *Reforço da confiança na Justiça – Módulo 8. Organização Judiciária e Confiança na Justiça*

– Branco, PGA Dr José, *Caderno Direção de Comarcas – Magistrado do Ministério Público Coordenador-Competências e virtualidades da figura do procurador coordenador no âmbito da reorganização judiciária de 2014*.

– Ferreira, PGR Reg Drª Mª Raquel Ferreira– vídeo – *Simplificação e agilização processuais* . Módulo 4. *Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos*

– Silva, PGA –Inspetor Dr.Gonçalo Eleutério, *Instrumentos hierárquicos do Ministério Público no novo Estatuto do Ministério Público*, texto da alocação.

– Rodrigues, Conselheiro Dr. Cunha, *Lugares do Direito*, 1999, Coimbra Editor.

* Procuradora da República.

- 5 – o princípio da publicidade das audiências dos tribunais, que permite reforçar as garantias de defesa dos cidadãos perante a justiça e, simultaneamente, robustecer a legitimidade pública dos tribunais;
- 6 – a consagração da autonomia do Ministério Público, como órgão competente para representar o Estado, exercer a ação penal e defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determinar;
- 7 – o princípio do acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva, do qual resulta que não pode ser denegado o acesso à justiça por insuficiência de meios económicos e que todos têm direito à obtenção de uma decisão pelos tribunais em prazo razoável e mediante processo equitativo (...).

A reorganização aprovada pela Lei 62/2013, de 26 de Agosto, (no seguimento parcial da Lei 52/2008, de 28 de Agosto), assenta em três pilares fundamentais: o **alargamento da base territorial** das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com o distrito administrativo, a **instalação de jurisdições especializadas** a nível nacional e a implementação de um **novo modelo de gestão** das comarcas.

É tributária de uma **clara agilização na distribuição e tramitação processuais**, da **simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos** e estabelece a **autonomia das estruturas de gestão dos tribunais**, o que permite, entre outras, a adoção de **práticas gestionárias por objetivos**.

Mediante a reforma implicada pela LOSJ (alterada em 2016, de forma relevante nesta matéria, com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro), o legislador introduziu na organização judiciária mecanismos e instrumentos em matérias de gestão da atividade dos tribunais, nomeadamente no que respeita aos Tribunais de primeira instância.

Falar em gestão no âmbito da administração da justiça é uma questão que já não é nova. Na verdade, desde há algum tempo que cada vez mais se vinham importando para os serviços públicos conceitos, técnicas e procedimentos característicos da gestão de empresas, da gestão privada.

A sua implementação no âmbito da administração da justiça foi o passo que a reforma judiciária de 2014 acabou por dar. Várias foram as razões que levaram a essa importação, mas, seguramente, os fatores económico-financeiros ligados aos custos crescentes de financiamento do Estado e o combate à morosidade processual estiveram na primeira linha. E um dos conceitos importados foi, precisamente, o da gestão por objetivos, que acabou por merecer consagração legal.

Com a devida salvaguarda das diferenças relativamente à gestão privada pode dizer-se que a gestão por objetivos se traduz, em síntese, num método, um conjunto de princípios ou um sistema de gestão que dá primazia ao cumprimento de metas pré-definidas e aos respetivos indicadores. É um processo participado que visa a identificação de objetivos coletivos (da organização ou de estruturas dentro da organização) ou individuais, das áreas

vitais e dos resultados a alcançar, utilizando como instrumentos de orientação indicadores mensuráveis.

São pontos basilares para se promover uma gestão por objetivos: **o planeamento, a motivação e a participação.**

O planeamento traduz-se na análise da situação que se nos apresenta, ou seja, num diagnóstico onde se identifiquem os problemas/obstáculos e se prevejam os instrumentos para alcançar os resultados queridos.

A motivação é um fator fundamental, na medida em que dela dependerá, em muito, o êxito dos resultados a alcançar e, intimamente ligada a esta, surge **a participação** pois é seguro que o executante ou destinatário último dos objetivos traçados se mostrará muito mais motivado se tiver participado no processo da sua definição. Isto vale, tanto na definição de **objetivos coletivos**, como na definição de objetivos individuais. Assim, para o êxito na concretização dos objetivos definidos será **fundamental que todos os escalões da organização fixem os seus próprios objetivos, os quais devem ser estabelecidos de forma participada.** Devem os objetivos mesmos ser **realistas, alcançáveis, claros, simples, específicos, motivantes** e ainda ser **mensuráveis e verificáveis.**

Os objetivos devem ser permanentemente **avaliáveis** sob o ponto de vista da sua execução, com a finalidade, nomeadamente, da correção ou alteração caso se verifiquem desvios relevantes (sem prejuízo da avaliação que necessariamente terá de ser feita no final do período a que respeitarem).

Subjacente ao atual paradigma da organização judiciária está o conceito de que só é possível obter uma gestão eficiente dos recursos públicos, do exercício das funções do Estado e do funcionamento da administração pública e dos serviços do Estado, com a adoção de critérios de **gestão privada** e com um **consequente prestar de contas** dos “custos-benefícios” alcançados. Assim, conceitos como *governance*, *accountingization*, *public management*, *accountability*, gestão, produtividade, foram sendo aplicados de uma forma irreversível **às funções e gestão públicas**, por vezes numa simplista e falaciosa tentativa de transposição para o sector público de conceitos e instrumentos tradicionalmente apenas utilizados no sector privado da economia, utilizando-se o **conceito de produtividade** como **sucedâneo do conceito de lucro** no sector empresarial.

Impõe-se já a análise da lei, neste caso dos artigos 90.º e 91.º da actual Lei Orgânica, onde se preveem os objetivos da gestão dos tribunais de primeira instância.

Como elemento essencial da concretização de tais objetivos, surgem os valores de referência processual, (cfr. artigo 90.º, n.ºs 2, 4, 5 e 6, artigo 91.º, n.º 3 e artigo 94.º, n.º 4, al. a) da LOSJ). Estes são definidos pelo legislador como os indicadores dos valores de produtividade (resultados), de periodicidade trianual, registados em cada tribunal, (artigo 90.º, n.ºs 2, 4 e 5, da LOSJ).

No cerne da operacionalidade da categoria erigida em norma de avaliação dos resultados estão, ninguém duvida, os critérios e lógicas que devem presidir ao seu estabelecimento. É que, se os Tribunais são os órgãos de soberania que se destinam a administrar a Justiça em nome do Povo, a sua vocação própria é a afirmação e defesa dos direitos e a garantia das liberdades. **Nunca se podem subverter os critérios de funcionamento do Tribunal a meros e descarnados critérios de gestão empresarial. Não se trata de negar as virtudes do sistema que exige autorreflexão sobre o desempenho, as quais são, aliás, inegáveis. É, contudo, imprescindível reflectir mais sobre as dissemelhanças entre a administração da Justiça e a lógica económico-contabilística.**

Reconheça-se, a implementação, nos tribunais, de mecanismos de gestão por objetivos mostra-se determinante na concretização do princípio da tutela jurisdicional efetiva. De facto, a gestão do sistema judicial em função de objetivos preferencialmente quantificados, em cada comarca e em cada secção, constitui **uma mudança essencial** no combate morosidade processual, possivelmente a principal causa da má imagem da justiça perante a opinião pública. Com base de resto nesta premissa, desde há já vários anos (anteriores à reforma judiciária de 2014 e, nomeadamente, por iniciativa dos Procuradores-Gerais Distritais) na generalidade dos serviços do Ministério Público (em especial nos serviços de inquéritos) vinham sendo estabelecidos e definidos objetivos anuais – quer para os serviços, quer em termos individuais.

II. A Nova Gestão Judiciária – A gestão tripartida

A reforma judiciária veio introduzir, nos tribunais de primeira instância, um novo modelo de gestão, **a gestão tripartida**, que o legislador fez questão de afirmar expressamente: a gestão de cada tribunal judicial de primeira instância é garantida por uma estrutura de gestão tripartida, composta pelo presidente do tribunal, centrada na figura do juiz presidente, pelo magistrado do Ministério Público coordenador e pelo administrador judiciário – artigo 108.º, n.º 1, da LOSJ –.

Quanto ao modo de funcionamento daquela, impôs o legislador, no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março – Regulamento da Organização do Sistema Judiciário, que o exercício das funções dirigentes atribuídas ao presidente do tribunal, ao magistrado do Ministério Público coordenador, aos magistrados judiciais coordenadores, aos procuradores da República com funções de coordenação setorial, ao administrador judiciário e restantes membros do conselho consultivo e aos serviços competentes do Ministério da Justiça, rege-se pelo *princípio da cooperação*.

A Lei de Organização do Sistema Judiciário dedica uma secção completa, sob o título Gestão dos tribunais de primeira instância, a esta matéria, estabelecendo os procedimentos e mecanismos relativos à gestão propriamente dita (gestão por objetivos – artigos 90.º e 91.º) e regula o processo de nomeação e funcionamento dos órgãos de gestão das comarcas. Assim: o Presidente do Tribunal de Comarca (artigos 92.º a 98.º), o Magistrado do Ministério Público Coordenador (artigos 99.º a 103.º), o Administrador Judiciário (artigos 104.º a 107.º) e o Conselho de Gestão (artigo 108.º).

Foi propósito do legislador, através da consagração de um novo modelo de gestão, garantir uma **plena articulação** entre os órgãos de gestão, para o que estabeleceu, no n.º 2 do art.º 108.º, da LOSJ, **as matérias sujeitas a deliberação**. Para além disso, o Conselho de Gestão acompanha a execução orçamental, em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º da LOSJ.

A gestão desenvolve-se no sentido do cumprimento dos objetivos estabelecidos, tendo em vista a realização da justiça em prazo razoável.

Tais objetivos são definidos, em primeiro lugar, pelo Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República para um período temporal de 3 anos, em articulação com o Membro do Governo responsável pela área da Justiça, de acordo com o disposto no artigo 90.º, n.º da LOSJ e têm como destinatários os Tribunais e o Executivo.

A nível nacional são ainda estabelecidos pelo Conselho Superior da Magistratura e a Procuradoria-Geral da República, em articulação com o Membro do Governo responsável pela área da Justiça, os **objetivos estratégicos anuais**, até 15 de Julho de cada ano), para o ano judicial subsequente para os tribunais judiciais de primeira instância, ponderando os meios afetos, a adequação entre **os valores de referência processual** estabelecidos e os **resultados registados em cada tribunal**, de acordo com o estabelecido no artigo 90.º, n.º 2 (agora 90.º, n.º 3) da LOSJ.

Tais entidades monitorizam anualmente a atividade de cada tribunal, realizando-se para esse efeito, reuniões trimestrais entre representantes de cada uma delas, para acompanhamento da evolução dos resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte à tramitação processual, de acordo com o disposto no artigo 90.º, n.º 3 da LOSJ (agora 90.º, n.º 2, da LOSJ).

Em cada Comarca, tendo em conta os resultados obtidos no ano anterior e os objetivos estratégicos formulados para o ano subsequente, o Presidente do tribunal e o Magistrado do Ministério Público Coordenador, ouvido o Administrador Judiciário, articulam propostas para os **objetivos processuais** da Comarcas e dos tribunais de competência territorial alargada, ali sediados, para o ano subsequente, de acordo com o estabelecido no artigo 91.º, n.º 1, da LOSJ.

Tais propostas são apresentadas até 15 de Outubro de cada ano, respetivamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, para homologação até 22 de Dezembro de cada ano) – artigo 91.º, n.º 2, da LOSJ.

Os **objetivos processuais** devem reportar-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, tendo em conta, entre outros fatores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da Comarcas, por referência aos valores de referência processual estabelecidos e **não podem** impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela

forma processual entendida como mais adequada, devem ser refletidos nos objetivos estabelecidos anualmente para os oficiais de justiça e ser ponderados na respetiva avaliação, bem como nos critérios de avaliação dos Magistrados, nos termos a definir pelos Conselhos, de acordo com o estabelecido no artigo 91.º, n.ºs 3, 4, 5 e 6, da LOSJ.

Significa isto que a **gestão tripartida** dos tribunais deve ser orientada pelos **objetivos estratégicos** definidos para o triénio e para o ano judicial, a nível nacional, e ao cumprimento de **objetivos processuais** estabelecidos para o ano subsequente, a nível da Comarca, sendo que têm reflexos na avaliação dos oficiais de justiça e dos Magistrados.

A **monitorização** do cumprimento dos objetivos processuais é efetuada, na Comarcas, semestralmente e anualmente, através de, respetivamente, relatórios sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta, a elaborar pelo Juiz Presidente e pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, **de relatório de gestão sobre o grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, relatórios estes que são aprovados pelo conselho de gestão e remetidos aos Conselhos Superiores do Ministério Público e da Magistratura Judicial bem como ao Ministério da Justiça**, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 94.º, n.º 2, alínea g), 101.º, n.º 1, alínea b) (atual redação), e 108.º, n.º 1, alíneas a) e f), da LOSJ¹.

Para o efeito são utilizados **vários indicadores** (taxa de congestão, taxa de resolução, taxa de recuperação, taxa de litigância, recursos humanos, recursos financeiros e recursos materiais), dados que são recolhidos no CITIUS. Anote-se, negativamente, que este não tem oferecido muita fiabilidade relativamente os dados disponibilizados, quer por erros do sistema, quer por má inserção dos dados.

Foi criado um órgão com funções consultivas, o Conselho Consultivo, competindo-lhe emitir pareceres sobre variadas matérias relacionadas com a gestão da Comarca, designadamente os planos anuais e plurianuais e relatórios de atividade, tal como se prevê nos artigos 109.º e 110.º da LOSJ.

¹ Entretanto, o ano judicial, que a reforma havia fixado no período de 1 de Setembro a 31 de Agosto, voltou a ser fixado entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro, correspondendo ao ano civil – art. 27.º, n.º 1, da LOSJ – tendo sido, conseqüentemente, alteradas as datas limite para articulação dos objetivos para o ano judicial subsequente, por parte da Procuradoria-Geral da República, do Conselho Superior da Magistratura, e membro do governo responsável pela área da justiça (passou de 31 de Maio para 15 de Julho), para articulação das propostas de objetivos de natureza processual para o ano judicial subsequente, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador e Juiz Presidente, ouvido o Administrador Judiciário (passou de 30 de Julho para 15 de Outubro) e para homologação dessas propostas pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho Superior da Magistratura (passou de 31 de Agosto para 22 de Dezembro), nos termos do art. 90.º, n.º 3, e 91.º, n.º 2, da LOSJ.

Passou a prever-se expressamente que o Magistrado do Ministério Público Coordenador também elaboraria um relatório semestral sobre o estado dos serviços e qualidade da resposta, o que antes só estava previsto na lei como competência do Juiz Presidente.

III. As funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador: administração e gestão. Competências e dimensões de atuação. Possibilidades e limites

Reconhecendo o papel relevante que o Magistrado do Ministério Público Coordenador desempenha e deve efetivamente desempenhar neste novo modelo de gestão dos tribunais importa, antes de mais, referir que, independentemente de quaisquer instrumentos, mecanismos, procedimentos que possam vir a ser implementados por via hierárquica ou pelo próprio no uso das suas competências, a atuação funcional neste domínio por parte do Magistrado do Ministério Público Coordenador deve ter sempre presente que o ato de coordenar, de administrar o bem comum (como o é seguramente a participação na nobre tarefa de administração da justiça) e de servir a comunidade (tarefa última do Ministério Público) não pode passar pelo simples gerir da circunstância, da conjuntura, do momento ou da mera expectativa pontual. Tem de estar sempre presente o interesse público e a comunidade/cidadão – o interesse público ao serviço da comunidade e do cidadão.

O Magistrado do Ministério Público Coordenador tem de ser, assim, simultaneamente, administrador e gestor. Sempre presente, pois, o **planeamento, o controlo, a participação** e a **direção dos recursos humanos e materiais da sua comarca – a administração** e, por outro lado, a sabedoria de **incentivar a participação e estimular a autonomia e a responsabilidade** de todos naquela organização que é a comarca – *a gestão*. A CRP define no artigo 219.º as funções e estatuto do Ministério Público.

Em conformidade, nos termos do Novo Estatuto do MP – NEMP – aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27.09.2019, artigo 3.º:

- 1 – O Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da presente lei.
- 2 – A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas na presente lei ^{2 3}.

² São órgãos do Ministério Público, conforme artigo 12º: a) A Procuradoria-Geral da República; b) As procuradorias-gerais regionais; c) As procuradorias da República de comarca e as procuradorias da República administrativas e fiscais.

Magistrados do Ministério Público, nos termos do art. 13º, são: a) O Procurador-Geral da República; b) O Vice-Procurador-Geral da República; c) Os procuradores-gerais-adjuntos; d) Os procuradores da República; e) Os magistrados do Ministério Público na qualidade de procuradores europeus delegados; f) Os magistrados do Ministério Público representante de Portugal na EUROJUST e respetivos adjunto e assistente.

Sob a epígrafe Direção e hierarquia, no art. 14º estatui-se que- 1 - No exercício das suas funções detêm poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual, os seguintes magistrados: a) O Procurador-Geral da República; b) O Vice-Procurador-Geral da República; c) O procurador-geral regional; d) O diretor do departamento central de investigação e ação penal (DCIAP); e) O diretor do departamento central de contencioso do Estado e de interesses coletivos e difusos; f) O magistrado do ministério Público coordenador de Procuradoria da República de comarca; g) O magistrado do Ministério Público coordenador de Procuradoria da República administrativa e fiscal; h) O diretor do departamento de investigação e ação penal (DIAP) regional; i) O diretor do DIAP.

2 - Os procuradores da República que dirigem procuradorias e secções dos DIAP detêm poderes de hierarquia processual, bem como os poderes que lhes sejam delegados pelo imediato superior hierárquico.

³ Quanto às Procuradorias da República de comarca, o art. 73 estatui da sua Estrutura: 1 - Em cada comarca existe uma procuradoria da República, com sede no concelho onde está sediado o tribunal de comarca. 2 - A procuradoria da República de comarca integra o DIAP de comarca e as procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízos de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada aí sediados. 3 - A procuradoria da República de comarca é dirigida por um procurador-geral-adjunto ou procurador da

O artigo 75.º estabelece, quanto a Direção, que o magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sediados, emitindo ordens e instruções, discriminando as suas competências, evidenciando as propostas, articulação e intermediação a que está obrigado para com o procurador-geral regional nas alíneas b), c), k), m), n) e v) e esclarece a sua intervenção hierárquica nas alíneas g) e h), entre outras.

As funções e competências “próprias” do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca vêm elencadas no artigo 101.º (sob a epígrafe Competências do magistrado do Ministério Público coordenador) da Lei de Organização do Sistema Judiciário. Por outro lado, enquanto membro integrante do Conselho de Gestão da Comarca e do Conselho Consultivo da Comarca, partilha as competências que a estes órgãos competem (artigos 108.º e 110.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário).

Interessam-nos agora as funções e competências “próprias”. Estas estão previstas nos termos do n.º 1 do citado artigo 101.º, sendo que o Magistrado do Ministério Público Coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções, nos termos do que se dispõe e sobre as matérias constantes das alíneas a) a r).

Nem todas estas matérias se reportam à gestão processual propriamente dita.

As alíneas a), f), g), h), n), o) e p) referem-se à gestão processual, as alíneas b), c), d), e), i) e m) à representação e direção, as alíneas j), k), l) e q) ao exercício de competências funcionais, e a alínea r) ao exercício de competências administrativas.

Relativamente às competências de representação e direção, compete-lhe, nomeadamente, acompanhar o desenvolvimento da execução dos objetivos definidos para os serviços, promover a realização de reuniões de planeamento e avaliação dos resultados dos serviços, proceder à distribuição de serviço entre os magistrados da comarca, adotar ou propor medidas tendentes à agilização e simplificação de procedimentos, de desburocratização, e de utilização das tecnologias de informação, pronunciar-se relativamente a matérias de “inspeção” dos serviços

Quanto a competências funcionais, compete-lhe, nomeadamente, dar posse aos magistrados, elaborar os mapas de turno e de férias dos magistrados, exercer ou instaurar ação disciplinar relativamente aos oficiais de justiça, participar no processo avaliativo dos oficiais de justiça, assegurar a participação equilibrada entre os magistrados, nas ações de formação.

República designado magistrado do Ministério Público coordenador, nela exercendo funções procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República. 4 - A procuradoria da República de comarca dispõe de secretarias integradas por oficiais de justiça, em número que, nos termos da lei, garanta a autonomia do Ministério Público. 5 - As procuradorias da República de comarca regem-se por regulamento e dispõem de apoio administrativo próprios. Quanto à competência rege o artigo 74.º, nos termos do qual “compete especialmente às procuradorias da República de comarca dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da comarca e nos departamentos e procuradorias que a integram.”

No que toca às competências administrativas, cabe-lhe a elaboração do regulamento interno dos serviços.

Finalmente, no que respeita às competências processuais, compete ao Magistrado do Ministério Público coordenador, nomeadamente, acompanhar o movimento processual dos serviços, em vista, designadamente, da deteção e resolução de situações de atrasos processuais ou outras situações de entrave ao seu normal processamento; propor superiormente a adoção de medidas relacionadas com a reafecção de magistrados e com o exercício cumulativo de funções, a afetação de processos, definir e implementar medidas de simplificação e agilização processual.

Como membro do Conselho de Gestão da Comarca, compete ao Magistrado do Ministério Público coordenador, em articulação com os restantes membros (Juiz Presidente e Administrador Judiciário), participar na deliberação sobre a aprovação dos relatórios semestrais e, no final de cada ano judicial, do relatório de gestão, na aprovação do projeto de orçamento para a comarca e na promoção de alterações orçamentais, no planeamento e avaliação dos resultados da comarca, na aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, na elaboração do regulamento da comarca.

Integrando o Conselho Consultivo, cabe-lhe participar na elaboração dos pareceres sobre os assuntos a que aludo o artigo 110.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário, em matérias como planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividade, regulamentos internos do tribunal e dos juízos que o integram, questões administrativas e de organização e funcionamento da comarca da competência do juiz presidente, recursos humanos do tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento e pronunciar-se sobre resposta do tribunal às solicitações e expectativas da comunidade, condições de acessibilidade e qualidade dos espaços e serviços do tribunal, utilização, manutenção e conservação dos equipamentos afetos aos respetivos serviços, resolução de problemas de serviço suscitados por qualquer um dos seus membros, reclamações ou queixas recebidas do público sobre a organização e funcionamento em geral do tribunal de comarca ou de algum dos seus serviços, funcionamento do regime de acesso ao direito.

Vistas, sob o ponto de vista da previsão legal, as funções que competem ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, importa, para finalizar, deixar algumas notas sobre o modo como na prática e no dia-a-dia, o desempenho dessas funções pode/deve ser exercido. Desde logo, estando integrado num sistema de gestão tripartida, em respeito pelo princípio da cooperação, **impõe-se-lhe que, na sua atuação, aja em e com respeito pelas competências dos restantes membros e assim exija destes o respeito pelas suas competências próprias.** Por outro lado, e no que à coordenação diz respeito, impõe-se-lhe em primeira linha, que conheça com rigor os seus serviços, bem como os magistrados que coordena (sendo que será essencial ao bom desempenho de todos e ao êxito nos resultados, um sentimento recíproco de lealdade, respeito, confiança e participação). Para isso, é importante que sejam definidas, tendo em vista ganhos de eficiência, eficácia e transparência, um conjunto de regras básicas nos serviços que, na medida do legalmente admissível e possível, possam contribuir para a harmonização de funcionamento e de procedimentos no Ministério Público da comarca, em matérias como a articulação dos serviços

de inquéritos (v.g., com o estabelecimento de instrumentos de boas práticas), articulação entre as diversas jurisdições da comarca, regime de substituições, de distribuição de serviço, de atendimento ao público, de comunicação interna e externa, de reuniões, de balanços e resultados, de recolha e divulgação de elementos estatísticos, de organização de turnos.

Deve também, na sua atuação, dar especial atenção e controle quanto à execução dos objetivos definidos, quer objetivos individuais quer objetivos dos serviços; ao incremento da correção, atualização e harmonização permanente do registo de dados no sistema informático.

Noutra vertente há que conferir especial atenção também ao relacionamento e articulação, quando e se for esse o caso, com os Órgãos de Polícia Criminal, com as entidades e autoridades públicas e privadas, que possam por alguma forma, relacionar-se com a atividade dos Tribunais e do Ministério Público.

Para levar a cabo as suas atribuições no âmbito da ação penal, na defesa da legalidade e sobretudo na defesa da igualdade dos cidadãos perante a lei, o Ministério Público necessita de ser dotado **de um conjunto de meios humanos, materiais e tecnológicos e de uma organização interna que garantam a eficácia da sua ação**. Ora, a reforma judiciária encetada em 2014 veio a ser acompanhada pela revisão do Estatuto do Ministério Público (EMP), já referido, mas não do Estatuto dos Oficiais de Justiça (EOJ), **não tendo sido garantidos os meios humanos, materiais e tecnológicos necessários a uma mais eficaz prossecução das atribuições dos tribunais e, em especial, do Ministério Público**.

A nova organização judiciária, apostada na especialização, foi implementada com a constatação de uma **enorme falta de Magistrados do Ministério Público**, que se agravou nos anos seguintes pelo facto de não terem sido abertos Cursos de Formação de Magistrados, ao mesmo tempo que se assistiu a constantes jubilações, aposentações, falecimentos, ausências ao serviço por doença, por licenças de gravidez de risco e licenças parentais, entre outras.

Na verdade, do “Memorandum – Quadro Estatístico de Magistrados” datado de 1 de Novembro de 2016, do CSMP, retira-se que dos 1639 Magistrados do Ministério Público, apenas se encontram em efetividade de funções nas Procuradorias, Departamentos do MP e Tribunais, 1520 Magistrados e que destes, apenas 1230 desempenham funções nas Procuradorias, Departamentos e tribunais de primeira Instância, distribuídos pelas 23 Comarcas. E bem ainda que o número de Magistrados em funções processuais na primeira instância se mostra deficitário em cerca de 70 Magistrados, face ao valor máximo do quadro legal.

A utilização dos mecanismos de reafetação de Magistrados do Ministério Público, de afetação de processos e inquéritos e de exercício cumulativo de funções, consagrados pelo artigo 101.º, n.º 1, alíneas f), g) e h), da LOSJ na redacção da Lei n.º 40- A/2016, de 22 de Dezembro, foram objecto de regulamentação por parte do CSMP, através de deliberação de 24 de Janeiro de 2017, pela qual foram definidos os critérios gerais da sua utilização.

O primeiro ano foi de adaptação à nova organização e cerca de um ano após, a 10 de Julho de 2015, o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradora-Geral da República e a Ministra da Justiça, articularam os **objetivos estratégicos** para o triénio de 2015-2018, bem como os objetivos estratégicos para o ano de 2015-2016, dando cumprimento ao artigo 90.º, n.º 1, da LOSJ.

No que diz respeito ao Ministério Público, a Procuradora-Geral da República enunciou os **objetivos estratégicos** para o triénio 2015-2018 e para o ano judicial 2015- 2016, tendo em conta a missão do Ministério Público e aquilo que foi definido como a “**Visão para o futuro do Ministério Público**: Ser reconhecido pela comunidade como uma magistratura autónoma e de iniciativa, em prol dos direitos dos cidadãos e da coletividade e da luta contra a criminalidade, com vista à realização judicial efetiva, em tempo útil e com qualidade.”

Nesse sentido, foram ali enunciados os seguintes valores do Ministério Público:

- (i) Autonomia,
- (ii) Iniciativa,
- (iii) Hierarquia e Responsabilidade,
- (iv) Legalidade,
- (v) Objetividade,
- (vi) Rigor científico e qualidade técnica,
- (vii) Celeridade,
- (viii) Transparência,
- (ix) Responsabilidade,
- (x) Acessibilidade do cidadão,
- (xi) Cooperação,
- (xii) Comunicação.

Os **objetivos estratégicos estão ali agrupados** em 4 focos estratégicos:

- i. Áreas prioritárias: tratando-se de áreas temáticas que se assumem como prioritárias e cujos projetos concretos poderão ter subjacentes, simultaneamente, objetivos de celeridade, qualidade na ação e/ou qualidade organizacional.
- ii. Qualidade na ação: onde são englobados todos os objetivos que visem melhorar a qualidade da decisão ou da intervenção do Ministério Público.
- iii. Celeridade: onde são englobados todos os objetivos que visem uma decisão ou intervenção do Ministério Público em tempo útil.
- iv. Qualidade organizacional: onde são englobados todos os projetos que visem remover a qualidade dos recursos humanos e da organização interna para melhoria do funcionamento do Ministério Público.

Como **áreas prioritárias**, elegeram-se a corrupção e a criminalidade económico- financeira, a violência doméstica, o cibercrime e a prova digital, o terrorismo, a recuperação de ativos, a proteção das vítimas, a defesa dos direitos das crianças e jovens e a família, a defesa dos direitos dos idosos, a defesa do ambiente e o urbanismo, os direitos dos consumidores, os direitos dos trabalhadores, os direitos humanos.

No que diz respeito à **qualidade da ação**, a promoção da igualdade do cidadão perante a lei, a visão integrada da intervenção do Ministério Público nas diferentes fases processuais e instâncias, a articulação da intervenção entre diversas jurisdições, o reforço da direção efetiva do inquérito, a articulação com Órgãos de Polícia Criminal e outras entidades, o atendimento ao público de qualidade, a simplificação e clareza da intervenção do Ministério Público, a valorização da intervenção em julgamento, a Cooperação Judiciária Internacional, a Cooperação com demais profissões judiciárias.

No que diz respeito à **Celeridade**, a decisão de mérito em tempo útil e a acessibilidade no atendimento ao público.

Relativamente à **Qualidade Organizacional**, saliente-se a política de comunicação: Portal do Ministério Público, Página da Comarca e Gabinete de Imprensa; a formação dos recursos humanos; a adequação da distribuição dos recursos humanos à atividade do Ministério Público; a autonomia administrativa e financeira; a harmonização de procedimentos e de critérios de registo; a melhoria das tecnologias de informação e suporte à atividade do Ministério Público⁴.

Os objetivos processuais para o ano judicial, a articular pelos Magistrados do Ministério Público Coordenadores, serão o desenvolvimento e concretização dos objetivos estratégicos trianuais e anuais enunciados pela PGR, tendo ainda em conta a realidade específica de cada Comarca.

As próprias competências do MMPC são cruciais em ordem à superação dos objetivos impostos, tendo em conta as diversas escolhas gestonárias que lhe são permitidas, com os meios da Comarca ou através de recomendações que contribuam para o respetivo reforço ou desmultiplicação como propostas de reafectação de processos ou magistrados a várias unidades ou serviços.

A necessidade de gestão em qualquer organização decorre do facto de os meios serem escassos, sendo certo que nos tribunais são especialmente escassos.

Especificamente, no que diz respeito aos Tribunais e, dentro destes, ao Ministério Público, a necessidade de gestão exige particulares características do Magistrado do Ministério Público Coordenador que o habilitem ao exercício das competências previstas na LOSJ, designadamente no artigo 101.º, num quadro em que, como a recente experiência demonstra, tem sido constantemente chamado a propor a resolução de problemas de falta de recursos

⁴ Estabeleceu-se o processo de elaboração dos objetivos estratégicos e processuais e sua monitorização e prestação de contas, em consonância com o calendário estabelecido na LOSJ: quanto ao calendário de envio de proposta de objetivos estratégicos trianuais e/ou anuais para recolha de sugestões das PGR's e elaboração pela PGR da proposta de objetivos trianuais e anuais, reunião com PGR's e Magistrados Coordenadores para aprovação definitiva dos objetivos estratégicos trianuais e anuais articulação dos objetivos com o Conselho Superior da Magistratura e com o Ministro da Justiça, elaboração do documento final e envio aos Magistrados Coordenadores para determinação dos objetivos processuais, remessa à PGR, pelos Magistrados Coordenadores, dos objetivos processuais para homologação, homologação pela PGR dos objetivos processuais, monitorização dos resultados, reuniões trimestrais com o CSM e com o Ministro da Justiça e Relatório Anual da PGR, este calendário tem de ser agora adaptado ao novo calendário estabelecido pela nova redação dos arts. 90.º e 91.º da LOSJ operada pelas alterações decorrentes da Lei n.º 40- A/2016, de 22 de Dezembro.

humanos e materiais, desde logo, ao CSMP, a suprir a falta ou impedimento de Magistrados, através de mecanismos de exercício cumulativo de funções, afetação de processos e reafetação de Magistrados, pois que as Bolsas das Procuradorias-Gerais Distritais do Quadro Complementar não são suficientes para o efeito.

Acresce que o mesmo se tem passado **com a falta de oficiais de justiça**, em que o Magistrado do Ministério Público Coordenador tem sido chamado a intervir articuladamente com o Administrador Judiciário para suprir impedimentos ou faltas de vária ordem.

E de igual modo quanto aos recursos materiais, desde papel, tinta de impressora, matéria informático, material de impressão, entre outros, num contexto em que a realização das despesas está condicionada à verificação dos fundos disponíveis, ou seja, à previsão da tesouraria a 3 meses, sob pena de nulidade, e os fundos de maneio, pela sua exiguidade, e pensados para despesas correntes, imprevisíveis e inadiáveis, geralmente não são suficientes para lhes fazer face.

Se o Magistrado do Ministério Público Coordenador, enquanto membro do Conselho de Gestão, contribui para a aprovação do projeto de orçamento da Comarca e para promover as alterações orçamentais, para além de acompanhar a execução orçamental, também é certo que, por um lado, a execução orçamental **está limitada** pelas cativações, e a realização de despesas está condicionada aos fundos disponíveis, num contexto de contenção de despesas decorrente do ainda persistente défice elevado do Estado Português decorrente da crise económico financeira e, por outro lado, porque esta organização judiciária foi pensada sobretudo para a atividade judicial, **esquecendo vários aspetos relativos à missão do Ministério Público.**

Desde logo, o Ministério Público, embora integrando os Tribunais, é uma magistratura autónoma da magistratura judicial, com uma **missão própria já acima enunciada, destacando-se a investigação criminal.** A atividade de investigação criminal exige articulação com os órgãos de polícia criminal, exige meios periciais, exige cooperação internacional, exige constituição de equipas especializadas de investigação, direção efetiva da investigação, mesmo nos casos de delegação de competência nos órgãos de polícia criminal, e exige formação específica e pro-atividade dos Magistrados e oficiais de justiça respetivos. O mesmo se diga quanto a outras áreas de atuação do Ministério Público, designadamente a área da Família e Menores, a área do Trabalho, dos Interesses Difusos, Concorrência.

Os sistemas informáticos de suporte à atividade dos tribunais não têm acompanhado as necessidades próprias do Ministério Público, havendo necessidade de a Procuradoria-Geral da República desenvolver plataformas específicas para o efeito, que garantam, designadamente, a comunicação entre os vários Departamentos e Magistrados do Ministério Público, a interoperabilidade com as plataformas dos OPC e outros organismos que interagem com o Ministério Público, tal como tem estado a suceder, nomeadamente, com o SIMP e outras que se encontram em desenvolvimento.

O Administrador Judiciário é nomeado, em comissão de serviço, pelo período de três anos, pelo Juiz Presidente do tribunal, ouvido o Magistrado do Ministério Público Coordenador, escolhido de entre cinco candidatos, previamente selecionados pelo Ministério da Justiça, sendo essa comissão renovada por igual período, pelo Juiz Presidente da Comarca, ponderando o exercício dos poderes cometidos e os resultados obtidos na Comarca, ouvido o Magistrado do Ministério Público Coordenador e obtida a concordância do serviço competente do Ministério da Justiça.

Significa isto que o sistema legalmente instituído de nomeação do Administrador Judiciário criou condições para que este possa atuar de forma condicionada no exercício das funções próprias, quando se trata, designadamente, de afetar recursos (materiais, humanos e espaços nos tribunais) à Magistratura Judicial ou da Magistratura do Ministério Público.

Num contexto de recursos humanos e materiais abundantes e de igual qualidade, esta circunstância não seria problema, **mas não podemos esquecer que a gestão de tais recursos** nos Tribunais se desenvolve num contexto de recursos escassos, o que pode potenciar situações de desequilíbrio na afetação de recursos, com **repercussões negativas** na prestação funcional do Ministério Público, pondo em causa a sua autonomia.

Daí que a gestão do Magistrado do Ministério Público Coordenador passe também por gerir potenciais **conflitos** resultantes, envolvendo os seus subordinados na Comarca, **afetados por uma eventual distribuição desequilibrada de espaços, meios materiais e humanos.**

A PR tem que ser vista e coordenada como organização, sendo-lhe aplicáveis, consequentemente, os métodos da teoria organizacional.

Os tribunais, e a PR, enquanto organizações, e os novos modelos de gestão do sistema judicial, implicam, também, uma atividade comunicativa. A atividade judiciária, de dizer o Direito, é uma atividade social de gerir informação e comunicar decisões. Trata-se, no fundo, de articular um sistema de comunicação.

A comunicação pode ser interna dos tribunais e no domínio institucional da justiça: a) os tribunais, as magistraturas e os demais atores judiciários. O que ao nível do M.º P.º é feito com êxito, através do SIMP, das Páginas das Procuradorias Gerais Distritais, do DIAP de Lisboa, para além das comunicações Hierárquicas, obviamente.

E pode ser externa dos tribunais e da justiça: assim a comunicação pública dos tribunais ao público, utente, cidadão, consumidor, o que ao nível do Ministério Público é conseguido com êxito, também, através do atendimento ao público.

A magistratura do Ministério Público, caracteriza-se por ser uma magistratura de iniciativa, por isso está em permanente contacto com as mais diversas instituições envolvidas no sistema judiciário, criando com elas sinergias e procedimentos de colaboração, maximizando o funcionamento do sistema como um todo.

Para lá da riqueza das funções dentro do núcleo de responsabilidades típicas da hierarquia do Ministério Público, o MMPC assegura, também, a representação externa da Comarca, o que implica a comparência em cerimónias e atos públicos de relevo, a par da presença nas reuniões de outros órgãos de gestão criados pela reorganização judiciária de 2009 e que a de 2014 retoma: o “Conselho de Gestão da Comarca” (artigo 108.º da LOSJ) e o “conselho consultivo” (artigo 109.º da LOSJ). Pela sua posição o MMPC será típico destinatário das solicitações de órgãos de polícia criminal, de instituições da sociedade civil como associações ou de exposições oriundas dos cidadãos ou dos operadores da justiça, com ou sem correlação com providências judiciais pendentes e muitas das vezes erroneamente endereçadas. Também estas competências não estão reguladas, não sendo de excluir que venha a ser o seu exercício concreto a determinar a constituição de procedimentos normativizados em função dos usos que sejam adotados em cada Comarca e sempre sem prejuízo da remessa de algumas dessas questões aos demais órgãos de gestão da Comarca (os “conselhos” acima referidos), quando pertinente.

Também no capítulo da representação externa da Comarca competirá ao MMPC a nomeação dos representantes do MP nos Conselhos Municipais de Segurança, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 33/98, de 18 de julho e por aplicação do artigo 99.º, n.º 1, da LOSJ (na falta de alínea específica do artigo 101.º desta lei) e do Ponto 10. Da Orientação n.º 1/2014 da PGR.

Por último o MMPC representará a estrutura do Ministério Público da Comarca, a estrutura mais próxima da comunidade, o que o tornará o **símbolo personalizado** desta magistratura, pelo que se lhe exigirá irrepreensível postura cívica nos atos bem como especial sensibilidade no âmbito de interpelações por parte do cidadão utente da justiça. Mais importante ainda será **o encabeçamento da comunicação externa, quer perante os órgãos de comunicação social**, quer perante o cidadão em geral através da página internet da Comarca. Também por esta forma se consegue explicar a justiça aos cidadãos, tal **como se contribui para o escrutínio e accountability** do sistema de justiça.

Num patamar misto de impacto interno, mas também externo, deixa-se breve referência à derradeira competência, constante da alínea r), que consiste na elaboração dos regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público. A respetiva formulação ocorre pelo MMPC, “ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário”.

Compete-lhe igualmente, nos termos da Ordem de Serviço n.º 3/15, de 26-03 da Procuradora-Geral da República, no âmbito da avaliação unitária subjacente ao novo modelo da organização judiciária, a elaboração de um relatório semestral, sob a forma de memorando, relativo à atividade da Procuradoria da República da Comarca, para se aferir o “estado dos serviços e a qualidade de resposta da Comarca”, relatório esse que deverá ser comunicado ao Conselho de Gestão e remetido, por via hierárquica, à PGR, que assegurará a sua comunicação ao CSMP, ao CSM e ao MJ.

Assim, a gestão unitária da Comarca estabelece, não só, exigências de **enorme dependência hierárquica** que, repete-se, **condicionam as competências de coordenação e direção**

atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador⁵, por força do disposto nos artigos 90.º, n.º 2, artigo 91.º, n.º 1 e artigo 101.º, n.º 1, al. a), da LOSJ, bem como exige uma constante capacidade de diálogo e de cooperação entre todos os intervenientes, designadamente entre os membros do Conselho de Gestão da Comarca.

Deste modo, a conclusão a que se chega é a de que os poderes e a capacidade de intervenção do **Magistrado do Ministério Público Coordenador estão mitigados por alguma complexidade do modelo de gestão, carecendo recorrentemente de instrumentos hierárquicos, o que releva e torna mais exigente a definição do seu perfil.**

IV. Do geral para o particular: Breve reflexão a partir da minha experiência pessoal na Comarca do Porto Este; teste de caso: Justiça Laboral. Consequências e “inconseguintos”, como horizontes de realização futura

O primeiro ano judicial de implementação da nova organização exigiu um esforço hercúleo de todos os operadores judiciais, que nos mais diversos âmbitos enfrentaram desafios e obstáculos de grande envergadura.

Nos anos seguintes foi-se redimensionando a Comarca, os Tribunais e serviços desta, nomeadamente através do Decreto-Lei n.º 86/2016, de 27 de dezembro⁶. Ressalta-se a constatação inegável da grande escassez de funcionários e de Magistrados, essencialmente do Ministério Público, para fazer face às exigências decorrentes da nova Lei, gerando grandes constrangimentos na planificação e concretização da actividade subjacente à reforma que se impunha levar a cabo e ainda alguns “conflitos de interesses”, uma vez que sendo os tribunais estruturas complexas e naturalmente resistentes à mudança, a alteração de comportamentos e mentalidades será sempre difícil e morosa.

É nesta dimensão que o Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá ter em conta os principais constrangimentos do sistema judicial, que não foram tidos em conta na definição e monitorização deste modelo de gestão e que, de certa maneira, condicionam o cumprimento dos objetivos e podem mesmo colocar em risco, ou até bloquear, o mero funcionamento regular da Comarca. Sobrelevam: a desmotivação e conformismo; a falta de recursos administrativos e de apoio aos magistrados; a desigualdade entre os meios ao dispor dos magistrados e a capacidade dos escritórios de advogados para litigar; o desinvestimento orçamental; a ausência de instrumentos para premiar o mérito; a quantidade da legislação produzida, que provoca instabilidade e cria dificuldades acrescidas na sua aplicação; a limitação dos poderes de gestão.

⁵ No plano da execução das suas competências, o magistrado do Ministério Público coordenador tem ainda legitimidade para a emissão de instrumentos hierárquicos através da emissão de Ordens e Instruções, podendo sugerir ou propor ao respetivo superior imediato hierárquico para que seja ponderada a representação, ao mais alto nível da hierarquia, a emissão de Diretivas. [artigos 101.º, n.º 1, da LOSJ, e 63.º, n.º 1, alínea c), do EMP].

⁶ Que procedeu à criação do Juízo de Família e Menores de Marco de Canaveses, assim como à alteração da sede do Juízo de Instrução Criminal do Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este para Penafiel, mais estabelecendo que quer a data da entrada em funcionamento do primeiro quer a instalação do segundo seriam determinadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça, esta publicada recentemente publicada Portaria 132/2020, de 26.05 e que determina a entrada em funcionamento do Juízo de Família e Menores de Marco de Canaveses e a instalação do Juízo de Instrução Criminal de Penafiel.

É neste contexto que a própria gestão da Comarca passa pela resolução, ou minimização, de um quadro de constrangimentos, uns mais sistémicos do que outros, designadamente porque este modelo de gestão tripartida assenta inequivocamente no predomínio funcional do juiz presidente, na medida em que este assume competências de direção e de representação da Comarca, **apesar de obedecer ao princípio da cooperação**, consignado no artigo 24.º do regulamento da LOSJ.

Por outro lado, ressalta do artigo 104.º da LOSJ e dos artigos 19.º, 20.º, 21.º e 22.º do DL 49/2014, de 27 de março, uma ideia de secundarização das competências e exigências do Magistrado do Ministério Público Coordenador, ao consignar-se uma excessiva e injustificada dependência do Administrador Judiciário para com o Juiz Presidente da Comarca, designadamente quanto à respetiva nomeação, renovação e avaliação de desempenho, em sede da respetiva comissão de serviço, em que o Magistrado do Ministério Público Coordenador se limita a dar parecer/informação (não vinculativo).

Outro aspeto a assinalar resulta da previsão do artigo 101.º da LOSJ, que atribui expressamente ao Magistrado do Ministério Público Coordenador, competências de direção e de coordenação “dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca, emitindo ordens e instruções”. Funções cruciais no sistema de gestão dos recursos humanos, cuja concretização facilitaria uma clara agilização na distribuição e na tramitação processual, bem como na afetação e mobilidade dos recursos humanos, consagrando uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, e permitiria, designadamente, a adoção de melhores práticas gestionárias por objetivos.

Na realidade, as funções de direção e coordenação atribuídas ao Magistrado do Ministério Público Coordenador estão condicionadas quer às competências funcionais totais, na área de recursos humanos, atribuídas ao Conselho Superior do Ministério Público e às competências funcionais totais, na área de gestão processual, atribuída ao Procurador-Geral da República, **quer à exiguidade de quadros ao nível dos oficiais de Justiça e dos magistrados do Ministério Público.**

Nesta perspetiva, importa refletir **na realidade estatística** que resulta dos últimos relatórios de atividade das Comarcas, com taxa de resolução positiva e com os objetivos processuais alcançados. Realidade que decorre, sobretudo, do grande empenho, reconhecido esforço e resiliência dos magistrados que nunca perderam de vista os objetivos essenciais e a sua missão matricial. Bem como dos novos mecanismos de criação de espécies de distribuição, nomeadamente no que respeita aos processos relativos à fase preliminar do processo sumário, em conformidade com o determinado na Ordem de Serviço nº 4/2015 da PGR, de 27-0513.

Decorridos seis anos sobre o início da nova gestão parecem confirmar-se as virtualidades da especialização, da fixação de objetivos e da sua monitorização.

Assim, Portugal tem melhorado a eficiência da justiça, segundo o relatório da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) e do Conselho da Europa.

Do Relatório Justiça 2015/2019 do Ministério da Justiça, infere-se que: nos processos cíveis da 1ª instância o número de pendências reduziu significativamente entre 2015 e 2018, tendo-se registado uma diminuição de mais de 412 mil processos, o que corresponde a uma quebra de 35,3%; o número de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1.ª instância apresenta uma tendência acentuadamente decrescente, com uma quebra entre 2015 e 2018 de 35%. De facto, neste período, o número de processos findos foi superior ao número de processos entrados, tendo este saldo permitido o decréscimo da pendência. Este resultado evidencia também o aumento da capacidade de resposta demonstrada pelo sistema de justiça. Os dados relativos ao primeiro trimestre de 2019 evidenciam a continuação da diminuição do número de ações cíveis pendentes, tendo-se verificado um decréscimo de 15,6%, face ao primeiro trimestre de 2018. Dos processos cíveis, no que se refere às execuções, o número de pendências reduziu também consideravelmente no período em análise, registando uma quebra de 35,3%, com uma diminuição de 331.000 processos.

O número de processos pendentes nos tribunais judiciais de 1.ª instância apresenta uma tendência acentuadamente decrescente, com uma quebra entre 2015 e 2018 de 35%. De facto, neste período, o número de processos findos foi superior ao número de processos entrados, tendo este saldo permitido o decréscimo da pendência.

Este resultado evidencia também o aumento da capacidade de resposta demonstrada pelo sistema de justiça.

Relativamente à duração média dos processos findos, verifica-se uma redução nas áreas laboral, penal e tutelar, tendo-se registado um aumento na área cível.

É possível observar uma tendência de estabilização do número de processos de trabalho entrados nos tribunais judiciais de 1.ª instância, variando entre um valor máximo de 58.077 processos entrados em 2009 e um valor mínimo de 40.717 processos entrados em 2015. Fazendo incidir o foco sobre o tipo de objeto de ação dos processos entrados, é possível apurar que a maioria corresponde a processos relacionados com acidentes de trabalho e doenças profissionais, bem como com os relativos a contrato individual de trabalho (75% e 24% do total, respetivamente).

Falando concretamente do caso da Comarca do Porto Este, aqui trazendo a minha experiência e vivência pessoal, também se confirmam as vantagens do modelo adotado: até 2019 houve uma diminuição da pendência dos inquéritos, bem como uma diminuição de processos antigos, o que se conhece através dos mapas da comarca. Para isso é de assinalar a promoção de medidas de agilização processual, reafectação de magistrados, redistribuição e atribuição de inquéritos, por motivos ponderosos e fazendo face a faltas decorrentes de baixas médicas, licenças de maternidade e paternidade, problemas pessoais, baixa produtividade e acumulação de serviço. Bem como a adoção de boas práticas e simplificação de procedimentos, concretizadas em reuniões com as OPC, o Gabinete médico-legal e a ACT para a adoção de medidas e monitorização, de que fomos tendo conhecimento através do SIMP.

O funcionamento dos serviços com novas instalações do DIAP e TIC, em Penafiel, iniciado em setembro do corrente ano, veio trazer uma mais valia à prestação do serviço, tendo sido operado o realojamento de magistrados e funcionários, apesar de se evidenciar que as instalações já se mostram insuficientes e desapropriadas para o número de funcionários alocados.

Porém, como se referiu, nos tribunais, nas procuradorias e nas respetivas secretarias deparamo-nos com um quadro insuficiente de magistrados e de funcionários, insuficiência que não é exclusiva desta comarca.

Falando especialmente do Juízo do Trabalho da Comarca do Porto Este, onde exerço funções, nunca foi preenchido o quadro de magistrados do ministério Público, exercendo funções 3 procuradores da República para 4 juízes e Juízos, existindo uma sobrecarga processual decorrente. Assim como não está, nem nunca esteve, preenchido o quadro de técnicos de justiça.

O Juízo do Trabalho, ainda por força da tramitação de processos especiais emergentes de acidente de trabalho, processos judiciais, mas com uma fase conciliatória que decorre nas secretarias da procuradoria da república, sendo dirigida pelos magistrados do Ministério Público, realiza um grande número de diligências – tentativas de conciliação – por ano, o que representa uma carga processual sem comparação com qualquer outro serviço.

A falta de funcionários (ausentes a espaços dois funcionários por baixa prolongada) determinou a impossibilidade de incrementar as tentativas de conciliação, com o decorrente aumento da pendência.

Gestionariamente, pediu-se a colaboração dos funcionários afetos às secções de processos, mediante a anuência dos magistrados judiciais titulares, sendo que foi possível a realização por eles de diligências, mormente entregas de capital de remição. Contudo, sendo um espaço de cooperação/colaboração dos oficiais de justiça, em tempos mais recentes não foi possível obter a mesma. Ora, quando se pretendeu fazê-lo através de decisão do órgão de gestão, por iniciativa da magistrada do Ministério Público coordenadora, fracassou esse desiderato, resultando num aumento de pendência. Independentemente das razões que estiveram na base do fracasso de tal pedido, evidencia-se que a cooperação nasce do diálogo, da comunicação. Nos tribunais, as mais das vezes prefiguram-se situações de *conflitos de interesse* entre serviços e secções, sendo que a solução ótima apenas pode alcançar-se mediante o conhecimento fundado da totalidade das realidades em “choque” (o que nem sempre sucede, continuando, mesmo que não intencionalmente, a encarar-se – quando não a comportar-se - o juiz presidente como um tribuno dos juízes, o MMPC como o defensor do MP e o administrador como o secretário dos secretários!) e um diálogo franco e aberto, que permita serem equacionadas formas de colaboração diferentes das inicialmente propostas e sempre uma fundamentação satisfatória da frustração de várias soluções possíveis.

A cooperação não se basta a si mesma, como noção; é um processo, uma aprendizagem, um caminho, anotando-se que a experiência pessoal solitária dos magistrados, por (de)formação profissional, não se constitui como o solo mais fértil ao desenvolvimento de

estratégias e formas de solução concertada/cooperativa. Apesar da boa intenção do comportamento cooperativo, é nele que, frequentemente, a colaboração falha. Mesmo estando condicionados a ser cooperativos, poucas vezes somos realmente colaborativos. Temos dificuldades em compartilhar todo o processo. Em geral comprometemo-nos com o todo, procurando “dominar” todo o processo resolutivo, ao invés de entregar apenas a nossa parte.

A gestão por objetivos é hoje essencial, mas, a mais de mensuráveis, estes têm de se apresentar como equilibrados, não resultando numa carga processual difícil de suportar, criando situações de desigualdade, mormente vistas como injustas pelos funcionários, elemento fundamental nesta organização.

Uma nova estruturação dos valores de referência processual, equacionando as diferenças entre serviços, é fundamental.

O Juízo do Trabalho (como o Juízo de Menores e Família) têm particularidades decorrentes da própria matéria a que se referem, até de tribunal para tribunal, porquanto a litigância depende em muito maior escala que nas demais da estrutura social e económica em que se inserem. Se uma parte do trabalho se pode medir pelo número de processos entrados e findos e contabilizar todas as diligências a realizar já é difícil mensurar o tempo perdido nas diligências processual que envolve o contato com os utentes nas tentativas de conciliação em acidentes de trabalho e nos PAs de contrato de trabalho e no atendimento ao público. A leitura meramente estatística de entradas saídas e diligências não espelha a verdadeira carga processual.

Outrossim a gestão por objetivos é passível de gerar competitividade negativa, de grupo e individual, gerando conflitos. É necessária, então, uma comunicação eficaz, uma motivação honesta e uma liderança aberta e dialogante.

Como teste de hipótese refira-se que consultada a estatística oficial da comarca verificamos que de 2015 a 2019 entraram 9.533 processos por acidente de trabalho e findaram 9041. Neste juízo como a nível nacional os processos por acidente de trabalho representam cerca de 75% dos processos entrados. Se a nível nacional se verificou uma diminuição da pendência na área laboral, o mesmo não se verificou nesta comarca.

Ora, neste contexto, carece absolutamente de sentido a antecipação de uma provável redução de magistrados em áreas prioritárias para a ação do Ministério Público.

Ao exíguo quadro, vai somar-se o elevado número de ausências prolongadas, por doença ou por licença parental, que a colocação de magistrados do quadro complementar não supre, criando conseqüentemente problemas na gestão de processos e no cumprimento dos objetivos processuais traçados, aumentando a desmotivação, as baixas médicas, o *burnout*, a insatisfação no trabalho, afetando a qualidade de vida dos sujeitos, quer a nível pessoal quer profissional.

Esta realidade prenunciadora de rutura pode desencadear propostas ao CSMP para afetação de magistrados de outras áreas e juízos, em acumulação de funções, com a desmotivação funcional e pessoal que isso representará e o conseqüente acréscimo de serviço, bem como a desvirtualização do princípio da especialização, um dos pilares do novo modelo de organização do sistema judiciário.

Ao nível da gestão processual (genericamente da organização e gestão dos tribunais), diretamente conxionada com a crescente utilização dos meios informáticos e das demais tecnologias de informação no tratamento dos processos, importará, igualmente, refletir nos critérios dos valores de referência processual (VRP), na sua vertente quantitativa, mas também cronológica. Tendo em conta a sua variação em função de cada juízo, quer dentro da mesma Comarca, quer a nível nacional, de Comarca para Comarca, em face da especificidade de cada área de jurisdição, quer quanto à matéria, quer em função do território, o que se explica em função das especialidades das diferentes Comarcas (artigo 90.º, n.º 5, in fine, da LOSJ). Quer ainda ao nível do equipamento, onde continuam a verificar-se bloqueios derivados da insuficiência dos computadores portáteis e das impressoras operacionais atribuídos aos magistrados, quer às secções dos tribunais que integram a Comarca.

Acresce que a desmaterialização do processo decorrente da entrada em vigor da Portaria n.º 170/2017, de 25 de maio, torna imprescindível a evolução da própria plataforma informática e a disponibilização de novos computadores e acessórios aos magistrados, bem como da instalação de uns e de outros nas salas de audiências. Repare-se que os serviços do Ministério Público continuam a não dispor de qualquer sistema de gravação. Os computadores distribuídos aos magistrados e às secções não têm essa funcionalidade, pelo que no DIAP de Comarca não se procede à gravação das declarações prestadas no inquérito, com todo o prejuízo e dificuldades daí decorrentes.

Por outro lado, é essencial investir numa adequada política de comunicação, sendo importante proceder a uma monitorização rigorosa e fiável da estatística processual (estatística oficial e estatística da secretaria) e do tipo de processos existentes em cada Comarca, para melhor se entender as expectativas de todos aqueles que recorrem aos Tribunais, ou que são convocados para os julgamentos.

Daí a reconhecida necessidade de adoção de uma opção estratégica de prestação regular de informação no espaço público sobre a atividade do Ministério Público, focando essencialmente, mas não exclusivamente, o exercício da ação penal.

Neste contexto, destaca-se a necessidade de uma maior dinâmica na alimentação e atualização da informação dos sites das Comarcas, que passa por se recrutarem mais recursos humanos especializados, que de forma integrada com o magistrado coordenador e procuradores setoriais permitam uma maior publicação externa dos conteúdos relevantes e de acesso público.

É neste modelo complexo, que o papel do Magistrado do Ministério Público Coordenador é relevante, não apenas para cumprir as suas funções legais, mas para contribuir para

alterar as relações de trabalho, promover o espírito de equipa, motivar desempenhos com produtividade real e potenciar sinergias.

Torna-se imperativo saber gerir conflitos que possam surgir no desenrolar de todo o processo de gestão e adotar técnicas de motivação que possam gerar mais produtividade e empenho por parte dos magistrados. O que exigirá do Magistrado do Ministério Público Coordenador, para além de adequadas competências técnicas e experiência profissional, também competências comportamentais, que contribuam para mitigar muitos dos problemas existentes e motivem e galvanizem o principal recurso, que são as pessoas.

É necessário **criar modelos partilhados, saber comunicar e estimular.**

O Magistrado do Ministério Público Coordenador deverá ser um estimulador de ideias inovadoras, de novos procedimentos, deve aglutinar as equipas para que o trabalho não seja apenas um ato individual, isolado e muitas vezes desinteressante.

Deverá saber influenciar e criar convergências na ação de interesse comum, deve gerar confiança e coesão e gerir conflitos.

É necessário, pelo papel fundamental que tem, o tratamento empírico das estatísticas, a abordagem estatística e dos vários índices de produtividade, de avaliação de resultados, de estipulação de objetivos, de racionalização de meios e recursos disponíveis, de objetivação de padrões de qualidade, de diagnóstico de disfunções, fragilidades ou bloqueios, etc...

IV. Conclusões

Na obra *Lugares do Direito*, publicada em 1999, o Conselheiro Cunha Rodrigues, no capítulo 13, *Propostas para o novo milénio*, enumera “três condições que pareciam corresponder a exigências da justiça para o próximo milénio, a saber: leveza, visibilidade e comunicabilidade”. De resto, salientando a força da expressão, sugere: “os sistemas de justiça devem encaminhar-se para a leveza”. Mais refere que esse adjetivo se desdobra em vários segmentos. Em síntese, em primeiro lugar o da integração cultural, impondo-se que os aparelhos de justiça abandonem a posição distanciada e exógena, em segundo lugar o de uma definição seletiva de competência e em terceiro lugar o de uma diferenciação funcional e orgânica.

Conclui: “Funcionalmente, os tribunais terão de encontrar respostas ajustadas ao tipo de questões que visam resolver, recorrendo, quando possível, à equidade, desformalizando e simplificando os procedimentos e utilizando formas de citação directa e de oralidade. Organicamente, impõe-se substituir a racionalidade do poder por uma racionalidade de gestão, em que desempenharão um papel importante – aí sim!- os administradores, os gestores e os técnicos de organização e métodos.”

Concluindo, agora nós, temos como certa a eficiência do sistema actual, como caminho para a eficácia. O que não temos como certo é a possibilidade de verdadeira cooperação. A

experiência resultante da Reforma Judiciária operada em 2014 leva-nos a concluir que há ainda muito a fazer para se conseguir a sua completa implementação e *modus operandi* que salvaguarde as específicas funções cometidas ao Ministério Público.

É necessário reforçar os quadros, sobretudo os do Ministério Público, em número suficiente para permitir uma prestação funcional com cada vez maior qualidade e uma verdadeira especialização, como foi desígnio da Reforma.

É necessário reforçar os quadros de Oficiais de Justiça e dotá-los de formação específica para o exercício de funções no Ministério Público.

É necessário simplificar procedimentos e dotar os tribunais dos meios materiais e tecnológicos adequados.

É necessário que sejam disponibilizados assessores, peritos e orçamento suficiente para fazer face às enormes despesas que a investigação de certos processos complexos necessariamente implica.

É necessário dotar as Coordenações de Comarcas de funcionários próprios de apoio, com competência específica, em número suficiente que permita uma cabal resposta às várias solicitações que a estrutura do Ministério Público gera, designadamente, as decorrentes da recolha de informações e sua prestação à hierarquia, recolha de dados estatísticos tendo em vista a monitorização do cumprimento dos objetivos processuais, tratamento dos dados recolhidos, e prestação de contas, sem necessidade de recorrer às estruturas locais para a sua obtenção.

É necessário criar uma estrutura informática de suporte à atividade dos tribunais que permita uma melhor adequação à atividade do Ministério Público e que produza dados fiáveis para permitir uma melhor monitorização do cumprimento dos objetivos e planeamento da atividade futura.

Há, por conseguinte, ainda muito a fazer para que a reforma seja uma realidade. Mas, como na vida, faz-se caminho ao andar.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

36. JUSTIÇA E COMUNICAÇÃO – REFLEXÃO SOBRE A COMUNICAÇÃO JUDICIÁRIA E A NECESSIDADE DE UMA ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO EFICAZ E TRANSPARENTE DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Paulo José Figueiredo Lona*

1. INTRODUÇÃO
2. COMUNICAÇÃO NO SEIO DAS ORGANIZAÇÕES
3. A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. UM MUNDO DE COMUNICAÇÃO IMEDIATA, OMINPRESENTE, VELOZ E DIGITAL
4. COMUNICAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA (Interna e Externa)
 - 4.1. Linguagem Jurídica como barreira comunicacional ou facilitador da comunicação (simplificação da linguagem e sua compreensibilidade)
 - 4.2. Equilíbrio e tensão na relação entre a JUSTIÇA e a COMUNICAÇÃO SOCIAL num Estado de Direito Democrático – Limites e concordância prática entre o direito a informar/ser informado e os direitos à dignidade e reserva da vida privada e a presunção de inocência no direito penal.
 - 4.3. As questões elementares da comunicação das instituições judiciárias: Quando? O quê? Quem? A quem? Com que finalidade?
 - 4.3.1. Quando?
 - 4.3.2. O quê? O que deve ser objeto de comunicação, qual o seu conteúdo? (o que deve conter a e quais os seus limites)?
 - 4.3.2.1. As questões da liberdade de expressão dos juizes e procuradores e relação com o dever de reserva; e a liberdade de informação e a relação com o segredo de justiça (compatibilização prática de direitos constitucionais – limites constitucionais e legais)
 - 4.3.3. Quem? – Quem em nome das instituições judiciárias deve comunicar – Gabinetes de Imprensa/ Porta-voz.
 - 4.3.3.1. Porta-voz/Gabinete de Imprensa
 - 4.3.3.2. Interessa abordar também o papel das Associações de Magistrados na comunicação da justiça.
 - 4.3.3.3. Formação em técnicas de comunicação para juizes e procuradores
 - 4.3.4. A quem o deve fazer (quem são os destinatários)?
 - 4.3.5. Finalidade da comunicação
5. As características de que a comunicação da justiça se deve revestir
6. COMUNICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – a exigência de uma “voz própria” para dar resposta às especificidades da comunicação do Ministério Público dentro do campo da Justiça.
7. CONCLUSÕES
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUÇÃO

“A nossa capacidade de comunicação não é medida pela forma como dizemos as coisas, mas pela maneira como somos entendidos”
(Andrew. S. Grove)

O presente trabalho sobre o tema da “*Comunicação da Justiça*” foi elaborado no âmbito do III Curso de Formação Específico para o exercício de funções de Juiz Presidente do Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Círculo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário (2020).

* Procurador da República.

Após uma pequena introdução ao tema da comunicação no seio das organizações e as regras a que esta obedece segue-se uma caracterização da sociedade de comunicação digital em que nos situamos e suas especificidades e, só depois, entramos na caracterização da comunicação na área da Justiça.

Na área da Justiça, serão objeto de apreciação as necessidades de comunicação das suas instituições, visando combater o desconhecimento e incompreensão da sociedade, ampliados pelos meios de comunicação social. Esta incompreensão assenta, muitas vezes, na utilização de uma linguagem impenetrável que deve ser substituída por uma linguagem acessível, clara, concisa, rigorosa, com fundamentação compreensível, sob pena de deslegitimação do discurso judicial pela circunstância de a comunidade o não entender.

De seguida, iremos analisar quando deve a Justiça comunicar, o quê, de que modo, através de quem e com que fim.

Por último, dentro do campo da justiça, iremos focar a exposição na comunicação, em especial externa, da Magistratura do Ministério Público, com as suas especificidades, para concluir que esta deve ser “*trabalhada*” e assumida pelo Ministério Público como um objetivo estratégico e seguindo um plano de atuação, garantindo a legalidade, objetividade, eficiência, clareza da informação e a prevalência do interesse público.

Assumidas as características da comunicação, importa ainda definir, dentro da estrutura hierárquica do Ministério Público, quem comunica, a que nível e como se articula a circulação de informação, evitando incongruências e permitindo o cumprimento de um plano de comunicação definido em obediência a uma estratégia global.

Por fim, iremos procurar uma resposta sobre a melhor organização comunicacional para dar uma resposta eficaz/eficiente/tempestiva a todas as necessidades comunicacionais, nos seus diversos planos e multiplicidades, do Ministério Público.

2. COMUNICAÇÃO NO SEIO DAS ORGANIZAÇÕES

A comunicação é essencial a qualquer organização e define a visão que desta tem a comunidade em que essa organização se integra.

A comunicação está sempre ligada ao contexto social, económico e organizacional em que se insere a organização.

Uma organização que não comunica não consegue atingir os seus objetivos.

A *estratégia de comunicação* é um plano de ação que guia a forma como uma organização comunica, ou seja, as decisões tomadas nesse sentido. Essas decisões têm de ser coerentes com os objetivos da organização e obedecer a determinadas regras para que a comunicação possa ser eficaz.

Por sua vez, a *política de comunicação* é a elaboração de planos estratégicos que garantem que a comunicação e o comportamento de uma organização não se processam de forma aleatória, de acordo com a vontade de cada um, mas sim organizada, formalizada e institucionalizada. São definidas metas a atingir de acordo com os objetivos de uma organização, orientações relativamente ao como, quando, de que modo, através de quem, com que propósito e para quem se comunica. A política de comunicação deve ser coerente e estratégica (não pontual).

Os conceitos de **identidade**, **imagem** e **reputação** na comunicação de uma organização são muito relevantes. A *identidade* é a forma como a organização se vê a ela própria (aquilo que a torna única e distinta naquilo que é percebido como duradouro) e é forte se as pessoas que integram a organização a vêem de forma positiva. A *imagem* já não é a visão interna, mas externa, a visão do público estratégico dessa organização (as pessoas que tem interesse nessa organização). A identidade resulta de um conjunto de processos internos na construção levados a cabo pelos membros da organização com base nos seus valores, enquanto a imagem é centrada em percepções, internas e externas, ou seja, algo que é projetado pela organização e percebido pelos outros, implicando uma visão dialógica (produto dos discursos entre a organização e os seus públicos).

A *reputação* agrega os conceitos de imagem e identidade. A reputação é aquilo que as pessoas pensam sobre a organização e é um conceito volátil que resulta do conjunto das percepções que vão sendo criadas sobre esta, desempenhando a credibilidade e a confiança um papel relevante, bem como a identidade própria e imagem que essa organização construiu na interação com a comunidade.

A boa reputação de uma organização está dependente da percepção da identidade e imagem como um todo coerente e favorável.

A reputação de uma organização não existe em si mesma, ela é o resultado de uma construção por parte dessa organização, fazendo a identidade e imagem parte desta construção. Para os autores Fórum e Van Riel cinco fatores são determinantes na construção de uma boa reputação: diferenciação, foco, consistência, identidade e transparência. A reputação de uma organização é algo que a própria constrói com base nas suas ações e a comunicação é algo que deve estar sempre presente nesta construção, uma vez que, tanto internamente, como externamente, permite transmitir os valores inerentes à organização.

Atualmente, num contexto de comunicação digital e online, as organizações podem tirar o máximo partido da comunicação para interagirem com os seus públicos. É fundamental que a sua estratégia de comunicação passe pela presença sólida e coerente em redes sociais. Uma comunicação eficaz passa pela adaptação do discurso ao público e pela promoção do envolvimento da comunidade com as atividades dessa organização, monitorizando e avaliando periodicamente aquilo que vai acontecendo.

As organizações devem ter profissionais qualificados que entendam a plataforma digital como um meio em expansão que pode ser fulcral na construção de uma boa reputação.

3. A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. UM MUNDO DE COMUNICAÇÃO IMEDIATA, OMINPRESENTE, VELOZ E DIGITAL

Vivemos numa sociedade de informação digital, as tecnologias de informação e a internet transformaram o modo como se trabalha (nas empresas e na administração pública; permitindo o tão atual teletrabalho), como se ensina e aprende nas Escolas e Universidades (com aulas através de plataformas de videoconferência), como se produz na ciência (trabalhos científicos são elaborados com software que permite a colaboração à distancia), como se compra e vende (através dos sites e aplicações como a “Amazon”), como são prestados serviços em áreas como a saúde (a telemedicina que permite consultas médicas à distância) e como as famílias, amigos e colegas comunicam e reúnem (através de plataformas de comunicação vídeo como o “Zoom”). O acesso à internet é hoje um direito fundamental de cidadania e a infoexclusão um risco presente. A informação digital transformou-se num direito fundamental e prioritário dos cidadãos.

Na sociedade atual toda a informação está apenas a segundos de distância, informação sobre tudo, em qualquer sítio e a todo o tempo.

Vivemos numa era de comunicação instantânea em que o acesso ao que se transmite/comunica é imediato (no mundo digital o destinatário da comunicação acede de imediato ao que é transmitido e sem intermediação).

A comunicação nos dias de hoje tem que ser entendida num mundo em que a informação está “na ponta dos nossos dedos”, é imediatamente acessível a qualquer um, em múltiplas plataformas (smartphones, tablets, computadores pessoais, televisões digitais, etc..), num universo digital cada vez mais rápido e disponível.

A comunicação ocorre cada vez mais fora dos meios de comunicação social tradicionais (imprensa escrita e audiovisual - televisão, rádio, jornais e revistas), que tiveram também que adaptar a forma como comunicam com o seu público, e no meio digital online (por exemplo através de blogs, e-books/livros eletrónicos, vídeos nas plataformas “Youtube” e “Tiktok” e através de texto, áudio e vídeo nas diversas redes sociais - Facebook, Twitter, Instagram e LinkedIn - e aplicações de comunicação instantânea – whatsapp, skype, wechat e telegram). A comunicação é também veiculada online por “opinion makers”, “influencers”, “youtubers” e traduz-se por vezes nas tristemente célebres “fake news”. Uma informação falsa pode ser feita circular com grande velocidade através da internet e das redes sociais, onde será objeto de rápida assimilação e reprodução. Por outro lado, a informação, em especial aquela que viola segredos de diversa ordem, circula muitas vezes na internet em “canais” de acesso reservado, quer na denominada “deep web” quer na mais perigosa “dark web”, onde tudo se encontra, se compra e se vende.

As próprias redes sociais são “agregadores” de informação pessoal dos seus utilizadores, que é depois tratada e vendida comercialmente. O seu “negócio” (“core business”) é a venda de dados pessoais dos seus utilizadores e é assim que garantem a sua gratuitidade.

Vivemos num mundo com risco elevado de distorção digital da informação. Algumas empresas trabalham nesta área com o objetivo de criar uma imagem específica sobre determinada organização. O que antes eram tentativas «amadoras» de manipulação/condicionamento da imprensa foi substituído pela utilização de profissionais que, obedecendo a uma atuação estratégica, recorrem aos media e redes sociais para condicionar a opinião pública, chegando ao ponto de procederem a utilização massiva de falsos perfis nas redes sociais que criam tendências de opinião através de “comentários” e “publicações” destinados a moldar/distorcer a realidade.

É de notar que os cidadãos não são, agora, apenas destinatários da informação, mas também eles criadores de informação e meios de transmissão desta. As últimas notícias chegam ao nosso conhecimento em primeira mão através da internet e das redes sociais (através de “notificações” num “smartphone”) e os cidadãos não só tratam cada vez mais das suas vidas online como tratam cada vez mais as suas próprias vidas como notícias, com atualizações constantes através das diversas redes sociais.

Neste mundo digital torna-se cada vez mais difícil a preservação da segurança dos dados pessoais e profissionais de intromissões alheias e indesejadas, como recentes processos judiciais demonstram.

E é neste mundo que a Justiça e o Ministério Público comunicam.

4. COMUNICAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA (Interna e Externa)

“...a justiça não pode mais, como acontecia no passado, fechar-se numa torre de marfim, preferir juízos sem ter em conta a forma como estes serão recebidos e compreendidos, e olhar para a agitação do povo e dos media com despreendimento e divergência” (Guia sobre a relação com a Comunicação Social e o Público por parte dos Tribunais e Serviços do Ministério Público, criado pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça, 2018).

Para melhor perceber a visão que é, por vezes, transmitida pela comunicação social sobre a realidade dos Tribunais transcrevo parte da notícia, do jornalista Pedro Cruz, publicada, a 20/11/2020, no site do canal de televisão SIC Notícias: *“No Tribunal não há livro de instruções. Para o comum dos mortais, ir a Tribunal já é um pesadelo. A solenidade do lugar. A intimação, ou convocatória, escrita naquela linguagem cifrada que é preciso um linguista dos bons para perceber o que está escrito na carta que veio «do tribunal» (...) Depois, lá temos que entrar, fazer um juramento dizer que vamos dizer «a verdade e nada mais que verdade», só isso já assusta. Até que nos mandam sentar e depois então começam as perguntas, do «nosso» advogado, do advogado «deles», do Juiz e do Procurador. Mesmo quem está de boa fé, vai apenas dizer a verdade e não percebe muito dos tribunais, não é uma sensação agradável (...).”*

O funcionamento das instituições da Justiça é, por vezes, desconhecido e incompreendido pela sociedade, pelos políticos e pelos meios de comunicação social. Esta incompreensão é sustentada muitas vezes na utilização de uma linguagem impenetrável. No entanto, a

sociedade ainda tende a ter uma imagem bastante positiva das instituições judiciais e a confiar nestas (*"Os tribunais são, e o público os aceita como tal, o local adequado para a afirmação de direitos e obrigações legais e para a resolução de litígios conexos; a maioria do público respeita os tribunais e acredita na sua capacidade de desempenhar esta função..."* – Conselho Consultivo dos Juízes Europeus, no seu parecer n.º 7).

A sociedade tem o direito a conhecer os procedimentos da justiça e as decisões judiciais, debater e criticar o seu conteúdo, sendo, por isso mesmo, muito importante que estas sejam compreendidas não só pelos intervenientes e interessados, mas também pela sociedade em geral.

4.1. Linguagem Jurídica como barreira comunicacional ou facilitador da comunicação (simplificação da linguagem e sua compreensibilidade)

A linguagem utilizada nos atos judiciais e a própria linguagem utilizada pelo legislador nas leis funciona muitas vezes como uma barreira na comunicação do sistema de Justiça com a comunidade.

Seguindo de perto Rui do Carmo (*"Comunicar a Justiça, Forma e Conteúdo"*), **as decisões judiciais são também atos de comunicação** e como tal devem conter linguagem acessível aos cidadãos, clara, concisa, rigorosa, evitando a erudição e prolixidade e com fundamentação compreensível, sob pena de deslegitimação do discurso judicial pela circunstância de a comunidade o não entender.

Acompanhamos nesta matéria também o que nos diz Hermenegildo Ferreira Borges quando defende que *"...a competência hermenêutica e a competência retórica de cada um dos intervenientes no debate judiciário são, elas também, condição de democratização da Justiça, na medida em que potenciam uma melhor compreensão e comunicação, necessárias quer para a interpretação dos factos e do direito aplicado, quer para a fundamentação da decisão e posterior aceitação das razões que motivaram a decisão judicial"* (*"Natureza e Função da Retórica Jurídica"*, 2013, Caderno do C.E.J. *"Comunicar a Justiça – Retórica e Argumentação"*).

Uma comunicação, bem-sucedida, da Justiça passa também pela simplificação da linguagem jurídica (simplificação da linguagem utilizada nos atos judiciais) e também uma simplificação da linguagem legislativa.

Não existe uma norma genérica que imponha o uso de linguagem simplificada nos atos das instituições judiciárias ou na produção legislativa. No entanto, é de notar que o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (que sofreu a última atualização através do D.L. n.º 74/2017, de 21/06) que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão, prevê no seu artigo 2.º, alínea g), a *"simplificação da linguagem administrativa de modo a facilitar o acesso aos serviços públicos e a sua acessibilidade"*. Do mesmo modo, ao nível comunitário, os Regulamentos do Conselho da Europa com os n.ºs 1348/2000 e 1393/2007, que se

sucederam sobre a mesma matéria, (*Regulamento relativo à citação e notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial nos Estados Membros*) estipularam a obrigação da legibilidade do conteúdo dessas comunicações, isto é, os atos transmitidos devem ser facilmente legíveis.

4.2. Equilíbrio e tensão na relação entre a JUSTIÇA e a COMUNICAÇÃO SOCIAL num Estado de Direito Democrático – Limites e concordância prática entre o direito a informar/ser informado e os direitos à dignidade e reserva da vida privada e a presunção de inocência no direito penal.

“É da própria natureza da justiça penal ser do domínio público, como aliás, qualquer acto de justiça estadualizada. Para além disso, a justiça penal tem de ter repercussão social, tem de chegar a todos os cidadãos. Só desse modo ela se cumpre em um dos seus momentos essenciais, isto é, como afirmação e validade de si mesma, como realização de um valor, historicamente situado, mas que infundavelmente tem inundado a nossa cultura e civilização (...)” – COSTA, José Francisco de Faria - *“Os novos horizontes sobre os meios de comunicação social e a justiça”* – *Direito Penal da Comunicação, Alguns escritos*, Coimbra Editora, 1998.

A liberdade de informação e de expressão é um direito fundamental com consagração constitucional (artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa).

A missão da comunicação social é informar de forma livre e crítica, dando resposta ao direito de informação dos cidadãos.

A Justiça, por sua vez, quer garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, no âmbito de um processo justo e na área penal com respeito pela presunção de inocência. Esta missão entra, por vezes, em conflito com o direito à informação e o papel da comunicação social.

O direito de informar e a liberdade de imprensa (artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa) não são valores absolutos/irrestritos, têm que ser compatibilizados com outros direitos/valores constitucionalmente consagrados, devem respeitar a dignidade das pessoas, a intimidade da sua vida privada, os vários segredos com consagração legal (segredo de justiça, segredo de Estado, segredos profissionais e sigilo bancário) e a presunção de inocência em processo penal.

Os *“timings”* de funcionamento da Justiça e Comunicação Social são também diferentes porque as finalidades são diferentes, de um lado privilegia-se a rapidez da informação e do outro a reflexão, equidade e fundamentação.

Como acima já referi, vivemos num mundo de comunicação e neste o trabalho das organizações e instituições está sujeito a um debate público constante, onde as críticas são expressas com menos deferência e mais prontidão do que no passado.

Os intervenientes num processo e os seus advogados não hesitam em comentar publicamente casos e decisões em curso, fazendo, por vezes, verdadeiras “*conferências de imprensa*” no exterior dos Tribunais, marcando presença nos noticiários das televisões, procurando causar impacto mediático e influenciando a perceção pública dos casos.

O interesse pelos assuntos da Justiça por parte da comunicação social tem crescido muito nos últimos anos (em especial desde os anos 90) por causa do interesse mediático de alguns processos. Determinados casos judiciais revestem especial interesse para a comunidade e consequentemente para os meios de comunicação social. Contudo, as apreciações sobre esses casos por parte do público são dominadas pela subjetividade – as emoções, convicções e preconceitos – e não pela objetividade/razionalidade a que as instituições judiciárias estão vinculadas.

A tão propalada diferença entre os tempos da justiça e da comunicação social nunca irá desaparecer na totalidade, porque as lógicas de funcionamento são diferentes, de um lado terá sempre que existir uma preocupação de objetividade, racionalidade, rigor na informação e transparência com respeito pelos direitos fundamentais e presunção de inocência (na área penal), enquanto do outro a preocupação essencial será, sem prejuízo do respeito pela ética/deontologia jornalística e reconhecendo que muitos jornalistas se preocupam com o rigor/objetividade da informação, com as audiências e com a obtenção de informação em primeira mão (estando, por vezes, a maior audiência associada à rapidez e ao sensacionalismo com que a informação é apresentada). Acresce a isto que na cobertura dos assuntos da Justiça os jornalistas com conhecimento do Direito e modo de funcionamento do mundo do judiciário são cada vez mais substituídos por jornalistas generalistas (que fazem reportagens em qualquer área).

O **interesse mediático**, que torna mais sensível a forma como é gerida pela autoridade judiciária a comunicação de informação, pode ser **objetivo** ou **subjetivo**. Interesse *objetivo* se derivado da gravidade dos acontecimentos (por ex. crimes de sangue ou de corrupção), da matéria objeto de tratamento judicial (por ex. situações de suicídio assistido) ou de situações que se repetem sazonalmente (por ex. crimes de incêndio na época do Verão) e *subjetivo* se resultante da qualidade das pessoas envolvidas (por ex. figuras públicas - personalidades conhecidas do mundo da política, dos negócios, do desporto) ou porque se trata de uma história que teve grande eco nas redes sociais.

A exigência de compreensão dos atos judiciais (em particular das decisões judiciais) e dos seus procedimentos incrementou-se com o interesse da comunicação social pela Justiça. Historicamente, o aparecimento de uma nova criminalidade económica que interagia com as próprias estruturas do Estado, o surgimento das televisões privadas, o desenvolvimento do “*jornalismo de investigação*” e o crescimento dos chamados “*opinion makers*” nas televisões e nas redes sociais (que muitas vezes opinam sobre a Justiça e processos concretos segundo os seus interesses, perceções/intuições, sem fundamento e objetividade) tiveram, em momentos sucessivos, um papel relevante no crescente interesse pelo mundo do direito e dos Tribunais.

Surgiu então, aos olhos de alguma comunicação social e “*opinion makers*”, a tão propalada “*crise da Justiça*”. Ora, sem prejuízo de considerarmos como válidas algumas das críticas dirigidas à Justiça, concordamos com a posição de Santos Cabral quando refere que “*tomar posição sobre a crise da Justiça tornou-se num imperativo categórico para políticos e comentadores, no qual, muitas vezes, o desconhecimento concreto só tem paralelo com a assertividade com que todos se pronunciam*” (“*Tribunais e Comunicação Social*”).

Através da comunicação deve a justiça promover a transparência e integridade, assim se fortalecendo as instituições que atuam na área da justiça e a confiança dos cidadãos nesta. A justiça deve procurar um equilíbrio na relação com a comunicação social, comunicando com clareza (na linguagem utilizada e no conteúdo), transparência e respeito pelos limites, constitucionais e legais, traçados pelos segredos que porventura estejam em causa (segredo de justiça ou segredos profissionais relevantes), pelos direitos fundamentais dos intervenientes e pela presunção de inocência (na área penal).

Só através de uma comunicação pró-ativa, adequada e eficaz podem as instituições judiciais combater ideias pré-existentes sobre a Justiça e “*falsas verdades*” propaladas, por vezes, pelos media. Não podemos olvidar a realidade, acima brevemente retratada, em que a comunicação (em especial a digital) se verifica.

Quando falamos de comunicação da Justiça estamos, por regra, a falar da comunicação externa (fora do domínio processual, com a sociedade em geral e em particular com a comunicação social). Contudo, existe também a comunicação interna, ou seja, no âmbito processual entre os seus intervenientes. Neste domínio da comunicação processual verifica-se a mesma necessidade de clareza, transparência, eficácia, eficiência, rigor e compreensibilidade. Embora quando se trate de comunicação entre profissionais do Direito o domínio da específica linguagem jurídica seja pressuposto é de notar que a comunicação processual também ocorre com as partes nos processos, que não dominam essa linguagem nem têm tal obrigação.

Retomando agora o âmbito da comunicação externa da justiça, impõe-se dar resposta a determinadas questões elementares.

4.3. As questões elementares da comunicação das instituições judiciárias: Quando? O quê? Quem? A quem? Com que finalidade?

4.3.1. Quando?

A comunicação judiciária deve fazer parte de uma **estratégia global** que defina as mensagens que a magistratura quer transmitir ao público, relacionar-se com informações sobre toda a atividade judicial, considerar a utilização de todos os meios de comunicação disponíveis e definir o público-alvo para cada tipo de comunicação.

A justiça deve comunicar em múltiplas situações, nomeadamente quando seja necessário tomar uma posição sobre situações específicas relacionadas com o seu regular funcionamento (ex: projetos de renovação do Tribunal) ou quando seja necessário chamar a atenção para uma

situação específica que possa comprometer a correta administração da justiça (ex: um déficit de funcionários ou um aumento de novos casos de determinada natureza, que podem sobrecarregar um tribunal). Deve igualmente comunicar quando exista um interessente mediático relevante num processo concreto (ex. medidas de coação aplicadas num inquérito; leitura de sentença ou acórdão) e perante solicitações da comunicação social ou das instituições da comunidade em geral e cidadãos.

4.3.2. *O quê?* O que deve ser objeto de comunicação, qual o seu **conteúdo? (o que deve conter e quais os seus limites)?**

Quando falamos de comunicação na área da Justiça é, por regra, no domínio do Direito Penal que pensamos uma vez que é nessa área que o interesse mediático é mais acentuado. Contudo, a necessidade de comunicar a Justiça é transversal a todos os domínios do Direito e áreas da Justiça – Tribunais e Serviços do Ministério Público nas áreas do administrativo, tributário, civil, família e menores, trabalho, comércio, execuções (nas diversas áreas de competência dos Tribunais).

As questões relacionadas com a organização e função do Tribunal devem ser objeto de informação pública por parte deste (o que já ocorre através dos portais das atuais comarcas, ainda que, por vezes, com conteúdo insuficiente e/ou desatualizado).

Cumprido, além do mais, informar a sociedade de alterações significativas no funcionamento do Tribunal e fornecer informações estatísticas sobre a sua atividade (ex: volume de processos entrados e findos e número de processos por magistrado). Quando relativamente a processos específicos sejam colocados em causa princípios fundamentais, tais como a independência do poder judicial ou a presunção de inocência, os Tribunais devem comunicar. Podem também optar por oferecer informações ao público sobre os processos em curso, sempre dentro de limites estritos impostos pelo regime dos segredos (profissionais e de justiça), direitos individuais dos intervenientes (ex: reserva da intimidade da vida privada) e presunção de inocência (na área penal).

Não é possível tratar do conteúdo da comunicação sem ter presente os limites a que está sujeita a comunicação das instituições judiciárias.

4.3.2.1. *As questões da liberdade de expressão dos juízes e procuradores e relação com o dever de reserva; e a liberdade de informação e a relação com o segredo de justiça (compatibilização prática de direitos constitucionais – limites constitucionais e legais)*

Esta questão do conteúdo e limites da comunicação vai cruzar-se com o confronto entre a **liberdade de imprensa e de informação** e o **dever de reserva estatutário dos Magistrados (Judiciais e do Ministério Público)**.

É necessário confrontar a liberdade de informação com o dever de reserva a que os Magistrados estão estatutariamente vinculados. O direito à liberdade de expressão dos Magistrados tem que ser compatibilizado com o sigilo profissional e o dever de confidencialidade, discricção e objetividade.

Por regra, juízes e procuradores gozam de liberdade de expressão, podem participar na vida comunitária e expressar as suas opiniões, tanto em privado como em público, sem restrições desnecessárias. No entanto, essa liberdade de expressão é limitada devido ao seu estatuto específico e a confidencialidade profissional a que estão sujeitos, e que é regulada pelos estatutos das Magistraturas.

Os Magistrados, Judiciais e do Ministério Público, a fim de manterem a sua imparcialidade/objetividade, estão sujeitos estatutariamente a um dever de reserva e não devem fazer comentários públicos sobre os processos concretos (em especial se estiverem em causa decisões que proferiram, sentenças/acórdãos no caso dos Juízes). Deve ser preservada a imagem de serenidade, objetividade e competência, qualidades que as instituições judiciais devem garantir ao público. No entanto, podem intervir no debate público no que diz respeito a outras questões com o objetivo de informar o público quando a situação o justifica e trazer objetividade ao debate público com o seu conhecimento.

O respeito pelo segredo de justiça constitui, no âmbito do processo penal, outro limite à comunicação, a que o direito à informação está sujeito, em nome não apenas da eficácia da investigação, mas também da honra do arguido e da reserva da intimidade de vida privada ou familiar (em ambos os casos estamos perante direitos constitucionalmente protegidos). O Segredo de Justiça é fundamento de restrição da liberdade de informação em obediência ao p. da proporcionalidade e da concertação de direitos constitucionalmente protegidos. Essa restrição deve ser limitada ao essencial, ao estritamente necessário para salvaguardar direitos e interesse constitucionalmente protegidos (garantir o sucesso da investigação e direitos do arguido e ofendido).

4.3.3. Quem? – Quem em nome das instituições judiciárias deve comunicar – Gabinetes de Imprensa/Porta-voz

"O desenvolvimento de serviços de acolhimento e comunicação nos tribunais, não só para receber o público e orientar os utentes dos serviços judiciais, mas também para contribuir para uma melhor compreensão por parte dos meios de comunicação da atividade judiciária (...) fornecer resumos de decisões à comunicação social; Fornecer informações factuais sobre as decisões judiciais aos meios de comunicação social; Estar em contacto com os meios de comunicação social em relação a audiências que atraem especial atenção do público; prestar esclarecimentos factuais ou correção sobre os casos que deram origem a relações com os meios de comunicação social (...) especificar para os meios de comunicação social as questões jurídicas e as dificuldades do caso em causa" - Conselho Consultivo de Juízes Europeus, parecer n.º 7.

Quem deve comunicar no aparelho de Justiça, isto é, quem no seio das instituições judiciais, é e/ou deve ser responsável pela comunicação com o público e os meios de comunicação social?

Várias possibilidades se colocam na resposta a esta questão dependendo a escolha das circunstâncias específicas e objeto da comunicação (processos específicos ou atividade

judicial geral): as associações de juízes e/ou procuradores; os organismos encarregados da administração global do sistema de justiça; os Tribunais, os Conselhos Superiores a Procuradoria Geral da República (ou as Procuradorias Gerais Distritais / ou as Procuradorias de Comarca); juízes e procuradores individuais; ou um porta-voz/gabinete de imprensa.

4.3.3.1. Porta-voz/Gabinete de Imprensa

As instituições judiciárias, para assegurar uma comunicação coerente e fornecer informações, em questões gerais ou específicas, deveriam nomear um **porta-voz** como responsável pelas relações com os meios de comunicação social, isto é, uma pessoa especialista na comunicação mediática, com a vantagem de compreender as técnicas da comunicação e o modo de funcionamento dos media. Esta solução depende da existência de orçamento na instituição judiciária para o efeito e exige também que o porta-voz se familiarize com a atividade judicial.

Outra possibilidade, agora em sentido oposto, seria o papel de porta-voz ser desempenhado por um juiz ou procurador, que ficaria responsável pelas relações com a comunicação social e que teria que ser submetido a uma formação adequada para o efeito (embora beneficiando do conhecimento do funcionamento do sistema de justiça não domina as técnicas de comunicação).

Esse porta-voz, como responsável por todas as atividades de comunicação em nome de uma instância judicial, deveria responder prontamente e nos limites legais às questões colocadas pelos meios de comunicação social, garantindo simultaneamente o tratamento igual aos diferentes meios de comunicação. Assegurar uma comunicação preferencialmente pró-ativa, regular, precisa, suficiente, consistente e adequada, bem como a coordenação das informações com outros serviços, organismos e pessoas.

O porta-voz deve manter contactos regulares, formais e informais, com jornalistas que habitualmente acompanham a atividade dos tribunais e dos serviços do Ministério Público e informar-se, através de contactos regulares com os Magistrados, sobre o funcionamento geral da instituição judiciária, problemas particulares de alguns Magistrados ou Tribunais e também sobre processos em curso que possam ser do interesse da comunicação social.

Este porta-voz terá que responder perante alguém na instituição judiciária em nome de quem comunica (o juiz ou procurador responsável pela entidade judiciária em causa) e só através dessa supervisão é possível definir uma comunicação coerente do Tribunal ou do Ministério Público, evitar discrepâncias, e oferecer um feedback ao porta-voz.

Pode acontecer um **conflito de competências** quando duas ou mais entidades - autoridades judiciais e policiais - desejem comunicar sobre o mesmo assunto, nomeadamente em relação aos mesmos processos em curso, com o risco inerente de divulgação de informações contraditórias. Esta situação deve ser evitada através de uma coordenação adequada entre as instituições em causa.

4.3.3.2. *Interessa abordar também o papel das Associações de Magistrados na comunicação da justiça*

O objetivo das associações de juízes e/ou procuradores é defender os interesses das instituições judiciais e, quando necessário, dos magistrados individuais. A sua intervenção pública justifica-se, nomeadamente, em matéria geral de justiça (orçamento, condições de trabalho, desenvolvimento de carreiras, etc.), princípios gerais (independência da justiça, presunção de inocência, etc.) e outras questões relacionadas com questões legislativas e sociais. As associações profissionais podem também desempenhar um papel importante na defesa de Tribunais e/ou magistrados individuais que tenham sido publicamente contestados em relação a processos específicos, ou em questões mais gerais.

4.3.3.3. *Formação em técnicas de comunicação para juízes e procuradores*

A comunicação é uma profissão cuja complexidade e técnicas têm que ser entendidas por quem possua as ferramentas necessárias para o efeito. Os juízes e procuradores precisam de formação adequada para o efeito, que lhes deve ser fornecida pelas instituições judiciárias ou entidade responsável pela formação (no caso o Centro de Estudos Judiciários). A formação pode reunir Magistrados e os meios de comunicação social e deverá permitir uma melhor compreensão dos contextos de comunicação judiciária (restrições legais, função e expectativas dos meios de comunicação social e as suas limitações quanto aos prazos), e técnicas de comunicação (características específicas, vantagens e desvantagens/riscos associados).

4.3.4. *A quem o deve fazer (quem são os destinatários)?*

Consoante o que as instituições judiciárias pretendem comunicar os destinatários poderão ser as partes processuais, a comunidade ou a comunicação social (ou todos estes).

4.3.5. *Finalidade da comunicação*

A finalidade da comunicação tem que ser congruente com a estratégia definida e com a política de comunicação implementada, tendo presente o propósito de prestar contas perante a comunidade e os cidadãos, com transparência, promovendo uma imagem positiva e garantindo a confiança e respeito da comunidade. A confiança dos cidadãos na justiça depende da forma como esta ao comunicar torna compreensível a atividade judiciária. As informações prestadas relativamente a processos concretos, aos cidadãos e aos meios de comunicação social, são o lado mais visível da comunicação judiciária. Determinados casos judiciais revestem especial interesse para a comunidade e conseqüentemente para os meios de comunicação social. Nestas situações de especial interesse mediático existe uma expectativa, por parte da comunidade, que as autoridades judiciárias prestem todos os esclarecimentos necessários para a sua compreensão (até porque muitas vezes existem informações, verdadeiras ou falsas, que já são de conhecimento público e que a comunidade quer ver confirmadas ou não).

Numa perspetiva mais ampla, a comunicação tem como propósito facilitar a compreensão das instituições judiciais, o seu papel, modo de atuação e finalidades.

Só pela comunicação se afirma a independência do judiciário perante os outros poderes, no âmbito do princípio da separação de poderes (princípio essencial em qualquer estado de direito democrático), a relevância do papel da justiça na sociedade, por contraposição com os outros poderes (executivo e legislativo), habituados a ocupar o palco mediático e familiarizados com as técnicas próprias da sua utilização, e o respeito pelas instituições judiciais e seus representantes.

O respeito dos cidadãos pelo sistema de justiça e pelas Magistraturas assenta na confiança que estes lhe merecem e esta, por sua vez, depende da capacidade de manter uma comunicação adequada e eficaz, que demonstre a defesa do interesse geral, nos limites da lei e em prazos razoáveis. Preservar e reforçar a imagem do sistema de justiça implica estar presente no debate público e nos meios de comunicação social. O envolvimento público das instituições judiciais pode contribuir para a identificação de soluções justas e práticas e para a compreensão pelos cidadãos da lei, por exemplo, clarificando para o público a forma como as disposições legais são aplicadas.

5. As características de que a comunicação da justiça se deve revestir

– Clareza /Visibilidade /Transparência /Eficiência /Eficácia /Compreensibilidade –

“É comumente aceite que o Judiciário comunica de forma deficiente com a sociedade, situação potenciada pela enorme diferença dos ritmos comunicacionais (independentemente da sua qualidade) entre o Judiciário e os meios de Comunicação Social” (REIS, Luísa Paula Castelo dos Reis - “A Relevância da Comunicação Estratégica Institucional para a Necessária e Urgente Compreensão da Justiça”).

Num Estado de direito democrático, em que a Justiça é - numa divisão tripartida - considerado o terceiro poder do Estado, **a comunicação do sistema de justiça** não só entre os seus intervenientes, bem como com os seus destinatários, comunicação social e com os cidadãos em geral, **é um imperativo democrático**. Esta comunicação, atenta a especificidade e exigências que se impõem ao sistema de justiça (o menos visível dos três poderes do Estado porque é o que menos intervém no debate público), deve obedecer a determinadas características.

Desde já se adianta que qualquer comunicação deve ser visível, clara, transparente, perceptível para os seus destinatários e obedecer a uma estratégia global e não casuística. Seguindo de perto as recomendações da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça, a comunicação da Justiça deve ser em primeiro lugar **transparente**, sem deixar em simultâneo de respeitar os direitos fundamentais. Esta necessidade de transparência é transversal a toda a atividade estadual e é vital para um eficiente funcionamento do sistema de Justiça. Sendo transparente na comunicação a Justiça promove uma imagem positiva junto dos cidadãos e garante a confiança e respeito da comunidade (a confiança depende da

compreensão da atividade judicial). Esta capacidade das instituições judiciárias se fazerem entender é também uma condição para o acesso dos cidadãos à justiça.

No que respeita à **relação do sistema de Justiça com a comunicação social** a recomendação aponta que *“Os jornalistas precisam de informação das instituições judiciais e estes podem utilizar contactos com os jornalistas para explicar a sua atividade e reforçar a sua imagem”*. Cabe ao poder judicial, no quadro desta interação, estabelecer as condições em que esta irá decorrer e os seus limites. É necessário que a comunicação do sistema de Justiça, sem deixar de dar resposta aos pedidos da comunicação social (quando estes são legítimos), respeite o sigilo oficial (em especial no caso dos processos não públicos), se processe com o decoro que é imposto pela dignidade das instituições judiciárias e os seus representantes e por meios adequados e modernos.

O Conselho Consultivo de Juízes Europeus reconheceu, no seu parecer n.º 7, que *“o papel dos meios de comunicação social é essencial para fornecer ao público informações sobre a função e as atividades dos tribunais (...) os profissionais dos media são totalmente livres de escolher os assuntos que podem ser levados à atenção do público e como devem ser tratados. Não se trata de impedir os meios de comunicação social de fazerem apreciações críticas sobre a organização ou o funcionamento da justiça. O poder judicial deve aceitar o papel dos meios de comunicação social, que, aliás, como observadores fora da instituição, podem destacar as disfunções e contribuir construtivamente para a melhoria da prática judicial e da qualidade dos serviços prestados aos utentes”*.

A comunicação do sistema judicial deve obedecer a uma **estratégia global** que preste informação tempestiva (no momento certo), objetiva, clara, não especulativa, que respeite a verdade factual, dirigida e adaptada ao seu público-alvo (comunidade em geral, meios de comunicação especializados, juízes e procuradores, partes num processo...) e que vá ao encontro das expectativas dos meios de comunicação social e do público.

Esta comunicação deve, estrategicamente, utilizar todos os meios de comunicação disponíveis e ser adaptada a estes: *comunicados de imprensa* (com a vantagem de divulgarem a informação ao mesmo tempo e a muitas pessoas e a desvantagem de não permitirem interatividade), *conferências de imprensa* (para dar resposta a situações de exceção; com a interatividade como grande vantagem, apesar dos riscos inerentes ao imediatismo), *entrevistas concedidas a um jornalista* (por um juiz, procurador ou porta-voz; com os cuidados inerentes quanto ao conteúdo das questões), *respostas escritas a perguntas escritas de jornalistas*, realização de *conferências públicas* sobre temas relacionados com a justiça (com a vantagem de envolverem toda a comunidade judiciária), *um website oficial* da organização (com informação pertinente e atualizações sobre as atividades desenvolvidas pela instituição judiciária, eventos, audições e contactos), *páginas oficiais nas redes sociais* de maior impacto (por ex: *“Facebook”*; com a vantagem de a informação aí disponibilizada atingir com facilidade um público muito grande), *mensagens filmadas* a informar da atividade judiciária geral ou de aspetos específicos (utilizando uma página oficial, uma rede social ou *“Youtube”*) e *transmissão de audições ou a leitura de decisões judiciais específicas* (quando o interesse mediático o justificar e não for necessário acautelar algum sigilo ou direito fundamental).

As instituições judiciárias devem adotar igualmente formas de interatividade com a comunidade como por exemplo “*dias abertos*” dos Tribunais e Serviços do Ministério Público com visitas de alunos de Escolas e Universidades (sendo prestadas informações genéricas sobre a atividade judiciária e da instituição em causa, facilitando a compreensão desta pela população).

6. COMUNICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – a exigência de uma “voz própria” para dar resposta às especificidades da comunicação do Ministério Público dentro do campo da Justiça.

A “transparência no exercício das funções do Ministério Público é uma componente essencial do Estado de Direito e uma das garantias importantes de um julgamento justo. É preciso fazer justiça, mas esta também deve ser vista como tendo sido feita. Para que tal seja possível, os meios de comunicação devem poder fornecer informações sobre processos judiciais, penais ou outros (...). Aplicar o princípio da transparência às atividades dos procuradores é um meio de garantir a confiança do público e a divulgação de informação sobre as suas funções e competências. A imagem do Ministério Público contribui significativamente para a confiança do público no bom funcionamento da justiça. Dar aos meios de comunicação social o maior direito de acesso à informação sobre as atividades do Ministério Público também ajuda a fortalecer a democracia e a desenvolver uma interação aberta com o público” (Parecer n.º 8 do Conselho Consultivo dos Procuradores Europeus).

O Ministério Público deve assumir como um *objetivo estratégico* a realização de uma comunicação pública *transparente, com respeito pelos segredos legalmente protegidos* (segredos profissionais, de Justiça e de Estado), *direitos fundamentais e direitos individuais dos envolvidos* (preservando a intimidade, honra a imagem e no âmbito penal o princípio da presunção de inocência), enquanto imperativo ético e de cidadania, cumprindo o que impõe constitucionalmente um Estado de Direito Democrático e a obrigatoriedade de prestação de contas públicas (“*accountability*”).

No âmbito da comunicação externa, a imagem do Ministério Público, enquanto organização e Magistratura consagrada constitucionalmente e com funções diversificadas nas diversas áreas do direito, deve ser “*trabalhada*” perante a comunidade (incluindo os outros intervenientes na área da Justiça) e a comunicação social, obedecendo a uma estratégia e plano de atuação. Este plano de comunicação institucional deve estabelecer os vários domínios em que vai ocorrer, os princípios e diretrizes a que vai obedecer, garantindo a legalidade, objetividade, eficiência, clareza da informação e a prevalência do interesse público.

Enquanto meios oficiais de *comunicação interna*, o Ministério Público utiliza o correio eletrónico o seu sistema informático interno S.I.M.P., devendo incrementar nesse âmbito as ferramentas eletrónicas de comunicação e a sua articulação com sistemas externos com os quais tem necessariamente que comunicar (a título de exemplo, continua sem existir comunicação eletrónica com o sistema informático utilizado pelos agentes de execução e solicitadores, sendo a comunicação ainda realizada em papel e através do correio, com o incremento de custos associado e atrasos na comunicação).

A comunicação deve ter também uma vertente pedagógica, explicando, quando a situação o impuser, os factos e o Direito aplicável. De modo nenhum deve, como por vezes ocorre, a comunicação ser efetuada através da leitura de um comunicado à imprensa por parte de um oficial de justiça, que não está habitualmente preparado para isso.

A linguagem desta comunicação, tal como a de qualquer ato judicial, deve ser acessível, procurando “descodificar” a linguagem jurídica nas suas dimensões hermenêutica e retórica, em linguagem que seja facilmente compreensível pelo seu destinatário e sociedade em geral. O conteúdo dessa comunicação/informação deve ser claro, completo, conciso, compreensível, preciso, rigoroso, verdadeiro e adequado aos destinatários, sem descuidar os princípios da legalidade, objetividade, prevalência do interesse público e respeito pelos direitos fundamentais.

No âmbito do que é a atuação pública do Ministério Público cumpre-lhe informar a sociedade sobre as atividades que desenvolve e os resultados obtidos nas diversas áreas da sua atuação. Esta informação é também um garante da transparência da gestão e das ações desenvolvidas pelo Ministério Público no exercício das suas funções.

O Ministério Público deve ter na comunicação uma “voz própria”, autónoma em relação ao que é a comunicação institucional do próprio Tribunal em que se integra, dada a especificidade da sua função enquanto elo de ligação com a comunidade, ou nas palavras de João Paulo Dias “interface” da sociedade civil com o sistema oficial de justiça (“O Ministério Público é um ator importante no seio dos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, sendo, muitas vezes, uma “porta de entrada” para quem procura a justiça (...) primeiro contacto dos cidadãos com o sistema judicial (...) A sua posição de “interface” com o sistema oficial de justiça e a cooperação com outras instituições estatais, entidades privadas ou da sociedade civil, numa fase anterior à instauração de um processo judicial, permitem-lhe exercer um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os informais de resolução de conflitos...” (Dias, João Paulo, 2014, Estudo no âmbito do Centro de Estudos Sociais da UC «Desafios ao Ministério Público em Portugal: “porta de entrada” para a cidadania», Configurações.

De acordo com Mikkel Thastum, Diretor de Comunicações dos Serviços do Ministério Público da Dinamarca, a comunicação do Ministério Público deve ser em primeiro lugar clara. O que significa que um cidadão, interveniente num processo ou colaborador, deve experienciar a comunicação do Ministério Público como “criando correlação e perspetiva em tudo o que dizemos e fazemos”. Nessa mesma visão comunicacional deve haver histórias inspiradoras e relevantes sobre o exercício da função e os Serviços do Ministério Público devem ser visíveis através de uma comunicação honesta e inspiradora de confiança.

A comunicação deve também ser pró-ativa (os factos devem ser transmitidos “tal como são”, em primeiro lugar e sem intermediários), sujeita a avaliações periódicas obedecendo aos quatro princípios da autocrítica (mostrar arrependimento quando se justifica, mostrar que os erros são corrigidos, que somos apenas seres humanos mas que o público deve continuar a acreditar no trabalho desenvolvido e que no fundo interessa que os cidadãos continuem a confiar no Ministério Público enquanto Autoridade e nos seus Magistrados enquanto pessoas

que integram a instituição). Uma avaliação periódica da comunicação permite que o Ministério Público tenha a percepção da sua imagem pública e junto dos meios de comunicação social, fazendo as correções que se revelem necessárias para aumentar a eficácia comunicacional.

Tendo presente que ao promover a eficiência da comunicação estamos a reforçar a transparência, deve ser valorizada a criação de canais de comunicação entre o Ministério Público e os cidadãos, produzindo uma interatividade eficaz e procurando mobilizar a sociedade civil.

A Magistratura do Ministério Público desempenha, para além do exercício da ação penal (função mediaticamente mais visível), uma grande diversidade de funções, no âmbito das quais lhe incumbe a representação e defesa dos interesses dos menores (área do direito de família e menores), dos ausentes/incertos (na área do direito civil), dos trabalhadores (na área do direito laboral), dos incapazes (processos de maior acompanhado), dos interesses coletivos e difusos (nas áreas do direito ambiental, direito do consumo, defesa do património cultural etc...), tendo uma vinculação com a objetividade e defesa da legalidade democrática em toda a sua atuação.

Impõe-se, definidas as características a que a comunicação do Ministério Público deve obedecer, enfrentar a questão, acima afluída, relativamente a *quem deve comunicar*, isto é, sobre a liderança da comunicação, que passa por definir o que é comunicado à sociedade e à comunicação social e traçar os limites da informação transmitida, tudo nos quadros de uma estratégia global e política de comunicação coerente.

Quem deve comunicar dentro da estrutura do Ministério Público: A Procuradoria Geral da República, as Procuradorias Gerais Regionais, as Procuradorias de Comarca, os Magistrados coordenadores das comarcas, os Magistrados em nome individual, o Departamento Central de Investigação Criminal ou os Departamentos de Investigação e Ação Penal existentes na área criminal.

O artigo 102.º, n.2, do Estatuto do Ministério Público, estipula que *“os magistrados do Ministério Público não podem fazer declarações ou comentários públicos sobre quaisquer processos judiciais, salvo, quando autorizados pelo Procurador-Geral da República, para defesa da honra ou para a realização de outro interesse legítimo”*. Atento o dever de reserva a que os Magistrados do Ministério Público estão sujeitos, estatutariamente, o dever de comunicação não pode incidir sobre eles individualmente.

Por sua vez, o mesmo artigo do Estatuto do Ministério Público, nos seus n.ºs 3 e 4, estabelece que *“3- Não são abrangidas pelo dever de reserva as informações ou declarações que, em matéria não coberta por segredo de justiça ou por sigilo profissional, visem a realização de direitos ou interesses legítimos, nomeadamente o de acesso à informação, ou que se destinem à realização de trabalhos técnico-científicos académicos ou de formação. 4 - As informações ou declarações referidas no número anterior, quando visem garantir o acesso à informação, são preferencialmente prestadas pela Procuradoria-Geral da República ou pelas procuradorias-gerais regionais, nos termos do artigo 6.º”*. Este artigo 6.º que trata do acesso, pelo público e pelos órgãos de comunicação social, à informação relativa à

atividade do Ministério Público, estabelece no seu n.º 3 que *“podem ser organizados gabinetes de imprensa e comunicação junto das procuradorias-gerais regionais, sob a orientação dos procuradores-gerais regionais e a superintendência do Procurador-Geral da República”*.

A Procuradoria Geral da República tem um gabinete de imprensa, que centraliza a informação e articula a comunicação entre as Procuradorias das vinte e três comarcas existentes e a comunicação social e procede a emissão de comunicados quando entende ter algo de relevante interesse público a comunicar, nomeadamente na área penal (por ex. no que respeita aos pedidos de informação relativos a inquéritos). No entanto, está por definir o modo como decorre a comunicação no seio dos vários estratos da Magistratura do Ministério Público e a articulação entre estes.

A comunicação institucional do Ministério Público para ser eficaz e tempestiva deve ocorrer também ao nível das vinte e três Procuradorias de Comarca, na dependência do Procurador Coordenador, efetuada por este ou por assessor de imprensa na direta dependência deste. Aqui a tempestividade significa que a comunicação deve ter lugar em tempo útil, tendo em conta as diversas necessidades dos diferentes tipos de meios de comunicação social.

Uma comunicação tempestiva na área penal, no âmbito de fase processual de inquérito e sobre a aplicação de medidas de coação, tem que ser uma comunicação de proximidade e ao nível da comarca. Quem se encontra em melhor posição para o efeito é, na nossa perspetiva, o Procurador Coordenador da comarca, porque, por um lado, garante algum distanciamento (não é o Magistrado responsável pelo inquérito) e, por outro lado, garante proximidade suficiente para prestar informação rigorosa, transparente e tempestiva para a comunicação social.

Esta comunicação assume, por regra, a forma de comunicado para a imprensa (comunicado objetivo, preciso, que salvguarde os interesses do inquérito, o respeito pela presunção de inocência, a personalidade e direitos das pessoas envolvidas e que responda às perguntas: quem? quando? o que é que se passou? onde? como? e porquê), mas, em determinados processos de maior interesse mediático, deveria assumir a forma de uma conferência de imprensa. O mero comunicado escrito e enviado para a imprensa – por muito objetivo, claro, sucinto e transparente que possa ser – revela-se, por vezes, insuficiente para uma comunicação de proximidade, tempestiva e eficaz.

A falta de uma comunicação institucional pró-ativa (quando um evento já é conhecido do público a comunicação deve antecipar-se em vez de corrigir), eficaz e no *“timing”* certo leva a que a comunicação social procure, por vezes, canais informativos alternativos (situação a evitar). Basta pensar no que acontece muitas vezes no processo penal, em que findos os interrogatórios judiciais a transmissão da informação para a imprensa é feita em primeira linha por advogado de uma das partes no momento em que sai do interrogatório e é entrevistado na porta do Tribunal.

A tempestividade, objetividade e rigor da informação impõem que exista logo num primeiro momento uma comunicação institucional do Tribunal ou do Ministério Público.

Outra situação em que se impunha, na nossa perspetiva, uma comunicação atempada do Ministério Público, enquanto autoridade judiciária e titular da ação penal, é a da comunicação do resultado de diligências probatórias em inquérito nos processos mais mediáticos (nessas situações é frequente que a comunicação policial se sobreponha à comunicação do Ministério Público enquanto titular da ação penal).

Uma outra alternativa seria a comunicação estar centrada ao nível regional, nas Procuradorias Gerais Regionais, exigindo especial articulação com a Procuradoria Geral da República e com as comarcas dentro da Região. No entanto, esta alternativa é, na nossa perspetiva, menos eficaz para a comunicação porque quebra a proximidade com os factos, embora possa encontrar algum enquadramento estatutário na redação dos artigos 6.º e 102.º, n.ºs 2, 3 e 4 do Estatuto do Ministério Público, no que respeita à prestação de esclarecimentos públicos apesar do dever de reserva.

Para finalizar, o Ministério Público e a Procuradoria Geral da República, enquanto órgão superior do Ministério Público, deveriam, na nossa perspetiva, no âmbito de uma autonomia financeira alargada, ter uma rubrica orçamental que permitisse a implementação de uma estratégia e política de comunicação com as características apontadas, assente em primeira linha e no seu patamar mais elevado no gabinete de imprensa da Procuradoria Geral da República e descentralizado ao nível das vinte e três comarcas pela existência em cada de um porta-voz (que poderia estar centrado na figura do Procurador coordenador ou em profissional da área da comunicação social dependente deste ou que prestasse assessoria) ou, em alternativa, descentralizado nas Procuradorias Gerais Regionais (em que seriam criados gabinetes de imprensa). Estes gabinetes de imprensa regionais ou porta-vozes teriam que se articular na comunicação a nível central com o gabinete de imprensa e comunicação da Procuradoria Geral da República.

7. CONCLUSÕES

A comunicação do sistema de justiça e das suas instituições deve ser um objetivo prioritário a “trabalhar” e tem que se orientar por um planeamento estratégico adaptado a uma sociedade de comunicação digital que é imediata, omnipresente e veloz.

Este planeamento deve combater o desconhecimento e incompreensão pela sociedade, ampliados, por vezes, pelos meios de comunicação social.

Só pela comunicação se afirma a independência do judiciário perante os outros poderes, a relevância do papel da justiça na sociedade e o respeito pelas instituições judiciais e seus representantes.

Essa comunicação, individualmente considerada, está limitada pelo dever de reserva a que os Magistrados estão, estatutariamente, sujeitos.

As instituições judiciárias, para assegurar uma comunicação coerente, deveriam nomear um porta-voz ou ter um gabinete de imprensa como responsável pelas relações com os meios de comunicação social, isto é, pessoas especialistas na comunicação mediática, com a

vantagem de compreenderem as técnicas da comunicação e o modo de funcionamento dos media.

Esta comunicação deve, estrategicamente, utilizar todos os meios de comunicação disponíveis e ser adaptada a estes: comunicados de imprensa, conferências de imprensa, entrevistas, respostas escritas a perguntas escritas de jornalistas, realização de conferências públicas, um website oficial da organização, páginas oficiais nas redes sociais de maior impacto, mensagens filmadas a informar da atividade judiciária geral ou de aspetos específicos e transmissão de audições ou leitura de decisões judiciais específicas.

A utilização de uma linguagem técnico-jurídica impenetrável deve ser substituída por uma linguagem acessível, clara, concisa, rigorosa, com fundamentação compreensível, sob pena de deslegitimação do discurso judicial pela circunstância de a comunidade o não entender.

O Ministério Público deve ter na comunicação uma “voz própria”, autónoma em relação ao que é a comunicação institucional do próprio Tribunal em que se integra, dada a especificidade da sua função enquanto elo de ligação com a comunidade, ou nas palavras de João Paulo Dias “interface” da sociedade civil com o sistema oficial de justiça.

Ao Ministério Público cumpre informar a sociedade sobre as atividades que desenvolve e os resultados obtidos nas diversas áreas da sua atuação, de forma objetiva, transparente, eficaz, clara, com respeito pela legalidade, pelos segredos legalmente protegidos, direitos fundamentais e direitos individuais dos envolvidos. Este dever de informação é um imperativo ético e de cidadania, imposto constitucionalmente por um Estado de Direito Democrático com a conatural obrigatoriedade de prestação de contas públicas (“*accountability*”).

A comunicação institucional do Ministério Público para ser eficaz e tempestiva deve ocorrer ao nível das vinte e três Procuradorias de Comarca, na dependência do Procurador Coordenador (efetuada por este ou por assessor de imprensa na direta dependência deste). Uma comunicação tempestiva na área penal tem que ser uma comunicação de proximidade e quem se encontra em melhor posição para o efeito é, na nossa perspetiva, o Procurador Coordenador da comarca, porque, por um lado, garante algum distanciamento (não é o Magistrado responsável pelo inquérito) e, por outro lado, garante proximidade suficiente para prestar informação rigorosa, transparente e tempestiva para a comunicação social. A falta de uma comunicação institucional pró-ativa, eficaz e no “*timing*” certo leva a que a comunicação social procure, por vezes, canais informativos alternativos (situação a evitar).

A tempestividade, objetividade e rigor da informação impõem que exista logo num primeiro momento uma comunicação institucional do Tribunal ou do Ministério Público.

Essa comunicação deve ser sujeita a avaliações periódicas que permitam obter a perceção da imagem do Ministério Público na comunidade e junto dos meios de comunicação social, fazendo as correções que se revelem necessárias para aumentar a eficácia comunicacional.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (1984)**. *Constituição da República Anotada, 2.ª Edição revista e ampliada*, Coimbra Editora;
- **Carapinha, Maria da Conceição (2013)**. “A situação da linguagem jurídica em Portugal – o processo de simplificação das linguagens administrativa e legislativa”, comunicação apresentada no âmbito das “Jornadas Internacionais de Modernización del Discurso Jurídico: Acercamiento de la Justicia al Ciudadano”;
- **Dias, João Paulo (2014)**. Estudo no âmbito do Centro de Estudos Sociais da U.C. «Desafios ao Ministério Público em Portugal: “porta de entrada” para a cidadania», Configurações;
- **Fombrun, J. Charles e Riel, Van Cees (2006)**. “Essentials of corporate communication, Implementing Practices for Effective Reputation Management”, Taylor & Francis, Ltd;
- **Moura, José Souto (2006)**. Direito ao Assunto – “Comunicação Social e o Segredo de Justiça Hoje”, Coimbra Editora;
- **Reis, Luísa Paula Castelo dos (2015)**. “A Relevância da Comunicação Estratégica Institucional para a Necessária e Urgente Compreensão da Justiça”, Dissertação de Mestrado em Comunicação, Media e Justiça, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- **Thastum, Mikkel (2017)**. “Two sides of the same coin – prosecutors’ accountability in media” – *Head of Communications in the Office of the Director of Public Prosecutions in Denmark* – Intervenção no 3.º Fórum das Associações de Procuradores, Organizado pela I.A.P. (International Association of Prosecutors) em Belgrado, Sérvia, 2017;
- Opiniões n.ºs 8 e 13 do Conselho Consultivo de Procuradores Europeus sobre os temas da relação dos Tribunais e Ministério com a comunicação social (2013) e “Independência, prestação de contas e ética dos Procuradores” (2018).
- Guia sobre a relação com a Comunicação Social e o Público por parte dos Tribunais e Serviços do Ministério Público, criado pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) em 2018.
- <https://sicnoticias.pt/opiniao/2020-10-20-Manual-de-instrucoes-para-pessoas-que-vao-a-tribunal-e-nao-estao-habituadas-a-ir>

Textos e vídeos compilados pelo CEJ no âmbito do Curso de Formação Específico para o Exercício de Funções de Presidente do Tribunal, de Magistrado do Ministério Público Coordenador e de Administrador Judiciário:

- E-Book “*Comunicar a Justiça. Retórica e Argumentação*”, Novembro de 2013;
- Vídeos: “*A Comunicação à Distância: Portais e Páginas WEB – a visão do CSM*” | Ana Rita Saldanha, Secretariado do Vice-Presidente do C.S.M.; “*A Comunicação à Distância: Portais e Páginas WEB – a visão do CSM*” | Carlos Castelo Branco, Juiz Secretário do C.S.M.; “*Comunicar a Justiça: forma e conteúdo*” | Felisbela Lopes, Professora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho; “*Comunicar a Justiça: forma e conteúdo*” | Rui do Carmo, Procurador da República (jubilado); “*Comunicação à Distância: Portais e Páginas WEB – a visão do CSMP*” | Paula Marçalo, Assessora do Conselho de Administração da ERSE e Ex-gestora do Portal do M.P.; “*Uma adequada comunicação da Justiça: forma e conteúdo*” | Ana Cristina Dias Chambel Matias, Juíza de Direito, Juíza-Secretária do C.S.M.; “*Uma adequada comunicação da Justiça: forma e conteúdo*” | Sandra Duarte, Assessora de Imprensa da Procuradoria-Geral da República; “*Portais das Comarcas. Gestão e Conteúdos. Estratégias de Comunicação e Comunicação à distância. Comunicar a Justiça: forma e conteúdo*”. João Taborda da Gama, Docente da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Lisboa.

Textos Legais: Convenção Europeia dos Direitos do Homem; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto (Estatuto do Ministério Público); Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (ERCS- Entidade Reguladora para a Comunicação Social); Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro (Lei da Imprensa); Lei n.º 1/99, de 1 de Janeiro (Estatuto do Jornalista); Regulamento (CE) n.º 1348/2000 do Conselho da Europa, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros; e Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Conselho da Europa, de 13 de Novembro de 2007, relativo à citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros (revoga o Regulamento n.º 1348/2000).

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

37. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA – ALGUMAS REFLEXÕES

Paulo Miguel de Sousa Balsemão Campos*

- I. Introdução – A reforma do Sistema Judiciário
- II. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca (MMPCC)
 - a. Competências do MMPCC relacionadas com gestão do tribunal de comarca
 - b. Competências do MMPCC relativas à coordenação e direção da procuradoria da comarca
- III. Conclusão

I. Introdução – a Reforma do Sistema Judiciário

A matriz do atual sistema de organização judiciária foi gizada pelo XVII Governo Constitucional¹, que no seu programa de governo, mais precisamente no capítulo referente à Justiça, estabeleceu, entre outras coisas, que *“a gestão racional do sistema judicial requer o ajustamento do mapa judiciário ao movimento processual, a adopção de um modelo de gestão assente na valorização do presidente e do administrador do tribunal e a reavaliação do período de funcionamento dos tribunais. Iguamente, o melhoramento da organização e funcionamento dos conselhos superiores das magistraturas tornam-se necessários para o exercício efectivo das respectivas competências.”*².

Depois de vários estudos, um deles coordenado pelo Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos (“Como gerir os tribunais? Análise comparada de modelos de organização e gestão da justiça”), outro da Universidade de Coimbra, coordenado pelo Professor Pais Antunes, e ainda um terceiro desenvolvido por um grupo de trabalho envolvendo a Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), o Conselho Superior da Magistratura (CSM), a Procuradoria-Geral da República (PGR), Ordem dos Advogados (AO) e do Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ), veio a nascer, na sequência de proposta de lei do Governo, a Lei n.º 52/2008, de 28.08, que aprovou a Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

Visava-se com essa lei uma reforma estruturante da organização judiciária, apresentando como principais objetivos aumentar a eficiência da organização judiciária com a implementação de um novo modelo de gestão do sistema, e adequar as respostas dos tribunais à nova realidade da procura judicial, com base numa matriz territorial que assegure os princípios da proximidade e da eficácia e celeridade da resposta aos cidadãos e às empresas. Essa nova organização judiciária que o Governo propunha assentava em três eixos fundamentais: uma nova matriz territorial; um novo modelo de competências; e, um novo modelo de gestão. De acordo com a exposição de motivos, a matriz territorial das circunscrições judiciais agregava as comarcas da altura, em circunscrições territoriais de âmbito geográfico mais alargado.

* Procurador da República.

¹ Empossado pelo presidente da República Jorge Sampaio na sequência das eleições legislativas portuguesas de 2005, realizadas a 20 de fevereiro. Presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates, dispunha de apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista (PS). Cessou funções a 26 de outubro de 2009, na sequência do termo normal da X legislatura.

² Vd. <https://ipps.iscte-iul.pt/images/GC17.pdf>.

No desenvolvimento da Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, vieram ser aprovados quase em simultâneo o Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de janeiro, que procedeu à reorganização judiciária das comarcas piloto do Alentejo Litoral, Baixo Vouga e Grande Lisboa-Noroeste, e o Decreto-lei n.º 28/2009, de 28.02, que regulamentou a título experimental a LOFTJ.

Tendo em conta que a Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, não definia a conformação concreta da oferta judiciária em cada uma das novas comarcas a instalar, na sequência dos trabalhos desenvolvidos, entre outros, pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa³ e pelo Gabinete de Estudos e Observatórios dos Tribunais da Associação Sindical dos Juizes Portugueses⁴, e do o documento Reforma do Mapa Judiciário⁵, veio a ser aprovado o Decreto-Lei n.º 74/2011, de 20 de Junho, que alargou às comarcas de Lisboa e da Cova da Beira o regime do novo mapa judiciário, por forma a ampliar o uso de novas formas de coordenação e gestão, bem como de apoio reforçado aos magistrados.

Tal documento viria a ser revogado, porquanto, tal como consta do diploma revogatório (DL 113-A/2011, de 29.11), e já em plena execução do Memorando de Entendimento com a Troika, entendeu-se que seria de reequacionar o modelo de alargamento estabelecido na Lei n.º 52/2008, 28 de agosto, designadamente, abandonando as NUT's como ponto de referência geográfica e promovendo uma maior concentração da oferta judicial, sem prejuízo de uma descentralização dos serviços judiciários⁶.

Após novos estudos e pareceres e em resultado de várias iniciativas e reflexões, em 15.06.2012, vem a ser divulgado o documento denominado “Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária”, que não só enuncia as linhas estratégicas do que poderia vir a ser a reforma da Organização Judiciária, mas que desenvolvia com detalhe os conceitos estruturantes da Reforma à realidade concreta de cada uma das comarcas consideradas (LEROJ, pág. 13).

Sobre a reforma da estrutura judiciária defendia-se que com efeito, que a reorganização que se propunha não se confina a uma simples modificação da conformação territorial das novas comarcas. Resulta, antes, numa radical alteração de paradigma na forma de pensar a organização e funcionamento do mundo judiciário.

Pretendia-se com essa reorganização não só alterar a circunscrição territorial de cada comarca, mas aprofundar a especialização e introduzir uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma facilitação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que lhes permita, designadamente, a adoção de práticas gestonárias por objetivos.

É precisamente com base nessas ideias mestras que entra em vigor, em 01.09.2014, da Lei n.º 62/2013, de 26.08 (Lei de Organização do Sistema de Justiça – LOSJ), mais tarde regulamentada pelo Decreto-lei n.º 49/2014, de 27.03, e entretanto alterada pela Lei n.º

³ In, https://opj.ces.uc.pt/pdf/RelatorioA_gestao_dos_tribunais_01_04_2010.pdf.

⁴ In, <http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2010/12/Relatorio-comarcas-piloto.pdf>.

⁵ In, <http://www.oa.pt/upl/%7B333d6d4d-78ec-41d3-8401-5f0697c4d44e%7D.pdf>.

⁶ Vd. Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária, pag. 12.

40-A/2016, de 22 de dezembro, que de forma mais consolidada se concretiza e implementa grande parte do processo de reforma da organização judiciária portuguesa, iniciado com a Lei n.º 52/2008, de 28.08 (Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

Esta reforma vem a ser posteriormente complementada com a alteração do Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30.07), operada pela Lei n.º 67/2019, de 27 de agosto, com o novo Estatuto dos Magistrados do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, e pela alteração do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro), aprovada pela Lei n.º 114/2019, de 12.09.20122. Prevê-se para breve a alteração do Estatuto dos Funcionários de Justiça (DL n.º 343/99, de 26.08), ainda que as alterações propostas pareçam incidir fundamentalmente sobre questões remuneratórias.

A nova LOSJ estabeleceu uma nova matriz territorial das circunscrições judiciais que permitiu agregar as então comarcas existentes em áreas territoriais de âmbito mais alargado, fazendo coincidir os distritos administrativos com as novas comarcas (o território nacional ficou, assim, dividido em 23 Comarcas).

Simultaneamente dotou essa comarca de base territorial alargada de um novo modelo de gestão, com a intenção de a dotar de mais autonomia e de promover práticas de gestão por objetivos).

Essa gestão de cada Tribunal Judicial de 1.ª Instância passou a ser assegurada por um Conselho de Gestão, composto pelo Juiz Presidente, que preside, pelo MMPCC e pelo Administrador Judiciário, todos nomeados em comissão de serviço.

Desta forma, a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, regulamentada pelo Decreto-lei n.º 49/2014, de 27 de março, instituiu uma nova organização judiciária assente em “três pilares fundamentais:

- (i) o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, que passa a coincidir, em regra, com as centralidades sociais,
- (ii) a instalação de jurisdições especializadas a nível nacional e
- (iii) a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas” (cfr. preâmbulo do Decreto-lei n.º 49/2014).

Nesta última vertente a lei “introduz, ademais, uma clara agilização na distribuição e tramitação processual, uma simplificação na afetação e mobilidade dos recursos humanos e uma autonomia das estruturas de gestão dos tribunais, que permite, entre outras, a adoção de práticas gestionárias por objetivos” (cf. preâmbulo).

A agilização e simplificação da distribuição processual e da mobilidade dos recursos humanos concretizaram-se pela previsão na LOSJ de mecanismos de mobilidade dos magistrados do Ministério Público e de redistribuição de processos que, pelo menos em parte, se encontram também previstos no Estatuto do Ministério Público.

II. O Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca

Em cada uma das 23 comarcas previstas na Lei da Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26.08), prevê-se a existência de um magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca (MMPCC), nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por 3 anos, com a categoria de procurador-geral adjunto, ou então, com a categoria de procurador da República, desde que reúnam determinados requisitos legalmente previstos (cf. artigo 99.º da LOSJ).

A nova LOSJ atribui dois tipos de atribuições ou competência ao magistrado o MMPCC: as relativas à gestão do tribunal de comarca, de cariz eminentemente administrativo, e as relativas à coordenação e direção da procuradoria da comarca, de cariz eminentemente jurisdicional.

a. Competências do MMPCC relacionadas com gestão do tribunal de comarca

No exercício das funções que lhe estão atribuídas por lei, mormente nas relacionadas com a gestão do tribunal, compete ao MMPCC cooperar com o presidente do tribunal, com os magistrados judiciais coordenadores, com os procuradores da República com funções de coordenação setorial, com o administrador judiciário e com os restantes membros do conselho consultivo, e com os serviços competentes do Ministério da Justiça, sendo destes exigível a mesma e recíproca cooperação (artigo 24.º LOSJ).

São várias as competências atribuídas ao MMPCC no âmbito da gestão do tribunal de comarca. Contudo, contrariamente ao que sucede com as competências de direção da procuradoria, que exerce de forma quase exclusiva e praticamente somente na dependência do Conselho Superior do Ministério Público, as funções administrativas que lhe cabem a respeito da gestão dos tribunais de comarca apresentam-se raquíticas, se não mesmo simbólicas.

Cabe ao MMPCC pronunciar-se a respeito dos regulamentos internos dos serviços judiciais da comarca elaborados pelo Juiz Presidente no âmbito das competências administrativas deste (artigo 94.º, n.º 8, da LOSJ). A tomada de decisão do Juiz Presidente a respeito dessas matérias carece (apenas) da audição prévia do MMPCC, todavia, a pronúncia deste pode não constituir qualquer obstáculo a decisões que, aparentemente dirigidas a serviços judiciais, têm reflexos na esfera da procuradoria da comarca e no exercício de funções dos magistrados do MP e, em última análise, na boa administração da justiça (imagine-se, por exemplo, que o único aparelho de videoconferência está instalado numa sala de audiências e nesse regulamento não se contempla a possibilidade de utilização dessa sala para o referido efeito pelo MP).

Compete ao MMPCC orientar em termos genéricos o administrador judiciário, mesmo que no exercício de competências próprias, quanto a assuntos que respeitem exclusivamente ao funcionamento do Ministério Público.

O MMPCC pronuncia-se a respeito da nomeação do administrador judiciário que é feita pelo Juiz Presidente de entre os cinco candidatos previamente selecionados pelo Ministério da

Justiça, assim como se pronuncia a respeito da renovação da comissão de serviço do administrador judiciário, depois deste elaborar relatório de demonstração das atividades prosseguidas e dos resultados obtidos, com uma antecedência mínima de 60 dias do termo da respetiva comissão (artigos 104.º, n.º 3 e 105.º, da LOSJ e 21.º do Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais).

Ademais, nos termos do artigo 19.º do Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (DL n.º 49/2014, de 27.03), deve o Magistrado do Ministério Público Coordenador ser ouvido a respeito da avaliação do desempenho do administrador judiciário que é realizada pelo presidente do tribunal, nos termos do sistema de avaliação do desempenho aplicável aos dirigentes da Administração Pública.

Para esse efeito, o MMPCC apresenta uma informação relativamente ao desempenho das funções do administrador judiciário relacionadas com os assuntos que respeitam exclusivamente ao funcionamento do Ministério Público e às orientações genéricas do magistrado do Ministério Público Coordenador (artigo 19.º, n.º 2).

Podendo a qualquer momento a comissão de serviço ser dada como finda por decisão fundamentada do presidente do tribunal, tal somente poderá verificar-se após a emissão de parecer do MMPCC, ainda que o visado tenha direito a ser ouvido (artigo 22.º do RAOFTJ).

Estas competências atribuídas ao MMPCC a respeito do administrador judiciário são competências ou atribuições de mera “pronúncia”, por contraposição às competências decisórias do Juiz Presidente.

Tais circunstâncias, ou seja, a secundarização das competências e exigências do Magistrado do Ministério Público Coordenador e a previsão de uma excessiva e injustificada dependência do Administrador Judiciário para com o Juiz Presidente da Comarca, tem necessariamente reflexos ao nível do órgão colegial e tripartido que visa ser o conselho de gestão.

O poder exclusivo do Juiz presidente de decidir sobre a nomeação do administrador judiciário e a sua avaliação, de decidir sobre a renovação da comissão de serviço e de poder, em qualquer momento, fazer cessar a comissão de serviço do administrador, cria as condições perfeitas para que o administrador judiciário não atue de forma independente e autónoma, quando tenha de votar em matérias que, no conselho de gestão oponham Juiz Presidente e MMPCC, que, em última análise votará sempre vencido.

Ainda a respeito das competências e atribuições do MMPCC, cabe a este pronunciar-se sobre o exercício das seguintes competências próprias do administrador judiciário (artigo 106.º, n.º 2, da LOSJ): sobre a autorização do gozo de férias dos oficiais de justiça e dos demais trabalhadores e aprovar os respetivos mapas anuais; recolocação transitória de oficiais de justiça dentro da respetiva comarca e nos limites legalmente definidos, mediante decisão devidamente fundamentada e sempre que se mostre inviabilizado o recurso a oficiais de justiça que se encontrem no regime da disponibilidade; providenciar, em colaboração com os serviços competentes do Ministério da Justiça, pela correta gestão, utilização,

manutenção e conservação dos espaços e equipamentos afetos aos serviços do tribunal; assegurar a distribuição do orçamento, após a respetiva aprovação.

O MMPCC integra o conselho de gestão da comarca, juntamente com o Juiz Presidente (que é simultaneamente presidente desse órgão) e o administrador judiciário (artigo 108.º).

E no âmbito desse conselho participar na deliberação sobre as seguintes matérias:

- a) Aprovação dos relatórios semestrais referidos na alínea g) do n.º 2 do artigo 94.º (elaborado pelo Juiz Presidente sobre o estado dos serviços judiciais e a qualidade de resposta) e na alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º (elaborado pelo MMPCC sobre o estado dos serviços do MP e a qualidade de resposta), que são remetidos para conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça;
- b) Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida;
- c) Promoção de alterações orçamentais;
- d) O planeamento e a avaliação dos resultados da comarca, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere s relatórios mencionados (alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º);
- e) Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados para a secretaria da comarca, a qual deve ser comunicada ao Ministério da Justiça antes do início do prazo de apresentação de candidaturas ao movimento anual;
- f) Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios, o qual é comunicado aos Conselhos Superiores e ao Ministério da Justiça.

Ainda no mesmo âmbito acompanhar a execução orçamental em conformidade com o previsto na alínea j) do n.º 1 do artigo 106.º (artigo 108.º/3 da LOSJ).

Compete ao MMPCC integrar o conselho consultivo da comarca, sendo um dos seus 11 ou 13 membros, e nesse âmbito participar nas reuniões ordinárias trimestrais e reuniões extraordinárias (109.º) e na emissão dos pareceres que cabe a esse órgão relativamente aos planos, regulamentos, questões administrativas e de organização e funcionamento, recursos humanos e orçamento, mencionados no n.º 1, do artigo 109.º, bem como na emissão de pronúncia sobre as matérias referidas nas várias alíneas do n.º 2 do artigo 109.º.

Compete ao MMPCC pronunciar-se sobre a composição dos gabinetes de apoio aos magistrados do Ministério Público da comarca, previamente à decisão que a PGR tome a respeito dessa composição (artigo 28.º do RAOFTJ).

A esse respeito, é ao MMPCC que cabe a direção do gabinete de apoio aos magistrados do Ministério Público da comarca (artigo 29.º RAOFTJ).

Ainda sobre os gabinetes de apoio, o MMPCC pode tomar a iniciativa de celebrar protocolo com as universidades ou ordens profissionais para a realização de estágios profissionais no âmbito dos gabinetes, desde que obtido parecer favorável da PGR (artigo 32.º RAOFTJ).

Para prestar apoio técnico aos magistrados do MP, pode o magistrado do MP Coordenador designar oficiais de justiça da carreira do Ministério Público, tendo estes de ser ouvidos a respeito (artigo 33.º RAOFTJ).

Cabe ao MMPCC dar e estabelecer ao administrador judiciário orientações genéricas sobre a distribuição de oficiais de justiça antes deste proceder à respetiva e efetiva distribuição pelos departamentos e procuradorias (artigo 48.º).

Cabe ao MMPCC organizar turnos (artigo 53.º, n.º 2).

Quanto aos turnos a realizar em férias judiciais para acautelar o serviço urgente a executar aos sábados, feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos (tal como referido no n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto) designadamente, o serviço urgente previsto no Código de Processo Penal, na lei de cooperação judiciária internacional em matéria penal, na lei de saúde mental, na lei de proteção de crianças e jovens em perigo e no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (artigo 53.º, n.º 2 da RAOFTJ).

b. Competências relativas à coordenação e direção da procuradoria da comarca

Por contraposto às funções de cariz administrativista, ao MMPCC cabem funções de direção dos serviços do Ministério Público da comarca, ou melhor dizendo, da procuradoria da República da República da comarca, cuja sede se situa na no concelho onde se situa a sede do tribunal de comarca.

As funções de direção do MMPCC, porque têm uma abrangência a toda a procuradoria da República de comarca, estendem-se sobre o Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) e sobre as procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízes de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada, que se encontrem sedeados na comarca.

Incidem sobre essas “unidades” (DIAP e procuradorias) e, concomitantemente sobre os procuradores-gerais adjuntos e procuradores da República que nelas exercem funções, circunstância que pode contemplar possibilidade de um magistrado do Ministério Público com a categoria de procurador-geral-adjunto estar sujeito a poderes de direção de um procurador da República com o cargo de MMPCC, como pode suceder, por exemplo, nos Departamentos de Investigação e Ação Penal dirigidos por um procurador-geral-adjunto, em comarca dirigida por um MMPCC com a categoria de procurador da República.

Tal circunstância acentua a ideia e a certeza de que, atualmente, a hierarquia do Ministério Público se trata de uma hierarquia eminentemente funcional e não assente em categorias profissionais com a subordinação dos magistrados de categoria inferior aos degraus

superiores. A hierarquia assenta agora nas funções desempenhadas pelo magistrado do MP e não na categoria profissional deste.

Incidindo as funções de direção sobre a totalidade da procuradoria de comarca, as mesmas abrangerão também, como parece evidente, as secretarias da procuradoria integradas por oficiais de justiça, sejam eles técnicos de justiça, sejam eles escrivães de direito que ali se encontrem a prestar serviço.

O legislador contemplou (cf. artigo 101.º, n.º 1, da LOSJ e artigo 75.º do EMP) dois instrumentos através dos quais o MMPCC pode (deve) exercer as suas funções de direção: a emissão de ordens e instruções.

Tal como se refere na Diretiva n.º 5/2014, da Procuradoria-Geral da República, a respeito da delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público, “decorre das normas do Estatuto do Ministério Público e, bem assim, de outros diplomas legais, que a atividade hierárquica e funcional do Procurador-Geral da República, enquanto agente máximo da magistratura do Ministério Público, se materializa na emanação das denominadas Diretivas, Ordens e Instruções.

Já no que se refere aos demais órgãos e agentes do Ministério Público com atribuições e competências hierárquicas, legalmente apenas lhes é permitida a emissão de Ordens e Instruções, sem prejuízo do poder, direto ou indireto, de iniciativa com vista à proposta de emissão de Diretivas por parte do Procurador-Geral da República.”

A “Instrução” trata-se de instrumento hierárquico, conformador das funções de direção, que contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.

Já a “Ordem”, conterà imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

Assim, a LOSJ, o EMP e a Diretiva n.º 5/2014 da PGR prevêm, expressamente, que as funções de direção do MMPCC sejam exercidas somente mediante a emanação de ordens e instruções, parecendo ficar excluída a possibilidade dessas funções serem exercidas mediante a emissão de outros atos hierárquicos, vinculativos ou não vinculativos, como ofícios-circulares, recomendações, orientações, relatórios, atas de reunião, informações, memorandos, protocolos, divulgações de conteúdos.

O exercício das funções de direção somente mediante a utilização destes instrumentos hierárquicos (ordens e instruções) contribuirá para, para além do mais, uma menor pulverização de instrumentos hierárquicos em vigor na comarca e um melhor cumprimento pelos destinatários das determinações emanadas no uso dos poderes de direção.

O conteúdo das funções de direção do MMPCC encontra-se previsto nos artigos 101.º, da LOSJ e 80.º do EMP.

Dispõe o artigo 101.º, da LOSJ, sob a epígrafe “Competências do magistrado do Ministério Público Coordenador”:

1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestórias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;*
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;*
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca;*
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;*
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;*
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;*
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;*
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;*
- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;*
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;*
- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;*
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas*

secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.

m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;

n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;

o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;

p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;

q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;

r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

2 – A medida a que se refere a alínea f) do número anterior deve ser fundamentada nas exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, e precedida da audição do magistrado a reafetar.

3 – As medidas a que se referem as alíneas g) e h) do n.º 1 são precedidas da audição dos magistrados visados.

4 – A reafetação de magistrados do Ministério Público ou a afetação de processos têm como finalidade responder a necessidades de serviço, pontuais e transitórias, e devem ser fundadas em critérios gerais, definidos pelo Conselho Superior do Ministério Público, respeitando sempre princípios de proporcionalidade e equilíbrio de serviço, não podendo implicar prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

5 – O magistrado do Ministério Público coordenador tem direito a despesas de representação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 96.º

Por sua vez, o artigo 75.º do novo EMP, sob a epígrafe “Direção”, estabelece:

1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

a) Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados;

b) Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável,

adotando as medidas gestonárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;

c) Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;

d) Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca;

e) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;

f) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;

g) Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;

h) Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;

i) Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção;

j) Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções;

k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público;

l) Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;

m) Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;

n) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º;

o) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;

p) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;

q) Apreçar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;

r) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;

s) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;

t) Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a

realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;

u) Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;

v) Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.

2 – As decisões previstas nas alíneas k), l) e m) do número anterior devem ser precedidas da audição dos magistrados visados.

3 – O magistrado do Ministério Público coordenador é substituído nas suas faltas e impedimentos pelo magistrado do Ministério Público que indicar, ou, na falta de designação, pelo mais antigo a exercer funções na sua comarca.

Assim, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador dirigir e coordenar a atividade do Ministério Público na comarca, mediante a emissão de ordens e instruções, entre as quais destacámos as seguintes:

a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei.

Estas competências foram praticamente decalcadas no novo Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27.08, mais precisamente a respeito da densificação dos poderes de direção que cabem ao MMPCC e que ali foram revistos no seu artigo 75º.

Há, porém, pequenas mudanças, aparentemente de pormenor.

Enquanto que na LOSJ se refere que o MMPCC acompanha o movimento processual, no NEMP parece preferir-se que aquele monitorize o movimento processual. De uma forma ou de outra, a verdade é que o conteúdo dessa função consiste, efetivamente, num controlo ou fiscalização da atividade da procuradoria da comarca e dos magistrados e funcionários que a integrem.

De facto, apreciar se os processos ultrapassaram os seus prazos de forma excessiva ou que não foram resolvidos em prazo razoável, afiguram-se mais como uma ação de fiscalização da atividade desenvolvida, podendo, inclusivamente, contemplar uma análise casuística de um concreto processo, pois, somente dessa forma será possível afirmar se decorreu um prazo razoável para resolver a questão suscitada nesse processo e avaliar as medidas gestonárias a tomar.

O NEMP também não se compromete na identificação do tipo de medidas gestonárias a tomar, pois, não faz referência à sua índole administrativa, processual ou funcional. Parece-

nos, porém, que as medidas gestonárias de cariz processual, por exemplo na área penal, terão de ter fundamento no Código de Processo Penal.

Mantem-se ali o dever de informação que incumbe ao MMPCC de reportar sobre os processos que pendem por tempo excessivo ou que não sejam resolvido em prazo considerado razoável, assim como sobre as medidas gestonárias tomadas, clarificando-se que esse dever de informação tem como interlocutor o procurador-geral-regional.

b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta.

Veio o NEMP, nos termos das alíneas c), d) e e), do artigo 75.º, densificar e complementar o conteúdo da competência diretiva do MMPCC, estabelecendo que compete, naquele âmbito, elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca, acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca, e laborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada.

O artigo 91.º, n.º 2, da LOSJ previa uma correspondência direta entre o MMPCC e a Procuradoria Geral da República a respeito da apresentação dos objetivos da comarca, mas tendo o NEMP assumido a previsão da figura do procurador-geral regional (não prevista na LOSJ), deu-se algum conteúdo prático à mesma, fazendo-se por ele passar os objetivos a apresentar pelo MMPCC ao Procurador-Geral da República, podendo aquele, nos termos do artigo 68.º, al. d), tomar sobre eles posição.

Ao prever-se que o MMPC promova a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados, no âmbito do acompanhamento dos objetivos da comarca, significa que, muito embora a fixação desses objetivos caiba ao MMPCC, deverão os mesmos ser objeto de discussão e auscultação dos vários departamentos e procuradorias da comarca, pois, somente assim se logrará a sua efetiva e realística efetivação.

c) Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei.

A nosso ver esta distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público poderá ser concatenada com os instrumentos de mobilidade e gestão processual legalmente previstos, nomeadamente:

- a) A reafetação de magistrados;
- b) A afetação de processos;
- c) A acumulação;
- d) A agregação;
- e) A substituição.

De facto, parece-nos fazer todo o sentido o uso desses mecanismos ou instrumentos, verificados que se encontrem os demais pressupostos legais para a sua aplicação, sempre e quando se verifique que uma distribuição com base territorial se mostre desproporcional e injusta.

Na verdade, muitos casos existem, por exemplo, nos DIAP's de várias comarcas, onde a distribuição de processos de inquérito, tendo por base o âmbito territorial dos municípios correspondentes às respetivas secções desse DIAP, redundando numa distribuição não igualitária de processos entre magistrados da mesma comarca que possuem as mesmas funções, no caso, o despacho de processos de inquérito.

Não fará sentido, a nosso ver, que a utilização dos mencionados instrumentos não seja equacionada para atenuar ou mesmo corrigir as situações mais graves.

c.1. A reafecção de Magistrados:

Sobre a reafecção de magistrados, prevê a LOSJ que o MMPCC possa propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do PGr, a reafecção de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços.

O artigo 77.º do NEMP procede à respetiva definição como se tratando da “colocação transitória do magistrado em tribunal, procuradoria ou secção de departamento diverso daquele em que está colocado”.

A medida está sujeita ao princípio da especialização e restrito às situações em que verifique necessidades pontuais de serviço, melhorando a eficiência através do reequilíbrio da carga processual (cfr. artigo 101.º, n.º 1, al. f)).

Acresce que a reafecção não pode determinar que o magistrado passe a exercer funções em unidade orgânica que se situe em Comarca diversa ou que diste mais de 60 quilómetros daquela onde se encontra colocado, caducando ao fim de 6 meses, não podendo ser renovada quanto ao mesmo magistrado, sem o assentimento deste, antes de decorridos três anos.

Quanto à remuneração devida nestes casos, a mesma encontra-se prevista no artigo 129.º do NEMP.

Mediante a Deliberação de 24.01.2017, o Conselho Superior do Ministério Público estabeleceu os seguintes critérios gerais para, a partir da referida data, serem obrigatoriamente observados em todas as situações de reafecção de magistrados do Ministério Público:

- 1.º – Sempre que se verifique a necessidade de reafectar magistrado do Ministério Público a diferente tribunal, Procuradoria, juízo ou departamento, da mesma comarca,

o Magistrado do Ministério Público Coordenador da respetiva comarca, ao abrigo do disposto na alínea f), do n.º 1 da LOSJ, elabora proposta fundamentada, na qual se indique o magistrado a reafectar e os motivos e objetivos da reafecção.

2.º – Nessa proposta, o Coordenador pondera os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

3.º – A proposta referida nos números anteriores é comunicada pelo Coordenador ao magistrado escolhido, por escrito e pela forma mais expedita, podendo este pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

4.º – A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada da pronúncia do magistrado.

5.º – Nos casos em que a iniciativa da reafecção não seja da autoria do Coordenador, mas de outro superior hierárquico ou de iniciativa do Conselho Superior do Ministério Público, seguem-se, com as necessárias adaptações, os procedimentos enunciados nos números anteriores.

6.º – A reafecção não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

c.2. A Afetação de processos: definição e pressupostos

A afetação de processos corresponde à distribuição, aleatória ou por atribuição, de processos ou inquéritos a magistrado diverso do seu titular original, devendo obedecer ao princípio da especialização e tem por objetivo satisfazer necessidades pontuais de serviço, melhorando a eficiência através do reequilíbrio da carga processual.

A afetação de processos é também proposta pelo magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca ao Conselho Superior do Ministério Público, via Procurador-Geral Regional.

Nestes casos, o Conselho Superior do Ministério Público define e publicita os critérios gerais a que devem obedecer as decisões de acumulação, considerando o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição do serviço e a proibição da existência de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado.

Assim, nos termos da Deliberação de 24.01.2017, o Conselho Superior do Ministério Público estabeleceu os seguintes critérios gerais para, a partir da referida data, serem obrigatoriamente observados em todas as situações de afecção de processos e de inquéritos:

1.º – Sempre que se verifique a necessidade de afetar processos ou inquéritos a magistrado diferente do seu titular, ao abrigo do disposto na alínea g), do n.º 1 da LOSJ, o Coordenador profere despacho fundamentado, no qual se indiquem claramente os motivos e objetivos da afetação, observando as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a proporcionalidade e o eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

8.º – O despacho referido no número anterior é comunicado aos magistrados abrangidos pela afetação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

9.º – O despacho, acompanhado da sua comunicação aos magistrados abrangidos, bem como a pronúncia destes, é transmitido pelo Coordenador ao procurador-geral distrital, no mais curto espaço de tempo possível.

c.3. A Acumulação de serviço pressupõe o exercício de funções de magistrados em mais de um tribunal, Procuradoria ou secção de departamento corresponde a acumulação, respeitando os seguintes requisitos: A situação de acumulação tem de verificar-se na mesma Comarca; A proposta é formulada pelo magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca junto do Conselho Superior do Ministério Público, através do Procurador-Geral regional; Pressupõe a concordância do magistrado; Obedece ao princípio da especialização; Tem carácter excecional; Pressupõe a avaliação do volume processual existente e das necessidades do serviço.

Nestes casos, o Conselho Superior do Ministério Público define e publicita os critérios gerais a que devem obedecer as decisões de acumulação, considerando o princípio da proporcionalidade, regras de equilíbrio na distribuição do serviço e a proibição da existência de prejuízo sério para a vida pessoal e familiar do magistrado.

A situação de acumulação e a sua eventual manutenção é avaliada, semestralmente, pelo Procurador-Geral regional, que reporta ao Procurador-Geral da República.

Assim, nessa decorrência, pela nos termos da Deliberação de 24.01.2017, o Conselho Superior do Ministério Público estabeleceu os seguintes critérios gerais para, a partir da referida data, serem obrigatoriamente observados em todas as situações de cumulação de funções:

1.º – Sempre que se verifique a necessidade de algum magistrado do Ministério Público exercer funções em mais de uma Procuradoria, juízo ou departamento da mesma comarca, ao abrigo do disposto na alínea h), do n.º 1 da LOSJ, o Coordenador elabora proposta fundamentada, na qual se indiquem claramente os motivos e objectivos da acumulação de funções.

2.º – Nessa proposta, o Coordenador pondera os factores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

3.º – A proposta referida no número anterior é comunicada aos magistrados abrangidos pela acumulação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas.

4.º – A proposta do Coordenador é apresentada, por via hierárquica, ao Conselho Superior do Ministério Público, acompanhada das eventuais pronúncias.

5.º – Nos casos em que a iniciativa da acumulação não seja da autoria do Coordenador, mas de outro superior hierárquico ou de iniciativa do Conselho Superior do

Ministério Público, seguem-se, com as necessárias adaptações, os procedimentos enunciados nos números anteriores.

6.º – O exercício cumulativo de funções não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

CONCLUSÃO

A figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca nasce no ordenamento jurídico português com a Reforma Judiciária implementada pela publicação e entrada em vigor da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei de Organização do Sistema Judiciário (alterada pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro) e do respetivo regulamento, (Decreto-Lei n.º 49/2014 de 27.03).

A reforma visou, entre o mais, introduzir na organização judiciária mecanismos e instrumentos em matérias de gestão na atividade dos tribunais, designadamente nos Tribunais de primeira instância que possuem por base territorial a comarca.

No modelo atual e em vigor é o Juiz Presidente do Tribunal, com o apoio do Administrador Judiciário dele dependente, que desempenha o papel relevante neste novo modelo de gestão dos tribunais, ficando o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca relegado para segundo plano a respeito dessa gestão.

Mais do que nas funções de gestão do Tribunal, é nas funções de direção da procuradoria da comarca que o Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca assume maior relevância e possui os instrumentos, para elevar o nível de eficiência da magistratura do Ministério Público, aumentando o prestígio que cada vez mais vai granjeando na sociedade portuguesa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

38. O MAGISTRADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COORDENADOR DE COMARCA – COMPETÊNCIAS E OBJETIVOS PROCESSUAIS

Rui Miguel Morais Botelho Vieira*

Capítulo I – Introdução

Capítulo II – Competências do Magistrado do Ministério Público coordenador de comarca

Capítulo III – A gestão por objetivos e as medidas a tomar para a sua concretização

Capítulo IV – A qualidade dos serviços e a sua eficácia e eficiência

Capítulo V – Racionalização dos meios e motivação dos recursos humanos

Capítulo VI – Instrumentos hierárquicos e medidas para otimizar a ação do Ministério Público

Capítulo I – Introdução

O presente trabalho contém algumas linhas de orientação para a atuação do Magistrado do Ministério Público Coordenador (doravante MMPC) nas atuais comarcas criadas pela Lei nº62/2013, de 26 de agosto (doravante LOSJ), regulamentada pelo Decreto-Lei nº 49/2014, de 27 de março (doravante ROFTJ), considerando igualmente o Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei nº 68/2019, de 27 de agosto (doravante EMP).

Nessa conformidade, pretendo referir um conjunto de orientações sobre o modo de funcionamento da procuradoria da República de uma comarca, começando pelas competências do MMPC e a sua concretização, colocando em execução as competências do Ministério Público (doravante MP), bem como a sua interação com os restantes órgãos da comarca, o Conselho de Gestão e o Conselho Consultivo, no cenário de concretização do modelo de gestão por objetivos estratégicos e processuais.

Como decorre do referido quadro normativo, a organização judiciária instituída há 7 anos, teve como pressupostos o alargamento da base territorial das circunscrições judiciais, a implementação de um novo modelo de gestão das comarcas, a instalação de jurisdições especializadas, tendo como objetivos obter uma maior especialização e qualidade da Justiça, maior proximidade entre tribunais e cidadãos, um modelo de gestão cooperante, a aposta na obtenção de resultados mensuráveis, na rentabilização dos meios, na eficácia dos serviços e na avaliação periódica do desempenho.

Neste trabalho, farei um percurso pelas competências do MMPC, prosseguindo com orientações sobre o modelo de atuação, no qual se conformem procedimentos e métodos de trabalho que respeitem a concretização daqueles paradigmas.

Será abordada a gestão por objetivos, onde serão definidos alguns objetivos que podem ser delineados para a comarca, em função do que está imposto no art.º 90º da LOSJ, bem como as medidas adequadas para que tais objetivos sejam atingidos.

* Procurador da República.

Far-se-á uma análise de como se poderá melhorar a qualidade dos serviços e a racionalização, quer dos meios humanos, quer dos meios materiais para, depois, se abordar a questão da avaliação do desempenho, ou seja, da prestação de contas.

Por último, serão enumerados os instrumentos passíveis de serem utilizados pelo MMPC para intervir na gestão da comarca e otimizar a atividade do Ministério Público.

Capítulo II – Competências do Magistrado do MP coordenador de comarca

Nos termos dos artigos 99º e 101.º da LOSJ e dos artigos 74º e 75º do EMP, compete ao Magistrado do MP coordenador:

- a) Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestionárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei;
- b) Acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;
- c) Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da Comarca;
- d) Proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores da República, sem prejuízo do disposto na lei;
- e) Adotar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;
- f) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafectação de magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- g) Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;
- h) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma Comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente.

O disposto nas alíneas f) a h) foi regulamentado pela Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, de 24 de janeiro de 2017.

- i) Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;
- j) Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério

Público;

- k) Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;
- l) Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com exceção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo dado conhecimento dos relatórios das inspeções aos serviços e das avaliações, respeitando a proteção dos dados pessoais.
- m) Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça, a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;
- n) Implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;
- o) Acompanhar e avaliar a atividade do Ministério Público, nomeadamente a qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;
- p) Determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processuais;
- q) Assegurar a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público.
- r) Elaborar os regulamentos internos das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ouvido o Presidente do Tribunal e o Administrador Judiciário.

Funções do MMPC no Conselho de Gestão

Nos termos do artigo 108.º da LOSJ, o MMPC integra o Conselho de Gestão da Comarca, em conjunto com o Juiz Presidente e o Administrador Judiciário, pelo que a gestão da Comarca demanda a constante necessidade de diálogo, cooperação e articulação entre todos os intervenientes, como consagra o art.º 24.º do ROFTJ.

A lei atribui a este órgão a deliberação sobre as seguintes matérias:

- Aprovação dos relatórios semestrais da comarca relativos ao estado dos serviços e qualidade da resposta;
- Aprovação do projeto de orçamento para a comarca, a submeter a aprovação final do Ministério da Justiça, com base na dotação por este previamente estabelecida, bem como a promoção de alterações ao orçamento;
- O planeamento e avaliação dos resultados da comarca, tendo designadamente em conta as avaliações a que se refere a alínea b) do n.º 4 do artigo 94.º e a alínea o) do n.º 1 do artigo 101.º (acompanhamento e avaliação da atividade do tribunal, em particular a qualidade do serviço de justiça prestado);
- Aprovação de proposta de alteração ao mapa de pessoal, observados os limites fixados

para a secretaria da comarca;

- Aprovação, no final de cada ano judicial, de relatório de gestão, que contenha informação respeitante ao grau de cumprimento dos objetivos estabelecidos, indicando as causas dos principais desvios e acompanhar a execução orçamental em conformidade com os art.ºs 108º, nº2, f) e 106º, nº 1, j) da LOSJ.

Tais matérias são decisivas na administração da comarca, de modo a que se garanta uma verdadeira articulação entre os órgãos de gestão, bem como o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

No âmbito das suas competências, e considerando a estrutura hierarquizada do MP, aquelas devem ser adequadas às exigências de articulação com a sua hierarquia, o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), a Procuradoria-Geral da República e as Procuradorias- Gerais Regionais, tendo em conta a Orientação n.º 1/2014 da PGR.

Nos termos do art.º 91.º, n.º 1, da LOSJ, ao MMPC cabe, em articulação com o Juiz Presidente, ouvido o Administrador Judiciário, a elaboração de proposta para os objetivos processuais anuais da comarca, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca, por referência aos valores de referência processual estabelecidos. Por outro lado, nos termos do Despacho nº 5/2019 da Senhora Procuradora-Geral da República, impende sobre o MMPC o dever de elaborar um relatório semestral, relativo à atividade da Procuradoria da República da comarca, para se aferir, entre o mais, do grau de execução dos objetivos processuais.

O MMPC integra também o Conselho Consultivo

Nos termos do art.º 109º da LOSJ, o Conselho Consultivo é constituído pelo Presidente do Tribunal, pelo Magistrado do Ministério Público Coordenador, pelo Administrador Judiciário, por um representante dos juízes da comarca (eleito pelos seus pares), um representante dos magistrados do Ministério Público da comarca (eleito pelos seus pares), um representante dos oficiais de justiça em exercício de funções na comarca (eleito pelos seus pares), um representante da Ordem dos Advogados (com escritório na comarca) e um representante da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, com escritório na comarca.

É ainda composto por dois representantes dos municípios integrados na comarca e representantes dos utentes dos serviços de justiça, cooptados pelos demais membros do Conselho, no máximo de três.

O Conselho Consultivo reúne ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo Presidente do Tribunal, por sua iniciativa ou mediante solicitação de um terço dos seus membros. Podem participar ainda nas reuniões do Conselho Consultivo, sem direito a voto, por convocação do Presidente, quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação.

A participação de representantes dos utentes dos serviços de justiça e dos municípios integrados, bem como de quaisquer pessoas ou entidades cuja presença seja considerada necessária para esclarecimento dos assuntos em apreciação na comarca, permite a este órgão tomar conhecimento de questões sociais da comunidade, tais como fenómenos localizados de criminalidade ou de problemas sociais.

Entre outras funções, compete ao Conselho Consultivo pronunciar-se sobre os planos anuais e plurianuais de atividades e relatórios de atividades, os regulamentos internos do Tribunal e dos juízos que o integram, questões administrativas e de organização da comarca da competência do Juiz Presidente, as necessidades de recursos humanos do Tribunal e do Ministério Público e sobre o orçamento, propondo, se for caso disso, as necessárias alterações, dele dando conhecimento ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Ministério da Justiça e à Ordem dos Advogados.

Capítulo III – A gestão por objetivos e as medidas a tomar para a sua concretização

A este tema, a LOSJ dedica uma secção, com o título de gestão dos tribunais de primeira instância, estabelecendo os procedimentos e mecanismos relativos à gestão propriamente dita (gestão por objetivos – artigos 90.º e 91.º) e regula o processo de nomeação e funcionamento dos órgãos de gestão das comarcas.

No exercício das suas funções, o MMPC tem de ser, simultaneamente, administrador e gestor, ou seja, tem de ter sempre presente o planeamento, o controlo, a participação e a direção dos recursos humanos e materiais da comarca, a administração, e, por outro lado, tem de conseguir e saber incentivar a participação e estimular a autonomia e a responsabilidade de todos naquela organização que é a comarca, a gestão.

A lei, nos artigos 90.º e 91.º da LOSJ, estabelece, no quadro da gestão dos tribunais de primeira instância, uma gestão por objetivos – objetivos estratégicos e objetivos processuais, definindo-os e determinando a respetiva monitorização.

Os objetivos estratégicos são estabelecidos trienalmente (para o triénio subsequente) e a sua definição compete ao Conselho Superior da Magistratura e ao Procurador-Geral da República, em articulação o membro do Governo responsável pela área da justiça (artigo 90.º, n.º 1, da LOSJ).

A evolução da respetiva execução é anualmente monitorizada pelas entidades referidas (artigo 90.º, n.º 2, da LOSJ), devendo realizar-se reuniões trimestrais, visando o acompanhamento da evolução dos resultados obtidos, considerando os objetivos assumidos, com vista ao seu melhoramento ou ajustamento, se se mostrar necessário e adequado.

Por outro lado e como corolário da monitorização, o Conselho Superior da Magistratura, a Procuradoria-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça, articulam até 15 de julho os objetivos para o ano judicial subsequente e para o conjunto

dos tribunais judiciais de primeira instância e para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público, ponderando os meios afetos à adequação entre os valores da referência processual estabelecidos e os resultados registados em face dos objetivos assumidos, com base, designadamente, nos elementos disponibilizados pelo sistema de informação de suporte.

Os objetivos estratégicos

Foram fixados os seguintes objetivos estratégicos para o triénio 2019-2021, estabelecidos pelo Conselho Superior da Magistratura, a Procuradora-Geral da República e o membro do Governo responsável pela área da justiça, nos termos do art.º 90º, nºs 1 e 3 da LOSJ.

1 – Promover o acesso à justiça e ao direito:

– Aumentar a proximidade com os cidadãos; – Reforçar a transparência na administração da justiça; – Desenvolver iniciativas que melhorem o conhecimento dos cidadãos sobre o sistema de justiça, no geral, e, em concreto, sobre os respetivos direitos e deveres; – Desenvolver a comunicação externa (sociedade e comunicação social; – Promover a simplificação e clareza da linguagem das comunicações e decisões tanto no suporte físico como nas estruturas eletrónicas; – Acesso eletrónico à justiça – Criação, de forma articulada, das estruturas informáticas que permitam ao cidadão aceder à justiça por via eletrónica; – Melhorar as condições de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, eliminando as barreiras arquitetónicas.

2 – Decisão em prazo razoável:

– Melhorar o tempo de resolução dos processos; – Diminuir as pendências/manter a recuperação de pendências; – Desenvolver novos indicadores e funcionalidades do sistema de indicadores de gestão; – Desenvolver a monitorização da atividade dos tribunais; – Definir padrões de duração processual expectável; – Dotar a justiça de meios humanos adequados.

3 – Eficiência na organização da justiça:

– Implementar/desenvolver/partilhar boas práticas de gestão e de tramitação processual; – Reforçar o processo de desmaterialização processual; – Promover a interoperabilidade entre os sistemas informáticos de gestão processual e os sistemas informáticos das entidades que interagem com os tribunais; – Organização e estruturação da gestão partilhada do sistema de informação e tecnológico da justiça, face à necessária articulação dos subsistemas existentes, à nova legislação de proteção de dados e às exigências de segurança; – Apurar a cultura organizacional de reflexão sobre o serviço prestado e de planeamento das ações a empreender; – Reforço do sistema de segurança informática, incluindo a segurança estrutural do próprio sistema e as regras de acesso aos dados processuais; – Reforço e modernização do equipamento de suporte à informatização e desmaterialização em curso; – Revisão dos critérios, modo de recolha,

análise e divulgação dos dados que sustentam as estatísticas oficiais, clarificando a informação e permitindo políticas fundamentadas em dados estruturados; – Atualização dos dados a recolher e dos critérios a utilizar, correspondendo às exigências internacionais refletidas nas avaliações internacionais a Portugal; – Definição e implementação de boas práticas na gestão do apreendido; – Promover a reflexão sobre o aprofundamento do modelo de organização administrativa e financeira dos tribunais judiciais de primeira instância.

4 – Qualidade na justiça:

- Desenvolver ferramentas de auxílio à função de decidir; – Aprofundar os meios ao dispor dos tribunais adequados informatização e desmaterialização de processos; – Reforçar a segurança e a robustez dos sistemas de informação dos Tribunais.

Deve igualmente ter-se em conta o **Despacho da Senhora Procuradora Geral da República, de 06/03/2019**, que determinou que sejam consideradas **áreas prioritárias** do Ministério Público para o triénio 2019-2021:

- A. No âmbito dos fenómenos criminais prioritários, e sem prejuízo da Lei de Política Criminal, aprovada pela Lei n.º 55/2020 de 27 de agosto: i. Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira; ii. Cibercrime e Prova Digital; iii. Violência de género.
- B. Recuperação de ativos.
- C. Direitos das crianças e jovens, em especial a abordagem à delinquência infantil.
- D. Adultos especialmente vulneráveis.
- E. Interesses difusos e coletivos.

Os objetivos processuais

Os objetivos processuais a propor por cada MMPC são balizados pelos objetivos estratégicos.

De acordo com o artigo 91.º da LOSJ, os objetivos processuais são reportados ao número de processos existentes na comarca, Procuradoria ou Departamento, ao seu tempo de duração e ao número de processos findos.

De acordo com o citado preceito legal, estão aqui em causa os objetivos processuais e de gestão administrativa de cada comarca, competindo, ao Presidente do Tribunal e ao MMPC, tendo em conta a respetiva área de intervenção e ouvido o Administrador Judiciário, formular propostas para o ano subsequente relativas àqueles objetivos.

Para a respetiva determinação, terá de ter-se em conta a natureza e a complexidade do processo, o valor da causa, os recursos humanos disponíveis – magistrados, funcionários de justiça e outros funcionários, os meios alocados ao funcionamento da comarca, tendo também em conta os VRP's estabelecidos, para cada área de jurisdição - artigo 91.º, n.º 3, da LOSJ.

Importa ainda referir o limite natural que o n.º 4 do mesmo artigo 91.º impõe na definição dos objetivos para a comarca. E esse limite está diretamente conexas com a autonomia de que gozam os Magistrados do Ministério Público na sua atuação funcional. Estipula-se no citado preceito que os objetivos processuais da comarca não podem impor, limitar ou condicionar as decisões a proferir nos processos em concreto, quer quanto ao mérito da questão, quer quanto à opção pela forma processual entendida como mais adequada. Quer isto significar que os objetivos processuais definidos para a comarca não podem, por forma alguma, interferir ou condicionar as decisões a proferir nos processos, seja quanto ao mérito, seja quanto à forma.

Realço, de forma indicativa, algumas medidas a adotar, incrementar ou melhorar, na proposta de objetivos processuais para a atuação do Ministério Público.

Na área Penal

- Incentivar o cumprimento dos prazos de duração máxima do inquérito.
- Incentivar a uma atuação que revele uma direção efetiva do inquérito, fazendo com que o primeiro despacho constitua um verdadeiro plano de investigação;
- Melhorar a intervenção do MP na fase de julgamento, de forma a aumentar o número de condenações e pugnar pela interposição de recurso quando as decisões judiciais diverjam substancialmente dos fundamentos e pretensões formuladas pelo Ministério Público, promovendo uma intervenção proactiva e inconformada por parte dos magistrados;
- Solicitar que, em julgamento, se proceda ao registo das incidências e controvérsias geradas pelo trabalho realizado pelos magistrados nas fases anteriores, a quem devem ser transmitidas e com quem devem ser discutidas;
- Promover através de reuniões periódicas, o contacto entre os magistrados que representam o Ministério Público em audiências de julgamento e em instrução e os que tramitam inquéritos, para permitir uma maior otimização na recolha de prova e um aperfeiçoamento dos despachos acusatórios;
- Fomentar entre os magistrados a discussão e debate de questões jurídicas relevantes.
- Prosseguir a especialização de magistrados, atento o tipo de criminalidade mais grave e complexa, designadamente, a violência doméstica, a criminalidade económico-financeira, o cibercrime, a criminalidade violenta e o tráfico de estupefacientes.
- Incentivar a utilização dos instrumentos para a recuperação de ativos previstos na Lei nº 5/2002, de 11/01.
- Tomar medidas na área da violência doméstica, da violência contra crianças e contra idosos, melhorando a articulação da comunicação entre as diversas entidades com capacidade de intervenção no sentido da proteção das vítimas.
- Solicitar que nos casos de suspeita de prática de crimes graves contra as pessoas, em que tenham sido solicitados pelo OPC mandados de detenção fora de flagrante delito, o Ministério Público decida no máximo em 48 horas e, se for caso de detenção, emita e entregue nesse prazo os respetivos mandados;
- Tomar medidas para que, em casos de violência doméstica com filhos menores, a participação que deu início ao processo-crime chegue o mais depressa possível ao Tribunal de Família e Menores ou à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

competentes;

- Agilizar e intensificar os procedimentos de articulação com os órgãos de polícia criminal.
- Prosseguir o aumento da aplicação dos institutos de simplificação processual, suspensão provisória do processo, processo abreviado e processo sumaríssimo.
- Incentivar a prolação de despacho final nos processos pendentes há mais tempo, se necessário, fixando prazos, ressalvando-se os inquéritos por crimes fiscais, suspensos ao abrigo do disposto no art.º 47º do RGIT ou os inquéritos com diligências dependentes de terceiras entidades;
- Evitar a formação de megaprocessos.
- Proceder à digitalização dos processos, facilitando o trabalho posterior de magistrados, advogados e funcionários, evitando as constantes cópias e traslados, sem prejuízo da entrega de certidão se requerida pelos intervenientes que dela não prescindam.

Na área de Família e Crianças

- Para a instauração de ações de regulação das responsabilidades parentais, suas alterações e incidentes, estabelecer um prazo célere, não superior a 20 dias, até à apresentação da petição ou requerimento inicial (PI ou RI);
- Para o requerimento inicial para abertura de processo judicial de proteção e promoção de direitos dos menores baseados em comunicações das CPCJ, com abolição de instauração prévia de PA, ou, sendo abertos, o seu encerramento, por apresentação do RI, arquivamento ou devolução à CPCJ, estabelecer o prazo máximo de 10 dias;
- Não ultrapassar a duração máxima de 3 meses, excepcionalmente prorrogável até 6 meses, para instruir e decidir os ITE entrados;
- Aplicar a suspensão provisória em, pelo menos, 50% dos ITE, cuja instrução termine com recolha de indícios da prática dos factos pelo menor e da necessidade da sua educação para o direito.
- Melhorar a interlocução com as CPCJ's.
- Visitar instituições de acolhimento de crianças e jovens.

Na área Cível

- No que respeita aos processos administrativos, não ultrapassar a duração máxima de 3 meses até à apresentação da PI/RI ou decisão de não apresentação de ação, exceto nos que têm por objeto a propositura de ações em representação do Estado, em que essa duração máxima poderá prolongar-se até aos 6 meses.
- Assegurar um permanente serviço de atendimento ao público, com registo e monitorização sistemática, designadamente, no âmbito da defesa dos interesses dos maiores acompanhados;
- Monitorização e incentivar os contactos com as entidades administrativas tendo em vista uma melhor articulação nos casos de ações do contencioso do Estado.
- Dando cumprimento às áreas prioritárias de intervenção, proceder à análise de situações onde seja necessária a intervenção do MP na defesa do ambiente e do consumidor.

Na área do Trabalho

- Não ultrapassar para os processos administrativos para instauração de ações emergentes de contrato individual de trabalho, a duração máxima de 6 meses;
- Para os processos administrativos para apresentação de petição inicial (PI) ou requerimento de junta médica (RJM), com que se dá início à fase contenciosa do processo emergente de acidente de trabalho, estabelecer a duração máxima de 20 dias até à apresentação da PI ou do RJM;
- Pugar pela celeridade na realização do exame médico de avaliação do dano corporal e a respetiva elaboração e entrega do relatório.
 - Nos acidentes de trabalho em fase conciliatória, não exceder um ano para ulitimação da respetiva instrução e realização da tentativa de conciliação, sem prejuízo dos prazos de 18 e 30 meses para estabilização da situação clínica dos sinistrados;
- Manter o contacto direto entre magistrados da área do Comércio e da área do Trabalho, em vista da atempada reclamação e verificação ulterior de créditos laborais nos processos de insolvência e de revitalização e da instauração de ações de insolvência;
 - Incentivar a disponibilidade dos magistrados no atendimento aos trabalhadores, sinistrados e doentes profissionais.

Para todas as jurisdições

- Reforçar a articulação e coordenação entre todas jurisdições, solicitando que as comunicações sejam acompanhadas de todos os elementos documentais necessários, designadamente, a certidão enviada pelo MP do Tribunal de Comércio para a instauração de processo criminal pelo crime de insolvência dolosa.
- Melhorar, organizar e monitorizar o atendimento ao público, reforçando o atendimento ao público como meio privilegiado de intervenção do Ministério Público na comunidade.
- Incentivar que os utentes da justiça procedam à entrega de documentação que lhe seja solicitada, através de email;
- Utilizar os meios de comunicação à distância, designadamente a videoconferência pelo sistema webex, sempre que as pessoas vivam longe do tribunal ou tenham dificuldades em se deslocar, até como forma de precaução em tempo de pandemia.
- Evitar a utilização de processos administrativos, cuja autuação não se mostre absolutamente necessária para preparar ou acompanhar ações ou intervenções do Ministério Público e solicitar o arquivamento de processos administrativos assim que se mostre a sua desnecessidade.
- Promover a participação dos magistrados em conferências, designadamente, a realização de conferências em escolas, sobre as temáticas do cibercrime, violência escolar, violência doméstica e sexual e consumo de estupefacientes, sempre numa perspetiva pedagógica.

Estando referidas algumas áreas elegíveis no âmbito dos objetivos processuais, vou referir-me a algumas delas no âmbito da jurisdição penal.

a) – Quanto aos prazos de duração dos inquéritos

A meta a atingir é a de que os inquéritos cumpram os prazos legais de duração máxima previstos no Código de Processo Penal. As exceções a esta regra ocorrem nos casos de inquéritos de excepcional complexidade, em que poderá haver necessidade de ultrapassar o prazo normal de duração do inquérito, mas que, mesmo assim, não exceda um prazo razoável para que a justiça seja célere e a prova não se esfume com o decorrer do tempo.

Assim, o prazo de um inquérito que, por razões justificadas tenha de exceder o prazo normal, esse prazo não deverá ultrapassar o máximo dos 18 meses, sob pena de se poder comprometer o êxito da investigação e se perder a eficácia de prova. Quanto se constatar a impossibilidade de cumprimento deste objetivo, os motivos de tal impossibilidade devem de ser reportados para serem analisados e serem tomadas as medidas necessárias a corrigir esse desvio. Outros casos existem, porém, em que, por razões várias, os inquéritos devem ser encerrados em prazos mais curtos daqueles que a lei prevê.

É o caso dos inquéritos de natureza urgente, como os inquéritos por crime de violência doméstica, atenta a relevância social do fenómeno, em que o objetivo para o seu prazo máximo da duração do inquérito deverá ser de 30, 60 ou 90 dias, conforme os riscos em causa (elevado, médio e baixo), nos quais deverá ser deduzida acusação ou proferido despacho para suspensão provisória do processo.

b) – Quanto à pendência dos inquéritos com mais de 8 meses

Este fator é um dos instrumentos usados para analisar a eventual ineficiência da investigação e o seu resultado pode ter como consequência reflexos negativos quer na imagem do Ministério Público quer na imagem da justiça penal em geral, pois é um dos barómetros da lentidão da investigação. Daí que seja de estipular a redução dos inquéritos pendentes com mais de 8 meses para que o seu número não ultrapasse a meta de 20% da pendência global.

c) – Quanto à utilização predominante das soluções consensuais no processo penal, a suspensão provisória do processo e o processo sumaríssimo

Este item concretiza a intenção político-criminal do legislador, sendo um objetivo que vai ao encontro das Diretivas n.ºs 1/2014, 1/2015 e 1/2016 da PGR, e que exige um maior esforço e empenho do Ministério Público, mas que, simultaneamente, lhe confere uma intervenção mais marcante no processo penal.

Importa, por isso, que se definam metas ousadas, que permitam que estas soluções de consenso, a suspensão provisória do processo e o processo sumaríssimo, se tornem os meios de atuação mais usados pelo Ministério Público no tratamento da pequena e média criminalidade, até por contribuírem para uma acentuada diminuição do número das audiências de julgamento.

Assim, a meta a atingir é de que a percentagem de uso destas soluções de consenso se aproxime dos 60 %.

d) – Quanto ao aumento do número de condenações e a maior eficácia do Ministério Público nas audiências de julgamento

Acontece, com alguma frequência, que o Ministério Público, nos casos mais complexos, não dispõe, em audiência de julgamento, das mesmas armas de que dispõem os arguidos, em especial, aqueles que possuem maior capacidade económica e que, por isso, contratam vários advogados para os defender, que pesquisam toda a doutrina e jurisprudência, solicitam pareceres a professores catedráticos, contestam os meios de prova, planeiam estratégias de defesa, e trabalham em equipa por forma a melhor desmontar a acusação.

Assim, deverá haver partilha de informação e conhecimentos entre os magistrados que intervêm no inquérito, instrução e julgamento, para que os conhecimentos específicos do processo, em especial quanto aos meios de prova, designadamente interceções telefónicas, correio eletrónico, perícias, bem como na utilização do instituto da perda alargada de bens (Lei nº 5/2002, de 11 de janeiro), não se percam, podendo ser, ainda que excecionalmente, colocados dois magistrados simultaneamente em julgamento, com vista a uma maior eficácia da intervenção.

Por outro lado, não obstante o Ministério Público só deva pedir a condenação em julgamento quando estiver convencido que a versão da acusação é a que retrata a verdade dos factos e ficou processualmente demonstrada, há que definir, como objetivo, que as acusações deduzidas devem, em cerca de 90% dos casos, originar as respetivas condenações. Ou seja, excetuando as situações supra indicadas, em que ao longo do julgamento o magistrado se convence que a acusação está afastada da verdade material ou não ficou provada por contingências probatórias, devem ser adotadas medidas para que se torne mais eficiente o desempenho do Ministério Público nas audiências de julgamento.

Para esse efeito, deve ser promovida a partilha de conhecimentos entre os magistrados das diversas jurisdições, penal, administrativa, fiscal, comércio, trabalho, família, cível, com vista a que os magistrados se sintam mais habilitados a intervir numa determinada área, a qual, muitas vezes, convoca conhecimentos de outras.

e) – Quanto ao atendimento ao público

O atendimento ao público é uma das facetas mais importante da intervenção do Ministério Público pela sua visibilidade e pela sua relevância social, sobretudo, no que toca à proteção dos idosos, crianças e trabalhadores.

Devem ser definidas regras específicas para o atendimento ao público. Este deverá ter dias designados para esse efeito em que, preferencialmente, todas as pessoas que nesses dias se inscrevam na secretaria sejam efetivamente atendidas por magistrado. Excetuam-se as situações urgentes que serão tratadas, de imediato, em qualquer dia/hora pelo magistrado de turno. As regras para o atendimento devem ser afixadas em local visível.

Por outro lado, sempre que for possível, deve promover-se o atendimento com a utilização de meios tecnológicos, em especial no atual contexto de pandemia.

f) – Prosseguir a organização de seções especializadas de violência doméstica, crimes sexuais e maus tratos, criminalidade económico-financeira, cibercrime, criminalidade violenta e tráfico de estupefacientes

É fundamental que nas seções do DIAP de maior dimensão da comarca se concentrem as investigações de crimes de violência doméstica, crimes sexuais e de maus tratos, criminalidade económico-financeira, cibercrime, criminalidade violenta e tráfico de estupefacientes, o que já vem sendo feito desde 2014 até ao presente.

Devem ser constituídas equipas de magistrados com maior apetência e experiência para estes fenómenos criminais. Será fundamental obter-se mais eficácia e celeridade nos inquéritos de crimes de violência doméstica, sexuais e maus tratos, a maior parte de natureza urgente, com risco para a vida e integridade física das vítimas, devendo o MP promover em prazo útil as necessárias medidas de coação.

Por outro lado, a criminalidade económico-financeira demanda a utilização de meios de prova específicos, como a utilização de interceções telefónicas, pesquisas informáticas, correio eletrónico, investigações patrimoniais e financeiras para a perda ampliada de bens nos termos da Lei nº 5/2002, de 11 de janeiro, análise de documentação bancária, perícias financeiras e conhecimentos de contratação pública, designadamente.

Também o combate ao cibercrime pressupõe a utilização de pesquisas informáticas, de correio eletrónico, análise de extratos bancários e específicos conhecimentos de natureza informática.

Por sua vez, a criminalidade violenta e tráfico de estupefacientes exige a utilização de meios de prova em tempo real, como escutas, vigilâncias, com vista à apreensão de objetos, produtos do crime e à detenção em flagrante dos agentes do crime.

Os magistrados destas seções devem partilhar informação relevante entre investigações, e poderão conhecer melhor o fenómeno criminal da comarca, devendo desenvolver uma articulação próxima, informal e célere com os OPC's. Estes magistrados terão de ter contactos regulares com o OPC, definindo em despacho inicial ou em reunião com o respetivo coordenador de investigação criminal, a linha de investigação e os prazos previsíveis para a realização das diligências. Para além disso, por meios expeditos e desburocratizados (telefone ou email), devem acompanhar a evolução da investigação, tentando que eventuais constrangimentos surgidos durante esta sejam devidamente ultrapassados.

Estando definidos alguns dos objetivos suscetíveis de nortear a gestão da comarca, passa-se a explicitar a forma como os mesmos podem concretizar-se, elencando-se algumas medidas que, para esse fim, poderão ser adotadas.

1 – Definição de mecanismos de gestão processual.

No que concerne à gestão processual há diversas orientações que poderão ser postas em prática para que se torne o serviço menos burocrático e mais eficiente.

Impor que no despacho inicial a proferir em inquérito e sempre que for caso de delegação da investigação no OPC, se faça constar do mesmo um plano global de diligências a realizar com o que de mais relevante interessa apurar, para que a entidade policial cumpra esse conjunto de diligências delineado.

Determinar que, no despacho em que seja delegada a competência da investigação, se fixe um prazo de 90 dias (exceto obviamente nos inquéritos urgentes) para que a mesma seja realizada, aguardando-se o decurso desse prazo pela devolução do inquérito sem que haja pedidos de informação sobre o estado das investigações, sem prejuízo de poder haver contacto telefónico ou por email, sempre que se justifique. Nos casos em que o magistrado decida realizar ele próprio o inquérito, determinar que seja também estabelecido no primeiro despacho um plano de investigação, com agendamento das diligências.

Quanto aos magistrados que, para além dos inquéritos ou processos administrativos que lhes estão distribuídos, têm de estar presentes em diligências judiciais, serão dadas instruções para que concertem a sua agenda com a do respetivo magistrado judicial, a fim de se evitem sobreposições de atos e subsequentes adiamentos, com os necessários prejuízos que daí possam advir para o cidadão.

Nas investigações de criminalidade mais complexa, deverá ser determinado que o titular do inquérito reúna com o responsável pela investigação na respetiva entidade policial, para definir estratégias de investigação, o prazo para a conclusão da mesma e o prazo para serem remetidos relatórios intercalares que permitam avaliar a evolução da investigação.

Devem ser dadas instruções com vista a evitar a prática de atos dilatatórios nos inquéritos, dando-se especial relevância à concentração de atos para que o inquérito não tenha que ser concluso ao magistrado mais do que as vezes necessárias. Para este efeito, deverão ser proferidas instruções para que os funcionários do MP possam praticar oficiosamente determinados atos que evitem a abertura de conclusões desnecessárias.

Os despachos finais de arquivamento, sobretudo, nos casos da pequena e média criminalidade, podem ser sucintos e objetivos, evitando-se longas citações de doutrina e jurisprudência. Desta forma, evitando-se longos despachos de arquivamento, liberta-se tempo disponível para o magistrado ocupar na realização de diligências ou na prolação de outras peças processuais que exijam maior desenvolvimento, como os recursos e respostas.

Quanto às acusações, importa que contenham uma cronologia fáctica bem definida com uma descrição concisa e objetiva. Nas acusações mais longas, devem ser deduzidas por artigos e que, na indicação da prova testemunhal, se mencionem quais os factos sobre os quais cada depoimento irá incidir com maior relevância, a fim de facilitar quem estiver a representar o Ministério Público em instrução e em audiência de julgamento.

Sempre que houver necessidade de indicar como testemunhas agentes de forças policiais, deve-se evitar que se indique mais do que um agente por cada ato processual, para que não se retirem desnecessariamente os agentes das suas funções, enquanto aguardam em tribunal para serem inquiridos e enquanto dura a sua inquirição. Quando for deduzida acusação em processo sumário (em que o agente autuante seja testemunha) será determinado que este não tenha que se deslocar ao tribunal no dia da audiência sem que seja necessária a sua presença (nestes processos, na maior parte dos casos, o arguido confessa os factos e a produção de prova é dispensada). Caso se mostre necessário o depoimento de agente, será o mesmo contactado telefonicamente para o efeito a fim, de imediato, se apresentar no tribunal.

2 – Estabelecimento de canais de comunicação entre os OPC's e o MP e definição de formas de aumento de eficácia na investigação dos inquéritos

Serão fomentadas reuniões periódicas entre os magistrados que têm a seu cargo inquéritos com investigações delegadas nos OPC's e os responsáveis na comarca por esses OPC's, para esclarecimento de dúvidas, colocação de questões e para que haja um melhor conhecimento mútuo de todas as pessoas envolvidas na investigação, designadamente, com a Autoridade Tributária (crimes fiscais e aduaneiros), ISS (crimes contra a segurança social), PJ (criminalidade económico-financeira, cibercrime, crimes sexuais, homicídios e associação criminosa), GNR e PSP (criminalidade violenta, tráfico de estupefacientes, violência doméstica, maus tratos, roubos, furtos, crimes contra as pessoas e criminalidade genérica).

Deverá determinar-se que as comunicações oficiais entre o MP e os OPC's se faça preferencialmente pela via eletrónica (com junção da cópia do email ao processo) devendo ser esta a via usada para se obterem informações sobre o estado das investigações.

3 – Separação entre a pequena/média criminalidade da criminalidade grave e organizada.

A pequena/média criminalidade será tratada com recurso preferencial aos meios de consensualização processual, com investigações menos demoradas, evitando-se a repetição de diligências já realizadas pelo OPC. Neste tipo de criminalidade, os magistrados terão a seu cargo apenas inquéritos de determinadas tipologias de crimes e os contactos já referidos com os OPC's terão de ser intensificados para que as investigações por estes realizadas se encaminhem e reúnam os elementos necessários à aplicação de suspensão provisória do processo ou para o processo sumaríssimo.

No despacho inicial, o magistrado, além de aplicar a medida de gestão processual acima referida, de definição em concreto do plano de diligências (quem deve ser inquirido e interrogado e o que deve ser apurado) a realizar pelo OPC, fixará nesse despacho o prazo máximo (de 30 ou 60 dias consoante a complexidade) para a sua realização.

Para melhor rentabilizar o trabalho dos OPC's nesta área, deverá ser elaborado um manual de procedimentos onde constará por cada tipo de crime o que deve ser apurado, sendo o manual de procedimentos distribuído aos OPC's e também aos funcionários da procuradoria da República que tenham a seu cargo a tramitação processual e a realização de diligências de prova.

Por sua vez, a criminalidade grave e organizada será tratada com especial atenção, de modo a que se recolha toda a prova necessária no mais breve espaço de tempo.

Concretamente, quanto à violência doméstica, atenta a sua natureza urgente e a relevância e gravidade deste fenómeno social, todos os inquéritos desta tipologia devem continuar a estar concentrados num ou mais magistrados (consoante a expressão numérica deste fenómeno na comarca), que permitirá que haja uma uniformidade de critérios no tratamento das diversas situações. Por outro lado, por contactos com a PSP e GNR, será solicitado que um conjunto específico de agentes destas forças policiais seja destacado para trabalhar neste tipo de investigações e que, por isso, estará em contacto permanente com os magistrados a quem caberá a tramitação destes inquéritos. Esta equipa (magistrados e agentes das forças policiais) desenvolverá o serviço de modo a que, logo que seja autuado um inquérito deste tipo, os ofendidos sejam inquiridos, seja recolhida a restante prova, tudo no espaço de tempo mais curto, para que, em 48 horas, nos casos mais urgentes, de risco elevado, o magistrado se decida pela submissão do arguido a interrogatório judicial para aplicação de medida de coação.

Ainda na área da violência doméstica, serão também contactadas as instituições de apoio à vítima da comarca para com elas ser celebrados protocolo que permitam que uma vítima, logo após a situação ser denunciada, seja contactada por psicólogo ou assistente social (em regime de gratuidade) para a acompanhar e elucidar sobre as soluções que a lei lhe confere para sua proteção.

4 – Definição de regras para a tramitação dos inquéritos por parte dos funcionários das secretarias do MP, elencando um conjunto de atos oficiosos a praticar por estes que não necessitem de despacho prévio do magistrado.

É importante que os magistrados só sejam chamados a proferir despacho num inquérito quando tal se afigurar necessário, para permitir que seja disponibilizado mais tempo para a prolação de despachos finais ou outras peças processuais, para definição de estratégias investigatórias e para a realização de diligências que, pela sua natureza, exijam a sua presidência. Para esse efeito, serão identificados um conjunto de atos em inquérito que serão oficiosamente realizados pelos funcionários da secretaria do Ministério Público, sem necessidade de intervenção prévia do magistrado titular do inquérito. São atos relativos a questões de mero expediente, que possibilitam aliviar a carga de trabalho dos magistrados e aligeirar substancialmente o número de conclusões que diariamente lhes são abertas pelas secretarias. Por outro lado, com a delimitação desses atos oficiosos a praticar pelos funcionários, valorizam-se as funções destes profissionais, atribuindo-lhes mais responsabilidade na execução do serviço e convocando-os para melhor contribuírem para a racionalização de meios e o cumprimento dos objetivos definidos para a comarca.

Assim, indicam-se alguns atos a ser oficiosamente praticados pelos funcionários da secretaria do Ministério Público, sem necessidade de despacho prévio do magistrado titular do inquérito:

- Em inquérito contra arguido desconhecido, findo ou cuja investigação esteja

conferida a OPC, que não se encontre em segredo de justiça, a secretaria emitirá certidão do auto de notícia que tenha sido requerida pelo queixoso ou por quem demonstre ter legitimidade para o efeito;

– Após ser autuado e registado um inquérito, com a primeira conclusão eletrônica será prestada sempre informação nos autos (que pode ser substituída por junção de print informático) se, nos serviços do Ministério Público da comarca respectiva, corre termos (ou não) algum outro processo em que sejam intervenientes processuais os identificados nesse inquérito;

– Nos inquéritos por crime contra o património de autor desconhecido, tendo no primeiro despacho sido delegada a competência para a investigação no OPC, só será aberta conclusão depois de recebido o inquérito concluído ou, caso tal não aconteça no prazo de 60 dias, a secretaria contactará o OPC para averiguar da situação dos autos e abrirá conclusão com a informação que tiver assim obtido.

– Serão realizadas as diligências necessárias à solicitação da marcação de exames complementares para avaliação do dano corporal, solicitados pelo perito médico-legal como necessários à perícia.

– Serão realizadas as necessárias diligências de notificação de ofendidos para comparência em todos os exames médico-legais que se sigam ao primeiro e que tenham sido ordenados pelo magistrado titular do inquérito;

– Relativamente a inquéritos já acusados, depois de controlados os prazos das respetivas notificações e comunicações, será efetuada a sua remessa para a fase de julgamento ou de instrução, consoante os casos;

– Será requisitado e junto aos autos, certificado de registo criminal de arguidos e denunciados logo que constem do processo os necessários elementos de identificação, bem como a certidão do registo comercial das pessoas coletivas;

– Nos inquéritos registados por crime punível com pena não superior a 5 anos de prisão, será junta informação, a obter no SIMP, sobre a aplicação anterior ao arguido da medida da suspensão provisória do processo. Uma vez determinada a suspensão provisória do processo, será efetuada no SIMP o respetivo registo, juntando-se, depois desse ato, cópia do mesmo nos autos. Nos processos suspensos provisoriamente, ordenado que seja o seu arquivamento ou o seu prosseguimento com dedução de acusação, serão inseridos no SIMP os dados inerentes a esse despacho subsequente;

– Nos inquéritos por crime rodoviário (condução sob a influência do álcool, condução sem carta, condução perigosa) será obtido na respetiva base de dados do IMTT, documento relativo à titularidade de carta de condução do denunciado;

– No caso de processos sumários ou respeitantes a arguidos detidos em flagrante delito, o expediente entregue pelos OPC's será instruído com a informação sobre se corre algum outro processo contra o mesmo arguido, com o CRC do mesmo e o registo de SPP. Ainda quanto a este tipo de processos, quando o OPC notificar o arguido e as testemunhas para comparência no MP, na data e hora por essa entidade designada, a primeira conclusão no processo será acompanhada de informação sobre a presença ou não das pessoas convocadas pelo OPC.

– Nos crimes de investigação prioritária, será feita conclusão do inquérito ao magistrado titular 10 dias antes do início de cada período de férias judiciais, para avaliação da necessidade da sua tramitação durante esses períodos;

- Os processos que se encontrem em investigação nos OPC's, e em que se mostre decorrido o prazo inicialmente concedido para a investigação, serão, todos os 30 dias depois de findo tal prazo, conclusos ao magistrado para apreciação, exceto quando haja despacho em sentido diverso, determinando que se aguarde um prazo maior;
- Sempre que se mostre verificada a ultrapassagem do prazo a que alude o art.º 276º, nº4 do CPP, será aberta conclusão para efeitos de registo, com menção desse facto;
- Os objetos apreendidos e entregues na secretaria do Ministério Público, antes de serem colocados em depósito próprio ou ocasional, serão submetidos a um exame sumário descritivo (caso não traga tal exame já efetuado), sem prejuízo de, posteriormente, ser ordenada uma perícia ao mesmo ou um exame complementar. Caso o objeto esteja a ser entregue por OPC sem esse exame descritivo, poderá a secretaria, na pessoa do seu responsável, solicitar esse exame.

Capítulo IV – A qualidade dos serviços e a sua eficácia e eficiência

Para se conseguir uma melhor qualidade dos serviços, aumentando o número de processos findos e utilizando da melhor maneira possível os recursos humanos e os meios materiais disponíveis, é necessário que se interiorize que a atividade do MP deva ser célere e eficiente.

Este desiderato tem como uma das facetas fundamentais, a forma como o público, o utente da justiça, é atendido, quer nas secretarias do MP, quer no atendimento ao público a efetuar pelos magistrados, quer ainda no modo como decorrem as diligências processuais.

Por isso, as secretarias devem ser um espaço agradável, não só para quem lá trabalha, como para quem lá se dirige para tratar de um assunto. Assim, o espaço deverá ser funcional, acolhedor e com uma imagem de organização. Para tal é necessário que haja locais para se aguardar o atendimento com o mínimo de conforto (cadeiras, máquinas de café e de venda de produtos alimentares e com o acesso às instalações sanitárias devidamente assinalado).

A fim de se concretizarem estas medidas, importa que, em conjugação com o administrador judiciário, se concertem ideias e objetivos com vista à otimização dos espaços destinados ao atendimento ao público. Terá também de se apostar na sensibilização dos funcionários do Ministério Público para a causa pública, fazendo-lhes salientar a importância do modo como se atende o público e se satisfazem as suas expectativas; não fazer esperar as pessoas mais do que estritamente necessário, tentar esclarecer da melhor forma as suas dúvidas, encaminhando-os para o serviço adequado, ter bem visível todas as indicações inerentes à secretaria do Ministério Público, incluindo um organigrama dos funcionários dessa secretaria, as indicações relativas ao atendimento ao público pelos magistrados e que, para os caso mais urgentes, haverá sempre alguém de serviço para o apreciar e estar também em quadro bem visível os atos que, em geral, podem ser ali

praticados, para se contribuir para uma melhor imagem da justiça e para um melhor funcionamento dos tribunais em geral.

Os funcionários que em primeira linha atendem quem se dirige à secretaria, devem ser afáveis, de bom trato e prontos a resolver a questão colocada de modo que as expectativas do público sejam satisfeitas e de preferência superadas.

Quanto ao atendimento ao público executado pelos magistrados do MP, dado que esta função se apresenta como uma das áreas mais relevantes da atividade do Ministério Público com um verdadeiro cariz social, a mesma tem de ser preservada e, cada vez mais, melhorada, em especial, em época de crise económica e de pandemia.

Assim, deve estar afixado no átrio da secretaria, em local bem visível, a possibilidade de atendimento ao público pelos magistrados com indicação dos temas que, nesse serviço, podem ser tratados. Os dias específicos de atendimento devem estar devidamente assinalados, com a ressalva de que todos os casos considerados urgentes, podem ser atendidos em qualquer dia da semana. A pessoa que alegue urgência explicará sinteticamente a situação ao funcionário da secretaria que o atende, o qual, por sua vez, de imediato, a transmitirá ao magistrado de turno devendo este, se considerar estar efetivamente perante uma urgência, providenciar pelo seu atendimento imediato ou, caso contrário, encaminhar a pessoa para entrevista a realizar no dia designado para o atendimento ao público.

Este atendimento deverá ser realizado obrigatoriamente pelo magistrado respetivo, não devendo ser delegado em funcionário. O atendimento deverá ser realizado em gabinete próprio, com a ficha de atendimento já pré-preenchida e informatizada e, de preferência, na presença do funcionário que, nesse serviço, coadjuva o magistrado. Findo o atendimento, as respetivas fichas serão objeto de análise, sendo que as situações mais simples serão de imediato tratadas, fazendo-se menção desse facto na ficha a qual será, de seguida, arquivada.

Quando a ação ou o requerimento a apresentar em juízo dependa apenas da obtenção de uma certidão ou outro documento de rápida localização e que tal diligência não demore mais de uma semana, aguardar-se-á a sua obtenção e logo que a mesma seja disponibilizada será deduzido o incidente ou articulado respetivo, arquivando-se a ficha com essa menção. Quando se preveja que a propositura de ação, dedução de incidente ou apresentação de requerimento, venha a ser praticado em prazo mais demorado e necessite da recolha de elementos probatórios mais substanciais, será instaurado, com base na ficha de atendimento, um processo administrativo.

De salientar que em tempos de pandemia de covid-19, deve incentivar-se a realização de contactos à distância, podendo os esclarecimentos pretendidos pelos cidadãos ser realizados através de telefone e email, devendo os respetivos contactos estar afixados de forma visível no tribunal.

Na área do direito da família e das crianças, deverá ser dada particular relevância ao desempenho de magistrado interlocutor da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), de modo a que as funções de fiscalização desta instituição sejam efetivamente

realizadas, com deslocções periódicas à mesma para análise dos respetivos processos, para esclarecimento de dúvidas e para melhor definição de projetos de vida para crianças institucionalizadas.

Deverá ser estabelecido um eficiente canal de comunicação entre os magistrados da área da família e menores e os da área dos inquéritos (em especial os que tiverem a seu cargo as violências domésticas e os abusos sexuais de crianças) para que não ocorram duplicações de diligências e para que, através de práticas processuais incorretas, não se potencie a dupla vitimização dos ofendidos. Daí que tenham de ser fomentadas reuniões entre estes magistrados para afinar estratégias de investigação e de intervenção, incrementando a utilização do mecanismo processual das declarações para memória futura e a utilização de eventuais perícias do processo- crime no processo de promoção e proteção e vice-versa.

Capítulo V – Racionalização dos meios e motivação dos recursos humanos

A racionalização de meios é um imperativo inerente a toda a atividade do Estado e também afeta o Ministério Público e passa, em geral, não só pela rentabilização dos recursos humanos, como pela introdução de regras tendentes a diminuir os gastos de material.

Por seu turno, a rentabilização dos recursos humanos é um princípio ao qual está subjacente o imperativo de se produzir mais serviço e de mais qualidade com uma gestão racional dos magistrados e funcionários.

Para tal, impõe-se o trabalho de equipa em que cada um deve dar o seu melhor contributo para que o resultado final – o alcançar dos objetivos definidos para a comarca - seja atingido com ganhos relevantes para a realização da justiça e para o cidadão em geral.

Daí que os magistrados, embora tenham um serviço a si atribuído, tenham de ser alertados que poderão ser chamados a recuperar algum atraso de algum Colega ou a ajudá-lo na resolução de um processo mais complexo, naturalmente através dos mecanismos relativos à afetação de processos, artº.s 78º do EMP e 101.º, n.º 1, al. g), da LOSJ.

Do mesmo modo, os magistrados que estiverem na tramitação e despacho dos inquéritos, poderão ser chamados a colaborar, nos casos mais complexos, com os que representam o MP nas audiências de julgamento, de maneira a que seja facilitada a análise da prova recolhida, para se obterem ganhos em termos probatórios e se diminua o número das absolvições. Tal também permitirá que quem elabora uma acusação obtenha informação sobre o resultado que esta veio a ter em julgamento, permitindo-lhe corrigir estratégias de investigação para que, futuramente, eventuais erros não voltem a repetir-se.

Não será de descartar a hipótese de, nos casos mais complexos, quem deduziu a acusação, estar a acompanhar o processo na fase de instrução e estar mesmo presente na audiência de julgamento para ajudar o magistrado que, nessa fase processual, tiver a seu cargo a representação do Ministério Público, para se procurar uma atuação mais eficiente. Quanto aos funcionários, também se deve sublinhar que terão de interiorizar que estão numa equipa cujo objetivo final é a realização da justiça através da concretização de

objetivos mensuráveis e pré-definidos. Daí que, embora cada um deles, tenha processos distribuídos para cumprimento de despachos, poderão ter de colaborar com outros funcionários na recuperação de atrasos ou na sua substituição.

Os meios materiais

Quanto à racionalização dos recursos materiais, impõe-se a aplicação de algumas medidas que permitam reduzir os custos com aquisição de papel, tinteiros e com as despesas postais.

Relativamente ao papel, será incentivada a redução ao mínimo possível a impressão de documentos, e a utilização de meios de comunicação eletrónica para pedidos de informação ou de diligências às entidades policiais. Estas entidades, por sua vez, serão também incentivadas a utilizar esses mesmos meios sempre que tiverem de comunicar com as secretarias do MP. Do mesmo modo, sempre que seja necessária convocar alguma testemunha para diligência em inquérito ou PA, deve-se privilegiar o seu contacto pelo telefónico ou por email, lavrando-se a respetiva cota no processo, em vez de recorrer sistematicamente aos serviços postais.

Por sua vez, a troca de peças processuais entre magistrados deve ser feita exclusivamente através de correio eletrónico ou pelo SIMP e não pela impressão em papel.

Os processos devem ser digitalizados, evitando-se as cópias em papel, podendo ser entregue em CD aos intervenientes processuais, que podem dessa forma ter acesso a todo o processo para consulta.

A motivação dos recursos humanos

A motivação dos magistrados e funcionários é um meio fundamental para que se atinjam os objetivos definidos para a comarca. Tal motivação passa por alertá-los para a importância do trabalho de equipa, da desburocratização e da existência de métodos de trabalho que incorporam o alcançar de objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica.

Por consequência, terá de lhes ser significado que o sucesso da equipa onde se integram terá reflexos positivos não só na imagem da justiça e da respetiva comarca, como também na avaliação de mérito a que periodicamente serão submetidos.

Ademais, suscitar a sua motivação passará ainda pela sua convocação para colaborarem, através de reuniões, na definição dos objetivos e também por lhes dar conhecimento periódico sobre os indicadores recolhidos acerca da forma como os objetivos vão sendo prosseguidos ao longo do ano e de quais são os mecanismos de gestão eventualmente introduzidos ou alterados para que consiga, ao fim de cada ano, atingi-los. Ou seja, todos os magistrados, mas também os funcionários da comarca, são chamados a participar na definição de objetivos, a reportarem constrangimentos na execução dos mesmos com vista a correção de eventuais desvios e a apresentarem sugestões para a melhoria do serviço.

Capítulo VI – Instrumentos hierárquicos e medidas para otimizar a ação do Ministério Público

O MMPC dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca emitindo ordens e instruções, como refere expressamente a lei – art.º 101.º, n.º 1, da LOSJ.

A Diretiva nº 5/2014, de 19/11/2014, da PGR, procedeu à definição e delimitação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público.

Quanto à ordem, refere que “contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.”

Sobre a instrução diz-se que “contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolve diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.”

Sem prejuízo da faculdade de sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas, artigo 101.º, n.º 1 da LOSJ, pode o MMPC recorrer aos instrumentos hierárquicos não vinculativos, nomeadamente a recomendações e orientações.

Através destes instrumentos, pode o MMPC promover a uniformização da aplicação do direito, em casos que ainda não tenham sido objeto de Diretiva da PGR, evitando a aplicação indesejável e lesiva da imagem dos tribunais de soluções ostensivamente diferentes a casos substancialmente iguais.

Pensamos que se as questões forem discutidas previamente e de forma aberta pelos magistrados destinatários das futuras recomendações e orientações, estas, correspondendo na sua essência a consensos alcançados após debate, são normalmente observadas por todos. Estamos em crer que o sucesso ou o insucesso da coordenação, exercida por um magistrado e direcionada a outros magistrados, depende mais do uso de instrumentos não vinculativos, bem como do diálogo e pedagogia, do que de ordens e instruções.

A Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, de 24 de janeiro de 2017

A introdução de um novo n.º 4 no artigo 101.º da LOSJ, por via da entrada em vigor da Lei n.º 40-A/2016, de 22 de Dezembro, implicou que o CSMP estabelecesse os critérios gerais a que deve obedecer a reafectação de magistrados do MP ou a afetação de processos, respeitando o princípio da especialização, ponderando exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado.

A- Reafecção de magistrados, art.ºs 77º do EMP e 101.º, n.º 1, al. f), da LOSJ

No caso de ser necessário reafectar um magistrado do Ministério Público a diferente tribunal, Procuradoria, juízo ou departamento da mesma Comarca, o MMPC, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do art.º 101.º da LOSJ, elabora proposta fundamentada na qual se indique o magistrado a reafectar e os motivos e objetivos da reafecção. Nessa proposta, pondera os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica ao lugar a reafectar, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado. A proposta é comunicada pelo MMPC ao magistrado escolhido, por escrito, podendo este pronunciar-se, também por escrito, em 48 horas. A proposta é apresentada, por via hierárquica, ao CSMP, acompanhada da pronúncia do magistrado. A reafecção não pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte e não pode ser renovada, quanto ao mesmo magistrado, sem o acordo deste, antes de decorridos 3 anos.

B- Afetação de processos, art.ºs 78º do EMP e 101.º, n.º 1, al. g), da LOSJ

Sempre que se verifique a necessidade de afetar processos a magistrado diferente do seu titular, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 1 da LOSJ, o MMPC profere despacho fundamentado, no qual indica os motivos e objetivos da afetação, observando as exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, a proporcionalidade e o eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado. O despacho é comunicado aos magistrados abrangidos pela afetação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas. O despacho, acompanhado da sua comunicação aos magistrados abrangidos, bem como a pronúncia destes, é transmitido pelo MMPC ao Procurador-Geral Regional, no mais curto espaço de tempo possível.

C- Acumulação, art.ºs 79º do EMP e 101.º, n.º 1, al. h), da LOSJ

Sempre que se verifique a necessidade de algum magistrado do Ministério Público exercer funções em mais de uma Procuradoria, juízo ou departamento da mesma comarca, ao abrigo do disposto na alínea h), do n.º 1 da LOSJ, o MMPC elabora proposta fundamentada, na qual se indiquem os motivos e objetivos da acumulação de funções. Nessa proposta, pondera os fatores de especialização, exigências de equilíbrio da carga processual e da eficiência dos serviços, proporcionalidade, proximidade geográfica, categoria, antiguidade, classificação e eventual prejuízo pessoal sério para a vida pessoal ou familiar do magistrado. A proposta é comunicada aos magistrados abrangidos pela acumulação, por escrito e pela forma mais expedita, podendo os mesmos pronunciar-se, também por escrito, no prazo de 48 horas. A proposta do MMPC é apresentada, por via hierárquica, ao CSMP, acompanhada das eventuais pronúncias.

O Procurador-Geral Regional avalia semestralmente a justificação da manutenção da acumulação, transmitindo-a ao CSMP, através da PGR. O exercício cumulativo de funções não

pode ocorrer por período superior a seis meses e caduca com a produção de efeitos do movimento de magistrados seguinte.

Por último, ainda uma referência a mecanismos que podem ser utilizados para uma melhor gestão da comarca e para o alcance dos objetivos.

1 – Reuniões

Em primeiro lugar, há que realizar reuniões com todos os magistrados que forem colocados na comarca, para juntamente com as entrevistas individuais e análise da sua experiência profissional, se escolherem as pessoas mais adequadas para cada serviço. Na verdade, porque os magistrados não têm todos as mesmas qualidades, competências, apetências ou formas de trabalhar, importa fazer uma criteriosa distribuição de serviço de modo a que as qualidades de cada pessoa sejam potencializadas ao máximo. Estas reuniões iniciais serão também usadas para auscultar e definir, preferencialmente por consensualização, os objetivos e metas para a comarca.

Depois destas reuniões, deverá ser estabelecido um calendário de reuniões periódicas com os responsáveis sectoriais, à média de, pelo menos, uma vez por mês, onde se analise a execução do serviço, a avaliação do desempenho com vista ao cumprimento dos objetivos definidos após as quais serão tomadas as medidas de gestão adequadas (reforço de magistrados numa determinada área, substituição de magistrados, necessidade de concertar atuação com OPC, introdução de novas formas de gestão processual ou uniformização de critérios, etc.) para correção de eventuais desvios ocorridos.

Podem ser efetuadas reuniões periódicas (pelo menos, trimestrais) com os responsáveis pelos OPC's da comarca, para corrigir formas de atuação, introduzir novas estratégias de investigação e, no caso da PSP e da GNR, sugerir que constituam equipas focadas em determinadas tipologias criminais (violência doméstica, roubos, tráfico, violência contra idosos, delinquência juvenil), apontar medidas de prevenção criminal que possam ser executadas pelo OPC, esclarecer dúvidas e definir formas de articulação mais eficazes.

Todas estas reuniões devem ser objeto de ata e comunicadas no SIMP, sendo enviadas cópias das mesmas aos magistrados da comarca e à hierarquia do Ministério Público e aos OPC's.

2 – Regulamento interno da procuradoria da República

Este documento previsto no art.º 101º, nº1, al. r) da LOSJ, destina-se a definir normas organizativas de carácter interno para os magistrados do Ministério Público e para os funcionários das respetivas secretarias. Poderá conter regras relativas aos regimes de substituição de magistrados, em caso de ausências ou impedimentos, de elaboração dos mapas de férias e de turnos de férias, de elaboração dos mapas de turnos para o expediente diário, de elaboração de mapas de turnos de fim-de-semana, de tramitação de pedidos de intervenção hierárquica, de tramitação de reclamações apresentadas pelo público na secretaria do Ministério Público, e dele pode constar um organograma de todos

os magistrados do Ministério Público em funções na comarca, com indicação genérica do serviço que lhes está distribuído.

3 – Estatística

Deverá ser dada especial atenção à estatística que consta do programa citius, de modo a que se monitorize o cumprimento dos objetivos definidos, prevenindo-se desvios aos objetivos definidos. Para além dessa estatística, podem ser criados novos instrumentos de monitorização do serviço prestado por cada magistrado. Esses novos instrumentos poderão ser tabelas em excel ou word, onde são registadas, por magistrado, as percentagens que cada um tem ao fim de cada mês ao nível de: inquéritos com mais de 8 meses e a sua percentagem face aos inquéritos pendentes; percentagem de utilização dos meios processuais consensuais; percentagem de inquéritos findos, incluindo a taxa de acusações e de arquivamentos; percentagem das absolvições face ao número de audiências de julgamento; número de recursos interpostos e respondidos; o número de ações propostas, indicação dos processos em que tenha havido absolvição.

4 – Contactos periódicos com instituições

Podem ser calendarizados contactos periódicos com as instituições da comarca que mais se relacionam com o Ministério Público (Segurança Social, IPSS's, Escolas, Autoridades de Saúde) para se aprofundarem canais de comunicação, para se apurarem as questões que estas organizações possam querer ver esclarecidas com o MP, para se aperfeiçoarem participações, para se estabelecerem protocolos de cooperação, por exemplo, quanto às escolas para serem realizadas eventuais ações de prevenção na área do bullying e do cibercrime e quanto às autoridades de saúde e IPSS's sobre a violência contra idosos.

5 – O relatório da gestão

A gestão eficaz e eficiente de uma comarca tem de passar pela realização de relatórios de atividades, com vista a prestar contas à comunidade e, no caso do Ministério Público também à sua estrutura hierárquica, sobre o serviço prestado, onde se fará um balanço de toda a atividade desenvolvida, face aos objetivos delineados inicialmente, apontando-se os desvios a esses objetivos, os meios humanos e materiais empregues na execução da atividade e os constrangimentos ocorridos. Concomitantemente, tal relatório conterá uma previsão do que será a atividade do ano seguinte com os novos objetivos a definir dentro das metas globais existentes para a comarca e balizados pelos objetivos estratégicos.

Esse relatório deverá ter uma componente estatística com os dados de exercício recolhidos face aos objetivos definidos (onde se destacará o número de processos entrados, os tramitados, os findos, a taxa de uso de soluções consensuais, os atendimentos ao público, as ações propostas, as audiências realizadas, os recursos interpostos e respondidos, as reuniões e as intervenções hierárquicas, as orientações hierárquicas, a taxa média de duração dos processos) e uma componente de análise da situação da comarca e da sua evolução ao longo do ano, sempre tendo em mente a cabal realização da justiça como alicerce fundamental de uma sociedade democrática. Nesse relatório serão também salientadas as necessidades de

recursos humanos e materiais da comarca, com vista a um eventual ajustamento para se obter uma melhoria dos serviços.

Por último, serão elencados os eventuais constrangimentos legais e procedimentais, que tenham ocorrido e que, de algum modo, possam ter contribuído para o não cumprimento dos objetivos inicialmente definidos. Com estes dados pretende-se que, quem de direito, possa desencadear as necessárias alterações ao quadro de recursos humanos, à logística ou ao orçamento.

*

Naturalmente como documento sucinto, este trabalho não tem a pretensão de exaurir as possibilidades de atuação do MMPC, pois esta será sempre passível de ajustamentos, melhoramentos e novos contributos que poderão ser introduzidos ao longo do tempo, em função da avaliação que deve ser efetuada sobre a sua execução e da introdução de ideias novas que venham a surgir e se revelem úteis para a melhoria do serviço.

39. UM MAGISTRADO, UM GESTOR HÍBRIDO, MULTIFACETADO E MULTIDISCIPLINAR AO SERVIÇO DE UMA JUSTIÇA DE QUALIDADE¹

Susana Maria Melim Saavedra²

Abreviaturas e siglas

I. Introdução

II. O Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca

A. O novo modelo de gestão da Comarca

B. Acesso às funções de Magistrado do Ministério Público Coordenador

C. Um Magistrado, Gestor híbrido, multifacetado e multidisciplinar

D. Atribuições, funções e competências desta figura cimeira da Comarca para os Magistrados/as do Ministério Público

i. Atribuições e funções atribuídas pelo quadro legal

ii. Competências

iii. A importância da capacidade de liderança

iv. Gestão de recursos humanos

v. Gestão de qualidade/magistratura de proximidade

vi. Competências de representação

E. Instrumentos de Gestão

III. Conclusão

IV. Referências Bibliográficas

Abreviaturas e siglas

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CEO – Chief Executive Officer

CPCJ – Comissões de Protecção de Crianças e Jovens

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público.

DGAJ – Direcção Geral da Administração da Justiça

DGRSP – Direcção Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais

EMP – Estatuto do Ministério Público aprovado Lei n.º 68/2019 de 27 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei 2/2020, de 31/03

FAAP – Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP)

LOSJ – Lei de Organização do Sistema Judiciário (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto, com as sucessivas alterações até à Lei n.º 107/2019, de 9 de Setembro)

PGR – Procuradoria-Geral da República ou Procurador-Geral da República

ROFTJ – Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Regulamenta a Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto), Decreto Lei 49/2014, de 27 de Março, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 86/2016, de 27/12; Lei n.º 19/2019, de 19/09; DI n.º 38/2019, de 18/03 rectificação n.º 22/2019, de 17/05

¹ Este trabalho é escrito ao abrigo do antigo acordo ortográfico.

² Procuradora da República.

I. Introdução

Com o presente trabalho não se pretende uma elaboração teórica ou uma teorização das questões suscitadas e relacionadas com o tema e subtemas que são propostos.

Trata-se sim, de uma abordagem e reflexão pessoal que assenta, por um lado, na minha experiência profissional, em especial, a resultante do exercício de funções como procuradora da República, com funções hierárquicas na 2.ª secção do DIAP de Santa Maria da Feira, Comarca de Aveiro (secção genérica e unidade especializada de Violência Doméstica, Maus Tratos e Crimes contra a Liberdade e Autodeterminação sexual), nos Juízos de Competência Genérica e secções do DIAP de Arouca, Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra³ e, por outro lado, no privilégio e oportunidade que tive de poder privar, trabalhar, apreender e observar o dia-a-dia de Magistrados/as do Ministério Público exemplares, que me serviram de modelo, quer em termos pessoais, quer em termos profissionais.

Estes modelos, que serviram de inspiração ao longo destes anos de carreira, serão também fonte de inspiração neste trabalho e, estou certa que continuarão a inspirar-me no futuro, qualquer que seja a função que exerça ao serviço de uma justiça de qualidade.

*

I. O Magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca

A. O Novo Modelo de Gestão da Comarca

A Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ) (Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto) pretendeu uma total alteração do paradigma do sistema de justiça em Portugal, reestruturando a organização e funcionamento dos tribunais judiciais.

Veio a ser complementada com o Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, que estabeleceu o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (ROFTJ) e com a revisão dos estatutos profissionais.

Pretendia-se a implementação de um novo modelo de gestão dos tribunais que permitisse o desenvolvimento de uma justiça célere, eficaz e de proximidade.

A LOSJ impôs o estabelecimento de uma nova matriz territorial das circunscrições judiciais que permitiu agregar as então Comarcas existentes em áreas territoriais de âmbito mais alargado, fazendo coincidir os distritos administrativos com as novas Comarcas. Ao nível da primeira instância, o país está dividido em 23 comarcas. Cada comarca tem um tribunal, designado pela sede da comarca onde se encontra instalado.

A Comarca passou a ter um novo modelo de gestão, com o propósito de conceder uma maior autonomia e a adopção de práticas de gestão por objetivos.

³ Despacho 14/2014 da Coordenação da Comarca de Aveiro

A gestão de cada Tribunal Judicial de 1.^a Instância passou a ser assegurada por um Conselho de Gestão, com uma estrutura tripartida, composta pelo Juiz Presidente, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior da Magistratura (CSM), pelo magistrado do Ministério Público coordenador, nomeado em comissão de serviço pelo Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), que dirige os serviços do Ministério Público na Comarca e por um Administrador Judiciário, também nomeado em comissão de serviço pelo Juiz Presidente do tribunal, por escolha de entre elementos propostos pelo Ministério da Justiça, através da Direcção Geral da Administração da Justiça (DGAJ).

Nesta estrutura, cada elemento tem competências próprias nas matérias para as quais se encontra vocacionado, devendo o Juiz Presidente articular-se com o CSM, o magistrado do Ministério Público coordenador com o CSMP e o Administrador Judiciário com o Ministério da Justiça através da DGAJ, sendo reservadas algumas matérias para deliberação do Conselho de Gestão (por exemplo, colocação de pessoal, definição de lugares a preencher na Comarca ponderadas as competências próprias dos serviços do Ministério Público e dos serviços judiciais).

A presidência do tribunal cabe a um juiz com competências de representação e direcção da Comarca, de gestão processual, administrativa e funcional, implementação de métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica, acompanhamento e avaliação da actividade do tribunal.

O magistrado do Ministério Público coordenador é responsável pela direcção e coordenação da actividade do Ministério Público na Comarca, competindo-lhe acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para os diversos departamentos e unidades orgânicas do Ministério Público, proceder à distribuição do serviço entre os procuradores da República da mesma Comarca e propor ao CSMP a reafectação de Magistrados do Ministério Público no âmbito da mesma Comarca ou a afectação de processos, para tramitação, a outro Magistrado que não seja o seu titular.

O Administrador Judiciário tem competências administrativas e de gestão, tais como a direcção dos serviços de secretaria da Comarca, a gestão da utilização das instalações, equipamentos e espaços do tribunal, a distribuição do orçamento da Comarca, após aprovação, e respectiva execução, sob orientação do Ministério da Justiça.

Este modelo de estrutura tripartida tem como base do seu funcionamento a exigência de uma gestão integrada que decorre do **princípio da cooperação e a articulação** necessária no exercício dos poderes atribuídos aos vários detentores dos poderes de gestão.

B. Acesso às funções de magistrado do Ministério Público coordenador

O magistrado do Ministério Público coordenador é nomeado pelo CSMP, em comissão de serviço por três anos, por escolha entre os Magistrados que tenham os seguintes requisitos:

- procuradores-gerais-Adjuntos no exercício efectivo de funções e que possuam classificação de “Muito bom” em anterior classificação de serviço; ou
- procuradores da República no exercício efectivo de funções, com 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de “Muito bom” ou “Bom com distinção”; e
- a frequência de um curso ministrado pelo Centro de Estudos Judiciários (CEJ), com a finalidade de possibilitar ao Magistrado a aquisição de alguns conhecimentos e competências em matéria de organização judiciária, vista no seu conjunto, e de gestão.⁴

Exige-se, pois, aos candidatos ao cargo de magistrado do Ministério Público coordenador longa **experiência** nos tribunais e **mérito**. A exigência de longa experiência nos tribunais justificar-se-á, certamente, por se pretender que a função seja exercida por alguém que vem exercendo, desde há muito, efectivamente, funções como Magistrado nos tribunais, e que seja verdadeiramente conhecedor da sua realidade. Também se se pretenderá que o nomeado seja, mais do que um Coordenador, “um verdadeiro Magistrado”, evitando-se, deste modo, a nomeação de Magistrados afastados, de facto, da magistratura há longos anos. O legislador quis, assim, assegurar que o cargo fosse exercido por Magistrados que trabalham no sistema.

Quer o requisito de ser **Magistrado**, quer o de ser Magistrado **de Mérito**, terá a sua justificação, quanto a nós, na circunstância de se tratarem de duas condições essenciais para que o magistrado do Ministério Público coordenador seja reconhecido pelos seus pares.

Esta comissão de serviço pode ser renovada, por uma vez, e é apreciada mediante avaliação favorável efectuada pelo CSMP, sob proposta dos procuradores-gerais regionais.

A fixação de um período curto para o mandato e a limitação de apenas uma renovação da comissão de serviço acentua a nota de que se pretende que o cargo seja entendido por quem o exerce como uma verdadeira função de Magistrado, a quem são atribuídas, transitoriamente, competências e responsabilidades de gestor, e nunca ser entendido como um lugar de carreira.

Em suma, a nova figura do magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca é, na sua essência, a de um Magistrado chamado a exercer, transitoriamente, funções de gestão dos recursos e representação de uma Comarca, na parte que diz respeito aos serviços do Ministério Público, sem prejuízo de um conjunto de entidades que, a montante⁵, participam na mesma gestão.

⁴ Artigo 162.º, n.º 1, 2 e 3 do EMP.

⁵ A arquitectura hierárquica do Ministério Público, em forma de pirâmide, compreende a Procuradoria-Geral da República (PGR), que é constitucionalmente, o órgão superior do Ministério Público, sendo presidida pelo/a Procurador/a Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, com competências em matéria disciplinar e na área de gestão processual, as Procuradorias-Gerais Regionais, dirigidas por um/a Procurador/a-Geral Regional, que, na área das respectivas circunscrições, designadamente dirigem, coordenam e fiscalizam a actividade do MP, bem como coordenam e fiscalizam a actividade dos órgãos de polícia criminal, e as Procuradorias da República de Comarca, dirigidas por um/a Magistrado/a do Ministério Público Coordenador (Coordenador/a), a quem compete, designadamente, na área da respectiva circunscrição, dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público, assim como coordenar e fiscalizar a actividade dos órgãos de polícia criminal.

C. Um Magistrado, um Gestor híbrido, multifacetado e multidisciplinar

O magistrado do Ministério Público coordenador, se não age propriamente apenas como Magistrado, deve agir como um gestor profundamente conhecedor da condição de Magistrado.

Por isso, falemos um pouco desde conceito de gestão, chamado à colação como uma das funções do magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca.

O conceito de gestão é aplicável, tanto às organizações privadas, como às organizações públicas. Contudo, a inovação no campo gestor começou por ser liderada pelo sector privado empresarial que, em regra, mais rapidamente se adaptou às mudanças sociais. A centralização do poder, a rígida determinação de funções e de procedimentos, que potenciam um funcionamento organizacional rotineiro e resistente à mudança, e a hierarquização das relações funcionais são, entre outros, factores apontados como obstáculos à inovação e modernização das organizações públicas em geral.

Contudo, as crises económicas e financeiras, que atravessaram e atravessam os Estados e as sociedades em geral, a complexidade social e os desafios dos cidadãos a uma maior eficiência da administração pública, colocaram as teorias gestórias no campo das organizações públicas. Este é um processo generalizado a diferentes países com contextos políticos, sociais e económicos muito diferenciados, ganhando particular visibilidade no quadro da designada crise burocrática do Estado. O debate sobre as inovações gestórias no âmbito das organizações do judiciário situa-se, assim, no contexto mais vasto da modernização da administração pública.

A justiça é um dos sectores do Estado onde as reformas gestórias mais tardiamente chegaram. Se é certo que a administração e gestão burocrática é apontada como concorrente para a crise da justiça e como causa da distância social entre os tribunais e os cidadãos, também é verdade que, nas últimas décadas, as agendas de reforma de muitos sistemas judiciais passaram a incorporar medidas gestórias.⁶

A publicação e entrada em vigor da LOSJ, em que se estabeleceram as normas de enquadramento e de organização do sistema judiciário e o Regime de Organização e Funcionamento dos Tribunais (RLOSJ), que a regulamentou, vieram introduzir no ordenamento jurídico nacional, matérias de gestão processual, quer enquanto **instrumento de organização e gestão do sistema**, quer enquanto **instrumento de gestão processual**.

Não olvidando que este sistema de gestão das comarcas, obedece especificamente ao princípio da **cooperação e de articulação** entre todos os intervenientes com funções e poderes estabelecidos na lei⁷, nem esquecendo que o magistrado do Ministério Público coordenador se encontra integrado numa magistratura hierarquizada e que tem de se articular com os restantes órgãos da sua hierarquia, vamos neste trabalho dar especial enfoque à figura do

⁶ Gomes, Conceição (2015). Justiça e eficiência: o debate e os desafios à gestão dos Tribunais, acedido em: <https://eg.uc.pt/handle/10316/437357/>, a 7 de Outubro de 2020.

⁷ Artigo 24º do Regulamento da LOSJ.

magistrado do Ministério Público coordenador *stricto sensu*, ou seja, vamos focar a nossa análise nas atribuições, funções e das competências desta figura cimeira da Comarca para os Magistrados/as do Ministério Público.

Não se pode, nem deve transformar o sistema de organização judiciário numa estrutura paralela à de uma organização privada/empresa. Contudo, ao analisar as funções atribuídas pelo legislador ao magistrado do Ministério Público coordenador, é inevitável concluir que estamos na presença de um Magistrado com funções muito para além das que um gestor exerce numa empresa e/ou organização. Talvez por isso, o legislador tenha utilizado a denominação de “Coordenador” e não de “Gestor”.

Recorrendo à etimologia das palavras e às definições constantes do Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, I e II volumes, temos os seguintes conceitos/definições:

“Coordenação” «Do lat. *Cordinatio*, -*Ōnis*. 1. Acto de dispor segundo de determinada ordem. 2. Acção de organizar a actividade daqueles que participam num projecto comum. 3. Conjugação de vários elementos que estabelecem entre si uma relação e tendem a um resultado harmonioso.»⁸

“Coordenar” «(do lat. Medieval *coodinãre*. 1. Dispor segundo certa ordem, de modo a formar um conjunto organizado ou a atingir um determinado fim determinado= organizar. 2. Organizar determinada a actividade daqueles que participam num trabalho ou num projeto comum, dirigindo a actividade do grupo = GERIR, ORIENTAR. 3. Fazer funcionar em conjunto harmoniosamente, com determinado fim. 4. Juntar harmoniosamente = CONJUGAR, COMBINAR.»

“Coordenador” «(De *coordenar +dor*). Pessoa que organiza, que orienta a actividade desenvolvida por certas pessoas; o que coordena.»⁹

“Gestão” «Do lat, *gestio*, -*ōnis* “gerência”. 1. Actividade ou processo de administração de uma empresa, organização, um bem, um negócio, tendo em conta os seus recursos, a sua estrutura e as suas capacidades de produção. 2. Conjunto de acções ou operações de administração de uma empresa, de uma organização, património...durante determinado prazo. Modo de gerir, administrar.»¹⁰

“Gerir” «(Do lat. *Gerere*. 1. Administrar recursos humanos e materiais; fazer a gestão = Administrar.»¹¹

⁸ Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 966, I volume.

⁹ Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 967, I volume.

¹⁰ Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 1984, II volume.

¹¹ Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 1892, II volume.

“**Gestor**” «(Do lat. *Gestor, -ōris. Pessoa que administra ou gere uma empresa, um negócio, um produto, um bem ou património...tendo em conta os recursos disponíveis, a estrutura e as capacidades próprias e os objectivos a atingir; pessoa que está incumbida da gestão de algo...*)»¹²

O estudo da origem das palavras, bem como a dissecação do seu significado, acabam por nos dar razão quando acima afirmamos que “*é inevitável concluir que estamos na presença de um Magistrado com funções muito para além das que um gestor exerce numa empresa, numa organização, ...*”.

Note-se, que da própria definição de “**Coordenar**”: «*Organizar determinada a actividade daqueles que participam num trabalho ou num projeto comum, dirigindo a actividade do grupo = GERIR, ORIENTAR.*» consta o acto de **gerir**.

Em nosso entender, não há dúvidas, que o magistrado do Ministério Público coordenador é muito mais que um gestor, podendo mesmo aproximar-se da figura do “**Gestor Híbrido**”.

O profissional híbrido é um novo conceito que surge como tendência no mercado privado, e designa o colaborador que tem compreensão e interesse dentro de todo sistema orgânico da organização, além do que já corresponde à sua área de actuação. Pode ser analisado como o potencial *Chief Executive Officer (CEO)*, uma vez que para o exercício de tal cargo é necessário ter visão sistémica para entender os diferentes processos das diferentes áreas.

Um profissional híbrido é um profissional multifacetado ou multifuncional. Profissional híbrido é o termo usado para designar o profissional que aplica, na área na qual é especialista, conhecimentos de outras áreas conexas ou afins nas quais tenha conhecimento, mas não necessariamente formação. Dessa forma, é um profissional que tem uma visão sistémica do “negócio”, no caso, uma visão sistémica da Comarca.

Segundo *Ludymila Pimenta*, fundadora do *RHlab*, laboratório de inovação em novas tendências e metodologias para a área de Recursos Humanos, este tipo de profissional integra múltiplas perspectivas na função ou na actividade que exerce e tem real potencial para conectar pontos de outras áreas, potenciando a criação de novas áreas. “*O profissional híbrido parte da capacidade comportamental de combinar vários elementos*”¹³. Nesse mesmo sentido, as funções híbridas são pontos de intersecção de conhecimentos”¹⁴.

Para Lincoln Firoozmand, Coordenador da pós-graduação da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP) em Gestão de Pessoas: desenvolvimento estratégico do capital humano, o conhecimento plural do profissional híbrido permite que a sua visão do negócio seja mais completa, beneficiando tanto a sua área de actuação, quanto as demais. “*Assim, ele contribui, inclusive, no crescimento da empresa como um todo.*”¹⁵

¹² Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 1894, II volume.

¹³ <https://www.napratca.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/>

¹⁴ <https://www.napratca.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/>

¹⁵ <https://www.napratca.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/>

Pimenta refere que o profissional híbrido se torna um conector de perspectivas internas e externas, principalmente pela habilidade de aprender. *“Ele consegue propor soluções mais aderentes, uma vez que possui visão sob o ponto de vista de diversas áreas e conhecimentos.”*¹⁶

Um outro benefício é que consegue fazer com que ‘as peças se encaixem’ e inter-relacionar o trabalho com equipas diferentes”, tal como adiciona a fundadora do RHlab.¹⁷

Para *Firoozmand*, o profissional híbrido tem exercido um papel fundamental no planeamento e na execução das decisões do mundo corporativo: *“Ele consegue agilizar os processos da empresa, otimizando tempo e produtividade”*.¹⁸

Hoje, a definição de ‘gestor híbrido’ está mais relacionada com o gestor que possui conhecimentos em mais do que uma forma de gestão. O “Gestor Híbrido” deve possuir conhecimento em diferentes áreas, tanto tradicionais, como inovadoras, ser comunicativo e saber ouvir, tendo como um dos principais objectivos conquistar a confiança da sua equipa.

E não é este, com as devidas adaptações, o perfil de um magistrado do Ministério Público coordenador?

Não é ele um profissional (magistrado do Ministério Público) que aplica, na área na qual é especialista (Direito, em sentido lato), conhecimentos de outras áreas conexas ou afins nas quais tenha conhecimento, mas não necessariamente formação específica, como por exemplo, na área de gestão de recursos humanos, materiais, orçamentais e tecnológico, gestão da qualidade, funções de representação e direcção, conhecimentos de estatística, contabilidade, análise de dados e ao nível da informática?

Não é o magistrado do Ministério Público coordenador, um profissional que tem de ter necessariamente uma visão sistémica da “sua comarca”?

Não temos dúvidas de que assim é.

Assim, para melhor visualizarmos este carácter híbrido, multifacetado e multidisciplinar das funções do magistrado do Ministério Público coordenador, vamos começar por analisar algumas das suas atribuições, funções e competências.

D. Atribuições, funções e competências desta figura cimeira da Comarca para os Magistrados/as do Ministério Público

i. Atribuições e Funções atribuídas pelo quadro legal

¹⁶ <https://www.napratica.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/>

¹⁷ <https://www.napratica.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/>

¹⁸ <https://www.napratica.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/>

No âmbito das suas competências, estipula o art.º 101.º, n.º 1, da LOSJ que cabe ao Magistrado do Ministério Público Coordenador “**dirigir e coordenar**” a actividade do Ministério Público na Comarca, **emitindo “ordens e instruções”**.

É certo que, enquanto membro integrante do Conselho de Gestão da Comarca e do Conselho Consultivo da Comarca, partilha as competências que a estes órgãos competem.¹⁹

Interessam-nos agora as funções e competências “próprias”.

Vejamos, de acordo com o dispositivo legal supra referido, que o magistrado do Ministério Público coordenador tem as seguintes funções:

- a) **Acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestionárias de índole administrativa, processual ou funcional que adopte, o respectivo superior hierárquico, nos termos da lei;**
- b) **Acompanhar o desenvolvimento dos objectivos fixados para as Procuradorias e departamentos do Ministério Público e elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta;**
- c) **Promover a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados das Procuradorias e departamentos do Ministério Público da comarca;**
- d) **Proceder à distribuição de serviço entre os procuradores da República e entre procuradores-adjuntos, sem prejuízo do disposto na lei;**²⁰
- e) **Adoptar ou propor às entidades competentes medidas, nomeadamente, de desburocratização, simplificação de procedimentos, utilização das tecnologias de informação e transparência do sistema de justiça;**
- f) **Propor ao Conselho Superior do Ministério Público a reafecção de Magistrados do Ministério Público, respeitado o princípio da especialização dos Magistrados, a outro tribunal, Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;**
- g) **Afetar processos ou inquéritos, para tramitação, a outro Magistrado que não o seu titular, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços, nos termos previstos no Estatuto do Ministério Público;**
- h) **Propor ao Conselho Superior do Ministério Público o exercício de funções de Magistrados em mais do que uma Procuradoria, secção ou departamento da mesma comarca, respeitando o princípio da especialização, ponderadas as necessidades do serviço e o volume processual existente;**²¹
- i) **Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspecções às Procuradorias e departamentos pelo Conselho Superior do Ministério Público;**
- j) **Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos Magistrados do Ministério Público;**

¹⁹ Artigos 108.º e 110.º da LOSJ.

²⁰ Com o novo EMMP, Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, artigo 13.º, desaparece a categoria de procurador-adjunto, mantendo-se apenas a de Procurador da República.

²¹ A acumulação de serviço é precedida da audição dos Magistrados visados.

- k) *Exercer a **acção disciplinar sobre os oficiais de justiça** em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, relativamente a pena de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infracção ocorrer nos respectivos serviços;*
- l) ***Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça** em funções nas secretarias, Procuradorias e departamentos do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável, com excepção daqueles a que se reporta a alínea f) do n.º 3 do artigo 94.º, sendo-lhe dado conhecimento dos relatórios das inspecções aos serviços e das avaliações, respeitando a protecção dos dados pessoais.*
- m) *Pronunciar-se, sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente às Procuradorias e departamentos do Ministério Público;*
- n) ***Implementar métodos de trabalho e objectivos mensuráveis para cada unidade orgânica**, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria por parte do Conselho Superior do Ministério Público;*
- o) ***Acompanhar e avaliar a actividade do Ministério Público**, nomeadamente a **qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos**, tomando por referência as reclamações ou as respostas a questionários de satisfação;*
- p) *Determinar a aplicação de **medidas de simplificação e agilização processuais**;*
- q) *Assegurar a **frequência equilibrada de ações de formação pelos Magistrados do Ministério Público da comarca**, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público;».*

Após a leitura deste dispositivo legal, dúvidas não restam, se é que existiam, que a função do magistrado do Ministério Público coordenador, tem um carácter híbrido, multifacetado e multidisciplinar. Função essa, que tem de ser desenvolvida por uma liderança forte, mas próxima, fazendo uso de métodos de trabalho que assentem na articulação com a hierarquia em que se insere, com os pares, com os demais órgãos de gestão da comarca, no trabalho em equipa, na transparência, na organização, na qualidade e na prestação de contas. Esta função tem como objectivo último proporcionar interna e externamente um bom serviço, ou seja, uma Justiça eficiente e eficaz, uma Justiça de qualidade.

ii. Competências

Tendo em conta o quadro legal de competências e atribuições, a cultura e os valores, os constrangimentos existentes e as exigências de qualidade, celeridade e eficiência do sistema judiciário, o magistrado do Ministério Público coordenador deverá revelar capacidades e competências para adequar os meios aos fins e os fins aos meios.

Para tal, o magistrado do Ministério Público coordenador deve ter sempre presente as limitações existentes, a estrutura hierarquizada, a complexidade do sistema organizativo, o respeito pela independência e autonomia dos Magistrados, a realidade processual, os desafios próprios de cada Comarca, a dimensão geográfica e a realidade socioeconómica dos vários municípios que a integram e a resposta a dar aos cidadãos.

Nesse sentido, o processo para definir as competências do magistrado do Ministério Público coordenador deverá resultar dos requisitos exigidos para assegurar a gestão, tendo em conta:

- **competências técnicas**, entendendo-se como tal as que foram obtidas por formação académica e experiência profissional, em particular, dos requisitos legais exigidos para o desempenho do cargo;
- **competências comportamentais**, características pessoais, como sendo a capacidade para dialogar, ouvir, contactar, integrar, articular, colaborar e identificar emoções, motivações e realidades, e para os expressar eficazmente na forma de otimizar recursos, já de si escassos, e estabelecer patamares de influência e de liderança focados na melhoria e cumprimento dos objectivos processuais definidos.

Este conjunto de competências é essencial para responder às exigências decorrentes das funções atribuídas pelo quadro legal.²²

iii. A importância da capacidade de liderança

Se o topo da hierarquia deve comunicar com o "colectivo", ao magistrado do Ministério Público coordenador incumbe-lhe a tarefa primordial de gerir o "indivíduo".

O magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca tem de ser um líder.

«Líder» é a pessoa que pela sua personalidade exerce influência sobre o comportamento dos outros, conduzindo-os na acção e representando-os nas suas pretensões e opiniões.»²³

Um líder tem de saber motivar.

Recorrendo, novamente, à etimologia das palavras, «**Motivar** – é causar ou sentir estímulo, interesse, vontade, desejo ou motivação» A palavra motivação deriva do latim «*motivus*», que significa mover.²⁴

Se um magistrado do Ministério Público coordenador tem de ser um líder e um líder tem de saber motivar, a questão que se coloca, é saber como é que este Magistrado, este “Gestor Híbrido” pode/deve motivar os Magistrados e funcionários da Comarca? Como é que deve actuar no sentido de os “mover” a ultrapassar as dificuldades e os desafios, cada vez maiores que surgem no dia a dia de trabalho?

²² Neste ponto (ii) segui de perto o trabalho da Dr.^a Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto «O magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca – competências, capacidade gestonária e perfil», pág. 166, publicado no ebook do CEJ «Direção de Comarcas Magistrado do Ministério Público Coordenador», consultado no link: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf.

²³ Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 2264, II volume.

²⁴ Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo, 2001, p. 2636, II volume.

Um magistrado do Ministério Público coordenador, só é líder se for respeitado pelos seus pares. Mas para tal, deve desenvolver uma liderança partilhada, inclusiva e participada, num ambiente em que todas as opiniões são ouvidas e todas as contribuições são avaliadas.

Desta forma, todas as suas demais tarefas estarão facilitadas, pois a proximidade e a capacidade de diálogo geram colaboração e conhecimento.

Vamos tentar responder a estas questões analisando a forma como deve, em nosso entender, este Magistrado, este “Gestor Híbrido”, multifacetado e multidisciplinar exercer as suas funções, atribuições e competências e algumas das áreas do saber a que necessita de recorrer.

iv. Gestão de Recursos Humanos

A Gestão de Recursos Humanos é, a par da Gestão Financeira, da Gestão Comercial e da Gestão da Produção, uma das funções tradicionais da gestão das organizações e que tem como missão estabelecer o sistema que rege as relações entre os seus colaboradores, definir a melhor adequação de cada um deles à função que irá realizar e estabelecer a integração dos cooperantes.

Esta gestão não é mais do que gerir de forma eficiente os trabalhadores de uma dada entidade através do uso dos seus talentos e habilidades, com vista a atingir os objetivos da organização, sem esquecer o bem-estar dos próprios funcionários.²⁵

Ultimamente, os investigadores têm vindo a entender que os sistemas de práticas de Gestão de Recursos Humanos de elevado envolvimento e elevada implicação aumentam a eficácia das organizações por contribuírem para aumentar a implicação organizacional efectiva dos empregados.

A **gestão de recursos humanos** é, evidentemente, necessária para qualquer organização e em qualquer contexto, sendo que a Comarca não é excepção.

Assim, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador identificar os objetivos específicos que pretende, ou seja, fazer um diagnóstico organizacional que permita a identificação dos elementos principais da Comarca e os fatores que a influenciam, os problemas que se colocam no desenho da estrutura, a definição de mecanismos de controlo interno e hierárquico e respetiva coordenação para uma melhor compreensão do seu funcionamento.

Para isso o magistrado do Ministério Público coordenador deve analisar as perceções dos procuradores da Comarca sobre a relação entre a motivação e a performance; deve obter informação detalhada e completa da dinâmica processual e funcional da Comarca, em cooperação com o Juiz Presidente e o Administrado Judiciário.

No cenário de déficit de quadros e de redução do número de efectivos em que vivemos e em que, também por isso, a desmotivação é crescente, o magistrado do Ministério Público

²⁵ Nunes, P. (2017). Conceito de Gestão Comercial, acedido em: <http://knoow.net/cienceconempr/gestao/gestao-comercial/>

coordenador deve actuar de forma a que os magistrados com quem trabalha se sintam envolvidos e implicados em todo o processo.

Com efeito, como já referimos anteriormente, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador “gerir” o individuo, conhecer cada um dos seus colaboradores, ter noção das suas aptidões e motivações, das suas dificuldades e preocupações. Deve conhecer, de forma criteriosa, as tarefas a desenvolver e a sua importância no resultado final. Tudo isso fará com que avalie e conheça de forma positiva a performance individual de cada Magistrado do Ministério Público da Comarca.

Existem ainda duas vertentes que não podem ficar esquecidas nesta importante tarefa de gestão de recursos humanos: *feedback* e o *reconhecimento das conquistas alcançadas*. A escuta ativa por parte do Magistrado do Ministério Público Coordenador é crucial. Para além de envolver os demais magistrados na dinâmica da Comarca, dessa atitude aberta podem advir sugestões para um melhor aperfeiçoamento de todos os processos, o que por si já é um fator de motivação dos recursos humanos.

O compromisso e o grau de envolvimento dos magistrados e dos funcionários que desempenham funções na Comarca serão maiores se estes sentirem o reconhecimento e a credibilidade da instituição, resultando daí uma maior satisfação do trabalho.²⁶

v. Gestão Processual

Na **Gestão Processual** cabe ao magistrado do Ministério Público coordenador, assentar o seu trabalho numa gestão racionalizada, ou seja, uma gestão por objectivos processuais; organizada, seja através da implementação de métodos de trabalho, seja através de controlo do tempo processual; acompanhamento e monitorização da actividade dos Departamentos, Procuradorias e Tribunais; de colaboração com as polícias (PJ, PSP, GNR), Segurança Social, Autoridade Tributária; de qualidade, através da simplificação e agilização processual, transparente, criando mecanismos de informação ao cidadão e acompanhamento dos processos e de prestação de contas, através da avaliação do serviço.

Traçados os objectivos processuais, compete igualmente ao magistrado do Ministério Público coordenador monitorizar o movimento processual das procuradorias e departamentos do Ministério Público, detectando os processos pendentes por tempo excessivo ou os não resolvidos em prazo razoável, acompanhar o estado geral dos serviços, implementar métodos de trabalho específicos para cada unidade orgânica, determinar a aplicação de medidas de simplificação e agilização processual, avaliar a actividade do Ministério Público em termos de qualidade do serviço de justiça prestado aos cidadãos.

Para o desempenho cabal de tais funções, os dados estatísticos obtidos no sistema informático "CITIUS", com periodicidade mensal, e relativos a cada uma das unidades orgânicas e

²⁶ Neste ponto (iv) segui, mais uma vez, de perto o trabalho da Dr.ª Luísa Verdasca Sobral Matias Pinto «O magistrado do Ministério Público Coordenador da Comarca – competências, capacidade gestonária e perfil», pg. 165, publicado no ebook do CEJ «Direcção de Comarcas Magistrado do Ministério Público Coordenador», consultado no link:

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_DComarcas_MP_Coor.pdf.

departamentos revelam-se essenciais (embora não únicos) para que, gradualmente, o Coordenador vá tomando as medidas de gestão e correcção necessárias aos desajustamentos e assimetrias detectadas e, simultaneamente, vá avaliando a evolução do desempenho dos restantes Magistrados.

Tal avaliação mensal permitirá ao Coordenador ir monitorizando a carga processual e complexidade de serviço de cada um dos Magistrados e tomar as medidas necessárias para manter a eficiência dos serviços, nomeadamente, propondo fundamentadamente ao CSMP a reafecção de Magistrados ou a acumulação de serviço nos termos do estatuído nas alíneas f) e h) do n.º 1 do art.º 101.º da Lei 62/2013.

Além disso, compete ainda ao Coordenador prestar contas junto da sua hierarquia dos resultados obtidos e da evolução verificada no cumprimento dos objectivos previamente traçados.

Para tanto pode o seu respectivo superior hierárquico exigir o envio trimestral de mapas do movimento processual das diferentes unidades orgânicas e departamentos da Comarca.

Semestralmente, cabe ao Coordenador fazer uma avaliação global sobre a concretização dos objectivos processuais previamente traçados para o respectivo ano judicial, elaborando para tal relatório semestral, acompanhado dos respectivos mapas estatísticos. Este relatório semestral será posteriormente submetido à aprovação do Conselho de Gestão e, seguidamente, enviado ao CSMP e ao/à Ministro/a da Justiça, a fim daqueles órgãos, poderem avaliar o desempenho da Comarca e a evolução da concretização dos objectivos estratégicos e processuais previamente traçados para aquele ano judicial.

Idêntico procedimento deve ser adoptado no final do ano judicial, vertendo-se no **Relatório Anual**, (acompanhado dos respectivos mapas estatísticos) uma análise apurada sobre os objectivos alcançados, os superados e os não cumpridos, elencando-se os constrangimentos e obstáculos que impediram a concretização destes últimos, a fim serem ponderadas as medidas correctivas necessárias, de modo a serem planificados os objectivos para o próximo ano judicial.

O Relatório de Avaliação Anual deve, por conseguinte, fazer uma análise quantitativa e qualitativa pormenorizada, especificando as particularidades da comarca, a complexidade e exigências específicas de cada diferente jurisdição e outros critérios de natureza qualitativa de modo a que o CSMP possa ir planeando a gestão de quadros do Ministério Público de acordo com valores de referência processual mais ajustados.

Tais relatórios e respectivos mapas estatísticos, para além de serem aprovados e remetidos às entidades supra mencionadas, devem ser discutidos e analisados em reuniões com os Magistrados afectos a cada uma das unidades orgânicas ou departamentos do Ministério Público.²⁷

²⁷ Art.º 101.º, n.º 1, c), da Lei 62/2013.

O magistrado do Ministério Público coordenador tem, sem dúvida, como uma das suas funções de gestão processual mais relevantes, monitorizar o desenvolvimento dos objetivos processuais fixados. Todavia, a dimensão quantitativa não pode implicar a desvalorização da dimensão qualitativa.

Dito isto, um magistrado do Ministério Público coordenador não pode reduzir a sua acção à mera contabilidade de processos e decisões, devendo sempre procurar convocar a cada momento a dimensão qualitativa da actuação do Ministério Público que a própria lógica da tecnologia, da estatística, da informática, tende a fazer ignorar.

vi. Gestão de Qualidade/Magistratura de Proximidade

O magistrado do Ministério Público coordenador deve criar estruturas e instrumentos capazes de avaliar a qualidade do serviço: servir a Justiça e os cidadãos que a procuram. Contudo, o magistrado do Ministério Público coordenador para desenvolver uma gestão de qualidade, tem de desenvolver uma magistratura de proximidade.

Compete pois, ao magistrado do Ministério Público coordenador, na sua qualidade de líder, criar um **clima de proximidade**: entre o magistrado do Ministério Público coordenador e os outros órgãos da comarca; do magistrado do Ministério Público coordenador com todos os restantes magistrados do Ministério Público da comarca; entre o magistrados do Ministério Público da comarca, ainda que de municípios, jurisdições e secções diferentes; proximidade entre o magistrado do Ministério Público Coordenador, as secções e os seus funcionários, e, por fim, mas não menos importante, – aliás, o mais importante –, **a proximidade da Justiça ao do cidadão, em prol de quem trabalhamos**.

Cada uma destas vertentes de proximidade enunciadas não pode ser abordada de forma individual e estanque, porque se interrelaciona e cruza, tem de ser analisada na globalidade, pois são parte das funções de Gestão de Recursos Humanos que o magistrado do Ministério Público coordenador tem de exercer.²⁸

A proximidade e a capacidade de diálogo geram colaboração e conhecimento. Paraphraseando, o procurador-geral-adjunto, Dr. João Rato, magistrado que muito respeito e com quem já tive o privilégio de trabalhar em diversos contextos, designadamente no exercício das funções de magistrado do Ministério Público coordenador da Comarca de Aveiro: **“Não devemos ser estranhos nos tribunais que coordenamos”**.

A relação de proximidade entre o magistrado do Ministério Público coordenador e os outros órgãos de gestão da comarca já ficou abordada no ponto II. A, para o qual remetemos e onde se dá especial destaque à **articulação e cooperação**.

Em relação aos magistrados e funcionários das secções do Ministério Público, sempre preservando a privacidade de cada um, o magistrado do Ministério Público coordenador deve ter um conhecimento o mais profundo possível de quem são as pessoas que compõem a sua

²⁸ E aqui remetemos para o que já ficou dito no ponto IV, quando abordamos as funções do Magistrado do Ministério Público Coordenador, enquanto “gestor de recursos humanos”.

“equipa”, quais as suas preferências profissionais e funcionais, quais as suas apetências, pois dessa forma, para além de criar uma relação de proximidade, poderá encontrar formas de rentabilizar o serviço individual e colectivo.

Deve, simultaneamente, ter disponibilidade permanente e abertura a novas ideias, à colaboração e à crítica; desenvolver uma cultura de frontalidade e lealdade, de respeito pelas pessoas; assentar a sua acção na organização, na responsabilização, no planeamento e delegação de competências; deve encontrar formas de monitorizar o sistema, identificando a capacidade produtiva de cada elemento e as suas especificidades; deve ter uma dinâmica gestonária em função das complexidades processuais e da competência, disponibilidade e eficiência dos seus colaboradores; deve ter capacidade de inovação e modernização de desenvolvimento de competências e autonomia.

Para tal, deve realizar reuniões com os magistrados para contribuir para erradicar as más práticas e superar as áreas problemáticas; contribuir para implementar boas práticas e, na medida do possível e no respeito pela autonomia de cada um, harmonizar procedimentos.

Diz-nos a experiência que o sucesso ou o insucesso da coordenação, exercida por um magistrado e direccionada a outros magistrados, depende mais do uso de instrumentos não vinculativos do que de ordens e instruções.

Para tornar a **Justiça mais próxima do cidadão**, o magistrado do Ministério Público coordenador deve assumir capacidade para orientar a sua função, respeitando a cultura e os valores éticos e deontológicos do serviço público, promovendo um serviço de qualidade.

Deve procurar adaptar a coordenação e gestão da Comarca de forma a satisfazer os objectivos definidos com respeito pelos princípios de legalidade, imparcialidade, objectividade e transparência, cabendo-lhe implementar medidas internas de desburocratização, simplificação processual e de avaliação da qualidade, fomentando a participação de todos na melhoria dos serviços.

O magistrado do Ministério Público coordenador tem a função de, juntamente com os demais órgãos de gestão da comarca, com os magistrados e funcionários com quem trabalha e com todos os meios de que dispõe, aproximar a justiça do cidadão, fazer com que a Magistratura do Ministério Pública seja *“Uma magistratura de r/c e uma magistratura de porta aberta”, para simbolizar a ideia de serviço, de abertura, de proximidade ao público utente, e de interface entre este e a intervenção judicial*²⁹.

O Ministério Público tem de ser uma magistratura acessível ao cidadão, que o ajuda a abrir as portas do acesso ao Direito, seja através de um sistema de atendimento devidamente organizado e especializado feito, sempre que possível, pelos magistrados, seja através de um portal da comarca, claro, elucidativo e intuitivo para o cidadão, seja através do trabalho que o Ministério Público também deve desenvolver “fora de portas”, ou seja, junto da comunidade onde está inserido, trabalhando em rede com outras instituições, designadamente com as

²⁹ João Rato, Qualidade na Justiça Qualidade na Democracia, X Congresso do MP, SMMP 2016.

polícias, com as instituições de apoio à vítima, com as Comissões de Protecção de Crianças e Jovens (CPCJ) e com a Direcção Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais (DGRSP).

Tal tarefa é bem patente no Conselho Consultivo da Comarca que o magistrado do Ministério Público coordenador integra e onde interage directamente com elementos que integram a comarca e do judiciário, bem como a sociedade civil. *“Será este órgão uma janela para a sociedade civil e um espaço por excelência para a participação de associações, fundações, instituições de solidariedade social ou outras, ligadas a actividades que se desenvolvem na comarca”. “Compete ainda a este órgão de Gestão pronunciar-se sobre (...) faltas de resposta a questões colocadas pelos cidadãos utentes da justiça, reclamações e queixas recebidas pelo público em geral, sobre a organização e funcionamento do tribunal”.*³⁰

Aqui, a existência de um Portal também se afigura como uma forma de aproximação da magistratura do Ministério Público ao utente da justiça, uma vez que pode ser usado como um meio privilegiado de divulgar a actividade do Ministério Público junto dos cidadãos, dando assim mais visibilidade e credibilidade ao trabalho que vem sendo desenvolvido na Comarca.

No referido Portal devem ser divulgados os instrumentos de gestão que vêm sendo utilizados, mas também todas as notícias importantes sobre a actividade processual e não processual que vem sendo desenvolvida pela equipa dos magistrados do Ministério Público que desempenham funções na Comarca.

Através da consulta ao Portal, o cidadão deve ter acesso directo ao modo de organização da Comarca, aos contactos dos diversos departamentos e unidades, bem como aos locais e horários dos serviços de atendimento ao público levado a cabo pelo Ministério Público.

Além disso, tal plataforma informática deve permitir, através do respectivo endereço electrónico aí divulgado, um contacto directo e rápido do cidadão com o magistrado do Ministério Público coordenador, sinalizando-lhe situações anómalas, solicitando-lhe esclarecimentos sobre o andamento dos processos ou até apresentando-lhe denúncias do foro criminal ou outro.

vii. Competências de representação

Ao nível da representação e colaboração institucional, o magistrado do Ministério Público coordenador deve revelar capacidade para representar o Ministério Público em grupos de trabalho, reuniões ou eventos ou de participação em projetos que implicam exposição e visibilidade externa.

Ainda neste particular aspecto revela-se como importante o encabeçamento da comunicação externa, quer perante os órgãos de comunicação social, quer perante o cidadão em geral, através da página internet/portal da Comarca.

³⁰ O Magistrado Coordenador e as suas funções e poderes de órgãos de gestão das Comarcas, Procuradora-Geral Regional, Dr.^a Maria Raquel Desterro, p. 14, do documento disponibilizado no Módulo 4.

Esta poderá ser a primeira imagem institucional do Ministério Público na Comarca, pelo que convirá que esteja a cargo do magistrado do Ministério Público coordenador a ponderação relativamente ao que deve ou não constar desse meio de comunicação.

Na falta de gabinetes de imprensa nas Comarcas o meio mais imediato de transmissão da realidade factual e processual, quantas vezes para equilibrar interesses conflitantes como o direito à informação, o segredo de justiça, quando aplicável, ou a tranquilidade social, deverá ser a referida página na internet, em forma de portal.

Tal portal deverá ter funcionalidades como a indexação para áreas pertinentes de informação ou de intercâmbio de dados, consoante os interesses do consulente, deve ser um instrumento idóneo a espelhar a realidade evitando especulações; fornecendo, em nome do interesse público, a informação estritamente necessária em estado puro, sem se substituir ou sobrepor ao labor dos meios de comunicação social, mas de modo a dar a conhecer aos utentes da justiça o que se passa, no que ao Ministério Público respeita, na Comarca em cuja área geográfica residem.

E. Instrumentos de Gestão

Mas, chegados a este ponto, importa então perguntar de que instrumentos de gestão se deve socorrer o Coordenador, para alcançar, os desideratos supra mencionados.

Conforme determinado na Directiva 5/14, de 19/11/2014, da PGR, são instrumentos hierárquicos do Ministério Público as directivas, instruções e ordens.

As **directivas** são da exclusiva competência do PGR e, em certas matérias relacionadas com a organização interna e de gestão dos quadros, da competência do CSMP.³¹ A emissão de tais directivas materializa-se em comandos e critérios gerais de interpretação de normas ou comandos para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São vinculativas e quando versem sobre a interpretação de disposições legais ou determinem que a doutrina constante dos pareceres do Conselho Consultivo seja seguida e sustentada pelos Magistrados do Ministério Público devem ser publicadas no Diário da República.

As **instruções e ordens** podem ser emitidas pelo PGR e pelos demais órgãos e agentes do Ministério Público com atribuições e competências hierárquicas, destacando-se, para o que aqui nos interessa, os magistrados do Ministério Público coordenadores. Tanto umas como outras têm natureza vinculativa e enquanto as instruções contêm disposições gerais sobre a actuação e organização relativa a questões e temáticas concretas e envolvem directivas de acção futura para casos que venham a produzir-se, as ordens contêm imposições de uma acção ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objecto de e para a organização e operacionalidade dos respectivos serviços.

³¹ Artigos 16.º, al. a) e c), 19.º, n.º2, al. b) e c) e 21.º, al. d) do EMP

Por conseguinte, ao magistrado do Ministério Público coordenador incumbe cumprir e fazer cumprir as directivas, instruções e ordens emitidas pelo PGR e as instruções e ordens emitidas pelos seus imediatos superiores hierárquicos.

Para além disso tem, ele próprio, no âmbito das competências que lhe são atribuídas nos termos do art.º 101.º da Lei 62/2013, de **emitir ordens e instruções**. Para além destes instrumentos hierárquicos de natureza vinculativa, pode ainda **emitir recomendações e orientações** de natureza não vinculativa para os demais Magistrados com quem trabalha.

Enunciados os instrumentos formais de natureza hierárquica, importa perguntar como deve actuar o magistrado do Ministério Público coordenador, no sentido de levar até aos demais magistrados e funcionários tais instrumentos de modo a que estes os acatem de bom grado, interiorizando os comandos que lhe são dirigidos com clareza e boa vontade. Mais uma vez nos parece essencial reforçar aqui o papel do Coordenador como **líder** capaz de influenciar os pensamentos, crenças ou actos dos seus “colaboradores”. Por isso, as **reuniões e conversas informais** com os restantes magistrados revelam-se essenciais para obter a adesão dos mesmos aos instrumentos formais de natureza hierárquica, supra enunciados.

Assim, qualquer ordem ou instrução deve ser precedida de uma reunião ou audição prévia dos visados, se possível obtendo a concordância destes, e duma avaliação posterior dos resultados do que se pretendeu implementar com a mesma.

Quanto às orientações e recomendações, de natureza não vinculativa, estas podem e devem nascer da partilha de pontos de vista e ideias do Coordenador com os demais magistrados (se possível, partindo da iniciativa destes últimos) e espelhar a posição dominante, a fim de terem a maior concordância possível dos destinatários.

A sua redução a escrito deve constar de texto simples, sem formalidades ou considerandos prévios, contendo ideias claras por tópicos e com textos curtos, de modo a serem facilmente consultadas e assimiladas.

De igual modo, se revela crucial que as ordens e instruções emanadas pelo Coordenador sejam claras, simples e concisas para que os destinatários não se impacientem com a decifração do assunto central do texto.

Também, o Portal da Comarca, já referido anteriormente, se revela essencial como instrumento de gestão do Coordenador, também como meio de divulgação de informação importante para os seus subordinados e superiores hierárquicos.

III. Conclusão

Tal como referido no início, com o presente trabalho pretendemos demonstrar como, na nossa perspectiva, com o novo modelo de organização judiciária, a figura do magistrado do Ministério Público coordenador surge, como “Gestor Híbrido”, multifacetado e multidisciplinar, na medida é um profissional (magistrado do Ministério Público) que aplica, na área na qual é especialista (Direito, em sentido lato), conhecimentos de outras áreas conexas ou afins nas quais tem conhecimento, mas não necessariamente formação específica.

Conhecimentos esses, que serão essenciais para o exercício das funções, atribuições e competências, também elas híbridas e múltiplas, como um verdadeiro líder, com uma visão sistémica da “sua Comarca” e, por isso, capaz de otimizar os seus recursos humanos e materiais, mantendo todos os seus intervenientes motivados e orientados, na prossecução de objectivos processuais.

Mas, acima de tudo, um magistrado capaz de estimular uma actuação dos magistrados que dirige voltada para o cidadão, para a comunidade, que os tribunais, no seu todo, incluindo o Ministério Público, devem servir.

Os tribunais existem para servir.

Agem em nome do Povo, não entidade abstracta, mas a comunidade de um certo tempo, composta por pessoas concretas, que lhes confiou a administração da Justiça, e a quem têm de servir.

Por isso, os tribunais têm de servir com qualidade.

Finalmente, importa ter sempre presente que a organização, em qualquer um dos seus modelos, será sempre um meio ao serviço da concretização dos valores constitucionais atribuídos ao Ministério Público.

A definição dos objectivos e dos respectivos indicadores para a avaliação dos resultados deverá, pois, respeitar a autonomia e independência dos magistrados no âmbito dos processos que lhe são atribuídos.

Essencialmente, a qualidade da Justiça dependerá sempre da qualidade humana e ético-profissional dos seus Magistrados.

Referências Bibliográficas

– Elementos disponibilizados no curso, em especial nos:

- Módulo 2 (Ética judiciária)
- Módulo 4 (Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos)
- Módulo 5 (Orçamento e contabilidade dos tribunais, gestão de recursos orçamentais, materiais e tecnológicos)
- Módulo 6 (Comunicar a Justiça)
- Módulo 7 (Gestão de recursos humanos e liderança. Qualidade, inovação e modernização).
- Módulo 8 (Organização Judiciária e Confiança na Justiça).

– Costa, Salvador da, LAMEIRAS, Luís, Lei da Organização do Sistema Judiciário Anotada e Comentada, 3.ª edição ampliada, Coimbra, Almedina, 2017;

– Costa, Salvador da, LAMEIRAS, Luís, Regulamento da Organização do Sistema Judiciário Anotado e Comentado, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2017;

– Cardoso, R. (2014) Nova Organização Judiciária – desafios e perspetivas para o Ministério Público, Revista do Ministério Público, Ano 35, 137, p. 47-86;

– Comunicações apresentadas no X Congresso do Ministério Público, que decorreu sob o lema “Qualidade na Justiça Qualidade na Democracia”, reunidas em livro que o SMMP editou, com o mesmo título, dos quais destaco a intervenção da Dr.ª Joana Marques Vidal, na qualidade de Procuradora-Geral da República e do Dr. João Rato, Procurador Geral- adjunto;

– Dias, J. P. (2016) A reforma do mapa judiciário: desafios ao Ministério Público no acesso ao direito e à justiça. Revista do Ministério Público, n. 145, p. 41–74;

– Gomes, Conceição (2015). Justiça e eficiência: o debate e os desafios à gestão dos Tribunais, acessado em <https://eg.uc.pt/handle/10316/437357/>, a 7 de Outubro de 2020;

– Nunes, P. (2017). Conceito de Gestão Comercial, acessado em: <http://knoow.net/cienceconempr/gestao/gestao-comercial/>, a 7 de Outubro de 2020;

– Santos, B. de S., & Gomes, C. (coord.) (2010). A gestão nos tribunais: um olhar sobre a experiência das comarcas piloto. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais., disponível em: https://opj.ces.uc.pt/pdf/RelatorioA_gestao_dos_tribunais_01_04_2010.pdf, acessado em 9 de Outubro de 2020;

– <https://www.napratica.org.br/o-que-e-e-como-ser-um-profissional-hibrido/> – acessado a 7 de Outubro de 2020.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

40. GERIR NA PRÁTICA – EFICÁCIA E EXIGIBILIDADE NA GESTÃO DE PROXIMIDADE

Teresa Augusta Faria Osório da Silva de Noronha*

- I. Nota Prévia decorrente da experiência
- II. Introdução
- III. Na Coordenação – A Gestão
- IV. A Proximidade – A Coordenação Sectorial /A Direção
- V. A Prática na Gestão
- VI. Conclusão

I. Nota Prévia decorrente da experiência

“magistratura de rés-do-chão e de porta aberta”¹

É com esta pequena frase, mas com inegável sentido que começo a minha exposição. Pretendo com a mesma também representar de forma singela a experiência tida na Coordenação sectorial que, deste 2104, tenho vindo a desempenhar no âmbito da jurisdição cível dos Núcleos que compõem a margem sul da Comarca de Lisboa, esperando que com tal também possa contribuir pela experiência vivida, erros e partilhas havidas, para que se atinga o almejado “Best experience at Work” – transportando este “chavão” do mundo privado/empresarial de gestão da vida moderna para o nosso dia- a- dia de Magistrados.

Magistrados inseridos numa estrutura hierarquizada, como é a Magistratura do Ministério Público, em que se guiam por princípios de legalidade e objetividade no seu desempenho funcional, e por princípios de “Estar” quer na Magistratura quer na vida em Sociedade como um todo², com a preocupação sempre presente de garantir a pacificação social, assegurar a

* Procuradora da República.

¹ Porto, 22 de Junho de 2012 – Boas (e más) práticas de gestão processual e do Tribunal, no exercício inicial da magistratura do Ministério Público – Sr. PGA Drº João Rato in http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/GestaoProcessual/Gestao_Processual.pdf

² Princípios estes plasmados internamente na CRP – artsº 202, 203, 205 a 208,215 a 219, na Lei 62/2013, LOSJ – artsº 4, 5, 6, 7 e 11, no CPC – artsº 115 a 129, no CPP – arts.º 39 a 47, no EMJ e no EMP. Bem como nas FONTES INTERNACIONAIS: Declaração Universal dos Direitos do Homem – Adoptada e proclamada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas sua Resolução 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948. Publicada no Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978, mediante Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros – Artigo 10.º Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos – Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966. Portugal: Assinado por Portugal a 7 de Outubro de 1976. Aprovação para ratificação pela Lei n.º 29/78, de 12 de Junho – Artigo 14.º Convenção Europeia dos Direitos do Homem – É aprovada, para ratificação, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, concluída em Roma em 4 de Novembro de 1950, cujo texto em francês e respectiva tradução em português acompanham este decreto. Lei 65/78, 13.10.1978 – Artigo 6.º Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Anexada como Declaração ao Tratado de Lisboa, passando a vincular os 25 Estados Membros da UE (Reino Unido e a Polónia com derrogações). Publicado no Jornal Oficial da União Europeia a 30 de Março de 2010. Entrada em vigor, por Força do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro de 2009 – Artigo 47.º Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – Adoptada pela décima-oitava Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Africanos membros da Organização de Unidade Africana no dia 26 de Junho de 1981, em Nairobi, Quênia. Entrou em vigor na ordem internacional a 21 de Outubro de 1986 – Artigo 7.º E ainda em RECOMENDAÇÕES /PARECERES – REC. (2000)19 adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa 6.10.2000. LINHAS DIRECTRIZES EUROPEIAS SOBRE A ÉTICA E A CONDUTA DOS MEMBROS DO MP – 2005 Conferência dos PG da Europa. Os Princípios de Bangalore de Conduta Judicial – O Conselho Económico e Social da ONU aprovou em 2002 um conjunto de princípios, conhecido como “The Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002)”, onde se encontram contidas as mais importantes regras de conduta dos juízes e onde se referenciam inúmeros códigos de conduta existentes em outros tantos países, designadamente da Ásia, que foram anexados ao relatório apresentado na 59ª Sessão da

defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, contribuir para o reprimir da violação da legalidade democrática e contribuir para o dirimir os conflitos de interesses públicos e privados (art. 202.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, doravante CRP).

II. Introdução

É inegável a multiplicidade de atribuições do Ministério Público, para além do seu primordial papel que exerce na área criminal enquanto detentor da acção penal.

Mas cada vez mais no deparamos com uma sua maior intervenção, com contornos mais pro activos e mais exigentes entre os quais se destacam os da defesa dos interesses privados do Estado, da defesa dos interesses públicos do Estado³ e do patrocínio dos interesses sociais/laborais dos trabalhadores e seus familiares, funções que, em última análise, visam defender o interesse público que lhes subjaz.

O Ministério Público cada vez mais no escrutínio público, tendo ainda presente as exigências de “accountability”, com um cada vez maior número de intervenções a par de uma maior exigência e dificuldades técnico-jurídicas destas, “tem pois que se pautar por irrepreensíveis e como a defesa dos chamados interesses difusos, (ligada quer à defesa saúde pública quer no âmbito do ambiente, por exemplo) exigentes padrões técnico-profissionais, o que, por sua vez, lhe impõem:

- a) – Plena assumpção do seu papel de intermediação entre a comunidade e o judiciário, organizando um adequado serviço de atendimento directo e indirecto das populações.
- b) – Preocupação e predisposição permanentes com a aprendizagem, actualizando conhecimentos e aperfeiçoando o desempenho técnico – profissional,⁴ pelo que o novo Estatuto do Ministério Público (Lei nº 68/2019 de 27 de Agosto – doravante EMP), tendo presente a criação dos juízos especializados, pela Lei nº 62/2013, de 26.08 – Lei da Organização e Sistema Judiciário (doravante LOSJ) e previsto os quadros de magistrados constantes dos mapas anexos ao respectivo Regulamento – Dec. Lei nº 49/2014, de 27.03 (doravante RLOSJ), veio dar corpo à ideia de que residem vantagens resultantes do conhecimento aprofundado e rotinado das matérias pelo magistrados com evidentes ganhos na celeridade e qualidade das decisões, prevendo, pois, o artigo 157.º⁵ a necessidade da sua especialização e formação específica dos Magistrados que

Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em Abril de 2003 pelo Relator Especial das Nações Unidas para a Independência dos Juizes e Advogados, Dato Param Cumaraswamy. Em 29 de abril de 2003, a Comissão adotou, por unanimidade, a resolução 2003/43, que anotou os Princípios de Bangalore de Conduta Judicial e os trouxe à atenção de Estados-membros, relevantes órgãos das Nações Unidas e organizações intergovernamentais e não-governamentais para consideração.

³ (enquanto Estado Administração, mas em especial enquanto Estado Coletividade – a este propósito cada vez mais o Ministério Público é chamado a intervir em áreas tão sensíveis como a defesa dos chamados interesses difusos, (ligada quer à defesa saúde pública quer no âmbito do ambiente, por exemplo).

⁴ Porto, 22 de Junho de 2012 – Boas (e más) práticas de gestão processual e do Tribunal, no exercício inicial da magistratura do Ministério Público – Sr. PGA Drº João Rato in

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/GestaoProcessual/Gestao_Processual.pdf

⁵ Artº 157º da LOSJ

1 – O provimento dos lugares nos juízos centrais, nos juízos de instrução criminal, de família e menores, do trabalho, do comércio, de execução, nos tribunais de competência territorial alargada, nos tribunais administrativos

pretendam aceder a estes juízos⁶ ⁷. A par desta multiplicidade de funções, que o caracteriza e que se desdobra por todas as jurisdições, por todas as áreas do Direito Público e Privado – enquanto inserido no Sistema Judiciário – temos uma Magistratura hierarquizada que afinal e, em nosso entender, permite externamente, assim dar a resposta mais cabal e rigorosa possível a todas estas exigências/solicitações.

Acresce aqui a particular dificuldade que por vezes se tem que é a de definir a intervenção do Ministério Público no domínio da jurisdição cível face à natureza dos interesses representados – pública ou privada, ao representar interesses privados da administração do Estado quando assume a defesa judicial do Estado-Administração ou outra entidade pública, agindo como um particular ao representar interesses de ordem pública do Estado-Administração, mas como sujeito público ou ainda quando representa interesses de ordem pública do Estado-Colectividade quando assume a defesa dos titulares a quem aproveita e ou quando defende o próprio ordenamento jurídico⁸.

III. Na Coordenação – A Gestão

► O Magistrado do Ministério Público Coordenador

Resulta do Artigo 97.º do EMP

“1 – ..., os seus magistrados são responsáveis e hierarquicamente subordinados, nos termos da Constituição e do presente Estatuto.

2 – A responsabilidade consiste em responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das diretivas, ordens e instruções que receberem.

3 – A hierarquia é de natureza funcional e consiste na subordinação dos magistrados aos seus superiores hierárquicos, nos termos definidos no presente Estatuto, e na conseqüente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 100.º e 101.º

4 – A intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal.

5 – Salvaguardado o disposto no número anterior, as decisões finais proferidas pelos

de círculo, nos tribunais tributários e nos tribunais administrativos e fiscais efetua-se de entre procuradores da República com classificação de mérito e, pelo menos, 10 anos de serviço.

2 – Para o preenchimento dos lugares referidos no número anterior constituem fatores de preferência, por ordem decrescente, o currículo profissional aferido pelas classificações de serviço, a experiência na área respetiva e a formação específica.

3 –

4 – A formação específica implica a aprovação em cursos especializados a promover pelo Centro de Estudos Judiciários.

5 – O provimento dos lugares referidos no n.º 1 de magistrados sem experiência prévia ou formação específica pode implicar a frequência, após a colocação, de formação complementar.

6 –

⁶ A este propósito veja-se ainda o artigo publicado pelo Sr. Procurador da República, Dr.º João Alves in separada da RMP nº 162 – Abr. Jun 2020 “No Estatuto do Ministério Público: a formação específica para provimento em juízo central cível: art.º 157.º da Lei 68/2019, de 27. VII.

⁷ Veja-se ainda o recentíssimo Regulamento de Movimento de Magistrados do Ministério – Regulamento nº 946/2020, de 28.10.2020, in DR – 2ª série, Parte D, pag.206 – consagrando a referida especialização no acesso aos juízos especializados, nomeadamente (Art.º 8.º).

⁸ Veja-se a este propósito – Sr.º Conselheiro Dr.º António da Costa Neves Ribeiro,

“O Estado nos Tribunais – intervenção cível do Ministério Público em 1ª instância” Coimbra Editora, Coimbra, 1985.

magistrados do Ministério Público em procedimentos de natureza não criminal podem ser objeto de reapreciação pelo imediato superior hierárquico.

6 – A impugnação judicial dos atos administrativos praticados pelos magistrados do Ministério Público é precedida de impugnação administrativa necessária, nos termos do presente Estatuto.”

Nesta estrutura hierarquizada temos a figura do Magistrado do Ministério Público Coordenador (doravante MMPC).

Com a publicação e entrada em vigor da LOSJ surge a figura do magistrado do Ministério Público Coordenador em cada comarca, que dirige os serviços do Ministério Público e encontra consagração no disposto no artigo 99º da mesma Lei 62/2013, estando no artigo 101.º definidas as suas competências, bem como nos artigos 73.º,74.º e 75.º do EMP. Estatuto, este, a consagrar, como se referiu, esta nova figura adaptando-se à referida Lei, definindo as competências do MMPC quase em puro decalque com as descritas na LOSJ, especificando-as.

LOSJ – Art.º 99 Magistrado do Ministério Público Coordenador

1 – Em cada comarca existe um magistrado do Ministério Público coordenador que dirige os serviços do Ministério Público.

2 – ... é nomeado pelo Conselho Superior do Ministério Público, em comissão de serviço por três anos, por escolha de entre magistrados do Ministério Público que cumpram os seguintes requisitos:.....

3 – Em todas as comarcas podem ser nomeados procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei.

4 – Os magistrados referidos no número anterior podem frequentar o curso referido no artigo 102.º

Artº 101.º “Competências do magistrado do Ministério Público coordenador”.

EMP – (CAPÍTULO IV – Procuradorias da República de comarca – SECÇÃO I – Estrutura, competência e direcção)

Artº 73.º – Estrutura

1 – Em cada comarca existe uma procuradoria da República, com sede no concelho onde está sediado o tribunal de comarca.

2 – A procuradoria da República de comarca integra o DIAP de comarca e as procuradorias dos juízos de competência especializada, dos juízos de competência genérica, dos juízos de proximidade e dos tribunais de competência territorial alargada aí sediados.

3 – A procuradoria da República de comarca é dirigida por um procurador-geral-adjunto ou procurador da República designado magistrado do Ministério Público coordenador, nela exercendo funções procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República.

4 – ...

5 –....

Artº 74.º – Competência

Compete especialmente às procuradorias da República de comarca dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público na área da comarca e nos departamentos e procuradorias que a integram.

Artº 75.º – A Direcção

1 – O magistrado do Ministério Público coordenador dirige e coordena a atividade do Ministério Público na comarca, incluindo as procuradorias dos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados, emitindo ordens e instruções, competindo-lhe:

- a) Representar o Ministério Público no tribunal da comarca e nos tribunais de competência territorial alargada ali sedeados;*
- b) Monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional;*
- c) Elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;*
- d) Acompanhar a prossecução dos objetivos fixados para a procuradoria da República de comarca, promovendo a realização de reuniões de planeamento e de avaliação dos resultados da procuradoria da República da comarca;*
- e) Elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;*
- f) Proceder à distribuição de serviço entre os magistrados do Ministério Público, nos termos do regulamento da procuradoria da República da comarca e sem prejuízo do disposto na lei;*
- g) Intervir hierarquicamente nos inquéritos, nos termos previstos no Código de Processo Penal;*
- h) Intervir hierarquicamente nos demais processos e dossiês do Ministério Público;*
- i) Proferir decisão em conflitos internos de competência, sem prejuízo das competências e atribuições nessa matéria conferidas ao diretor do DIAP e aos procuradores dirigentes de secção;*
- j) Promover métodos de trabalho e adotar medidas de agilização processual, desburocratização e simplificação de procedimentos e propor ao procurador-geral regional a emissão de ordens e instruções;*
- k) Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a reafetação de magistrados do Ministério Público;*
- l) Afetar grupos de processos ou inquéritos para tramitação a outro magistrado que não o seu titular;*
- m) Propor ao procurador-geral regional, por despacho fundamentado, a atribuição de processos concretos a outro magistrado que não o seu titular, sempre que razões ponderosas de especialização, complexidade processual ou repercussão social o justifiquem;*

- n) *Propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, o exercício de funções de magistrados em mais de uma Procuradoria ou secção de departamento da mesma comarca, nos termos do artigo 79.º;*
- o) *Pronunciar-se sempre que seja ponderada a realização de sindicâncias ou inspeções aos serviços da comarca pelo Conselho Superior do Ministério Público;*
- p) *Dar posse e elaborar os mapas de turnos e de férias dos magistrados do Ministério Público;* q) *Apreciar os pedidos de justificação de falta ao serviço e de autorização ou justificação de ausência por motivo ponderoso, formulados pelos magistrados do Ministério Público que exercem funções na sua comarca;*
- r) *Exercer a ação disciplinar sobre os oficiais de justiça em funções nas secretarias do Ministério Público, relativamente a sanção de gravidade inferior à de multa, e, nos restantes casos, ordenar a instauração de processo disciplinar, se a infração ocorrer nos respetivos serviços;*
- s) *Participar no processo de avaliação dos oficiais de justiça em funções nos serviços do Ministério Público, nos termos da legislação específica aplicável;*
- t) *Pronunciar-se sempre que seja ponderada pelo Conselho dos Oficiais de Justiça a realização de sindicâncias relativamente aos serviços do Ministério Público;*
- u) *Identificar necessidades formativas e, em articulação com o Conselho Superior do Ministério Público, promover a frequência equilibrada de ações de formação pelos magistrados do Ministério Público da comarca;*
- v) *Propor ao Procurador-Geral da República, por intermédio do procurador-geral regional, a aprovação do regulamento da procuradoria da República de comarca, ouvido o presidente do tribunal e o administrador judiciário.*
- 2 – *As decisões previstas nas alíneas k), l) e m) do número anterior devem ser precedidas da audição dos magistrados visados.*
- 3 – *..”*

Assim, podemos afirmar que no contexto da nossa organização judiciária, segundada pelo respectivo Estatuto, a figura do MMPC, é aquela que “dirige e coordena a atividade do Ministério Público na Comarca” é um verdadeiro “gestor” – com **competências organizativas e de gestão** (aqui gerindo internamente os Magistrados do Ministério Público da Comarca – emanando ordens e instruções, como iremos referir, mas também com competências de gestão externa ao integrar os novos órgãos de gestão da estrutura organizativa da própria Comarca que, neste papel, transcendem o próprio MP – o Conselho de Gestão – Artº 108.º da LOSJ e o Conselho Consultivo Artº 109º da LOSJ); para além de que até poderá conservar, residualmente, **competências processuais**.

A mesma LOSJ enuncia os requisitos exigidos que devem preencher os magistrados a nomear para tal função: podem ser nomeados Procuradores-Gerais-Adjuntos no exercício efectivo de funções e que possuam classificação de Muito Bom em anterior classificação de serviço ou Procuradores da República no exercício efectivo de funções, com 15 anos de serviço nos tribunais e última classificação de serviço de Muito Bom. A estes dois requisitos, o legislador acrescentou um terceiro, a frequência de um curso, com a finalidade de possibilitar ao magistrado a aquisição de alguns conhecimentos e competências em matéria de organização judiciária, vista no seu conjunto, e de gestão.

Traço definidor do MMPC é o seu papel de gestor, mas a intrínseca natureza hierarquizada do MP implica que ele também seja um sujeito hierárquico, ao mesmo tempo activo e passivo, pois que lhe são prestadas contas, tal como as tem que prestar, veja-se o que resulta da Lei (artigo 101.º, n.º 1, alínea a), da LOSJ e artigo 75.º, n.º 1, alínea b), do EMP), em que o MMPC deve «monitorizar o movimento processual da procuradoria da República de comarca, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, adotando as medidas gestionárias tidas por adequadas, informando o procurador-geral regional».

► Na Gestão Externa

No âmbito das suas competências de gestão, nos termos do artº 108º da LOSJ, o MMPC integra o Conselho de Gestão da comarca, em conjunto com o juiz presidente e o administrador.

A lei atribui a este órgão, na gestão dos tribunais de 1ª instância, obrigatoriamente, a deliberação sobre um conjunto de matérias, decisivas na administração da comarca, de modo a que se garanta uma verdadeira articulação entre os órgãos de gestão. A título exemplificativo, enunciam-se o relatório do estado dos serviços, o projecto de orçamento para a comarca ou eventuais alterações deste, com pronúncia do MMPC, o relatório de gestão da comarca onde são explicitados o grau de cumprimento dos objetivos e indicados os seus eventuais desvios ou bloqueios, com menção das suas causas.

“Há que salientar três das vertentes mais importantes atribuídas a este órgão de gestão em que o MMPC se insere e de onde deve resultar uma verdadeira articulação entre os seus membros:

- obrigatoriedade de coordenação entre os seus membros;
- legitimação das aprovações efectuadas pelo Conselho Consultivo e que se devem desencadear forçosamente a sua execução, designadamente no que respeita à mobilidade de recursos humanos e de colocação dos oficiais de justiça nos tribunais ou departamentos;
- transparência das decisões, com publicitação nas páginas dos respectivos CSMP e CSM e no Ministério da Justiça dos relatórios de gestão”.⁹

Este sistema de gestão das comarcas e processual, obedece especificamente ao princípio da cooperação entre todos os intervenientes com funções e poderes estabelecidos na lei conforme o estipulado, no artº 24º do Regulamento da LOSJ.

⁹ Senhora Procuradora-Geral Adjunta Maria Raquel Desterro, citada em “Hierarquia e autonomia no âmbito das competências do Magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca” – apresentado pela Sr.ª Procuradora República Maria Conceição Gonçalves da Silva Lopes – Direção de Comarca – Magistrado do Ministério Público Coordenador – módulo 4 Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos – III Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Circulo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário – <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>

O bom funcionamento do sistema impõe, que cada um dos titulares dos órgãos de gestão respeite as competências próprias, suas e dos restantes, atribuídas por lei. Determina ainda como princípio orientador e vinculante, que se estabeleçam plataformas de entendimento entre os diversos órgãos que podem reger-se, não apenas pela fixação de normas auto reguladoras consensuais, mas também por mecanismos de encontro e discussão regulares, ou mesmo mecanismos informais de comunicação entre os vários órgãos de gestão.

Não se pode, no entanto, esquecer que o magistrado do Ministério Público Coordenador se encontra integrado numa magistratura hierarquizada e que tem de se articular com os restantes órgãos da sua hierarquia.

O MMPC integra ainda o Conselho Consultivo da Comarca (para além do juiz presidente e administrador judicial), órgão com funções consultivas, com uma representatividade reforçada de vários elementos que integram a comarca e o judiciário, bem como a sociedade civil. Têm ali assento representantes dos juizes, dos magistrados do Ministério Público e dos oficiais de justiça, eleitos pelos seus pares, um representante da Ordem dos Advogados, e um representante da Camara dos Solicitadores, com escritório na comarca, dois representantes dos municípios que integram a comarca e representantes dos utentes dos serviços de justiça. Permite-se que neste órgão possa participar a sociedade civil, com a presença de associações, fundações, instituições de solidariedade social, ou outras, ligadas a actividades que se desenvolvem na comarca. Nos termos do artº 110º da LOSJ, este Conselho emite parecer sobre o plano anual e relatório de actividades, sobre os regulamentos internos do tribunal e questões de índole administrativa ou de funcionamento da comarca. Compete, ainda, a este órgão de gestão pronunciar-se sobre a utilização e manutenção de equipamentos, faltas de resposta a questões colocadas pelos cidadãos utentes da justiça, reclamações e queixas recebidas do público em geral, sobre a organização e funcionamento do tribunal.

► Na Gestão interna

Os instrumentos – No plano interno e ainda no papel de Gestor diremos que as tarefas de direcção são executadas através da emissão de ordens e instruções, competindo a este magistrado do Ministério Público acompanhar o movimento processual dos serviços do Ministério Público, nas Procuradorias, Departamentos, juízos e secções, em particular as situações de atraso ou entorpecimento dos processos, sem prejuízo do dever de alertar o superior hierárquico, que neste caso é o Procurador-Geral Regional (artigo 67.º do EMP), para as situações anómalas.

A propósito da emissão de ordens e instruções, convém recordar a Diretiva 5/2014, de 19 de Novembro da PGR, que estabelece dentro da magistratura do Ministério Público, a competência para emanar os diversos instrumentos hierárquicos, referindo-se concretamente naquela Diretiva 5/2014, o seguinte:

“ ...: 1. Procurador-Geral da República: no âmbito dos seus poderes de direcção, coordenação e fiscalização, tem a faculdade de emitir Diretivas, Ordens e Instruções que versem sobre a actuação funcional dos respetivos magistrados (artigo 19.º, n.º 2 alíneas b) e c), do EMP);

2. Conselho Superior do Ministério Público: faculdade de emitir Diretivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República a emissão de Diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados (artigo 21.º, alíneas d) e e), do EMP);

3. Procuradores-Gerais Regionais: faculdade de, no âmbito da sua circunscrição, emitir Ordens e Instruções. E detém, numa perspectiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor a emissão de Diretivas ao Procurador Geral da República no que à actuação dos magistrados do Ministério Público diz respeito (artigo 68º, nº 1 alíneas a) e c) do EMP);

4. Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca: faculdade de emitirem Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas (artigos 101.º, n.º 1, da LOSJ e 75.º n.º1 e n.º1 al. j) do EMP).”¹⁰

Por força do novo EMP acresce na hierarquia funcional ainda a figura do Coordenador Sectorial – artigo 84.º nº3 al. d), podendo propor ao MMPC a emissão de ordens ou instruções, nomeadamente em matéria de distribuição de serviço.

Todos os actos conformadores do efectivo exercício do poder hierárquico devem ser reduzidos a escrito. A divulgação interna dos actos e instrumentos de administração hierárquica, tal como determinado na Directiva n.º 1/2013, (institui a obrigatoriedade do uso do Sistema de Informação do Ministério Público nas comunicações hierárquicas) deverá ser objecto de publicitação no SIMP, no módulo «documentos hierárquicos».

Assim os instrumentos hierárquicos que o MMPC tem ao seu alcance para acompanhar o movimento processual, são as Ordens e Instruções.

Competências Assim, em resumo, compete, no essencial, ao MMPC:

- conhecer o universo dos magistrados e serviços da sua comarca;
- dar posse aos Procuradores da República;
- proceder à distribuição de serviço entre os Procuradores;
- definir objetivos processuais – Artigo 91.º LOSJ – reportando-se, designadamente, ao número de processos findos e ao tempo de duração dos processos, tendo em conta, entre outros factores, a natureza do processo ou o valor da causa, ponderados os recursos humanos e os meios afetos ao funcionamento da comarca, tendo por base, nomeadamente aos valores de referência processual estabelecidos;^{11 12}

¹⁰ Aqui actualizámos os artigos atento o novo EMP

¹¹ Aqui nos termos da alínea c) do nº 1 do Art. 75.º do EMP compete-lhe e elaborar e apresentar ao Procurador-Geral da República, através do procurador-geral regional, propostas para os objetivos processuais do Ministério Público na comarca;

¹² A este propósito veja-se os objectivos processuais traçados e a propor para o ano judicial de 2021 – Comarca de Lisboa, com destaque para o aí referido pelo Exmº Sr. Procurador da República Coordenador da Comarca – Dr. Paulo Morgado Carvalho” Por sua vez, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador implementar métodos de trabalho e objetivos mensuráveis para cada unidade orgânica (alínea n) do artigo 101.º da Lei n.º 62/2013). Ora, o estabelecimento de objetivos mensuráveis revela-se uma tarefa assaz difícil, principalmente quando estamos perante situações que, muitas vezes, são impossíveis de medir, como o tempo que demora um

- § acompanhar o desenvolvimento dos objetivos fixados;
- § adoptar e propor medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos, de utilização das tecnologias de informação e de transparência do sistema de justiça.
- § identificar boas e más práticas em matéria de organização, gestão dos recursos humanos e materiais disponíveis.
- § identificar boas e más práticas na condução e direcção dos processos (entendendo-se por más práticas, basicamente, aquelas que se traduzem em manobras dilatórias/morosidade ou na multiplicação de actos processuais desnecessários e inúteis);
- § identificar as áreas problemáticas (em especial, identificar precocemente tendências de acumulação processual ou pendências anómalas), através do acompanhamento e monitorização da actividade dos Departamentos, Procuradorias, tribunais, o que deverá ser feito de forma periódica;
- § realizar reuniões com os magistrados para contribuir para erradicar as más práticas e superar as áreas problemáticas; bem como para implementar boas práticas.
- § propor ao CSMP, pela via hierárquica, através do Procurador-Geral Regional que deverá emitir sobre esta proposta pronúncia, a reafetação de magistrados do Ministério Público, respeitando sempre o princípio da especialização, a outra secção, Procuradoria ou Departamento da mesma comarca, tendo em vista o equilíbrio da carga processual e a eficiência dos serviços;
- § afectar processos ou inquéritos a outro magistrado que não o seu titular, com o mesmo objectivo anterior, isto é, tendo em vista o volume processual existente em cada magistrado e a eficiência dos serviços.
- § na prossecução destas competências, deverá elaborar um relatório semestral sobre o estado dos serviços e a qualidade da resposta prestada;¹³

juízo ou a dificuldade de um processo em relação aos outros da mesma natureza, por exemplo. Por outro lado, afigura-se que a consideração de objetivos, com base no valor de referência processual pode ser muito redutora, pois recorre diretamente a indicadores de resultado, sem consideração dos indutores de atuação determinantes no médio e longo prazos, esquecendo uma perspetiva essencial, como é a qualitativa. Ora, só com a definição de objetivos concretos, possíveis de medir, monitorizar e avaliar, poderão ser atingidos os resultados pretendidos. No contexto em que nos encontramos, de nova gestão pública, de accountability, que assenta na perspetiva do cidadão no centro, importa definir objetivos que procurem corresponder às expectativas dos cidadãos, reforcem a confiança no sistema de justiça e a capacidade de ação dos magistrados e melhorem a articulação com terceiras entidades, contribuindo para a realização dos fins do Ministério Público..... Os objetivos a propor superiormente resultam das aludidas reuniões e do contributo plasmado nas propostas escritas e orais dos coordenadores setoriais e demais magistrados, bem como do Administrador Judiciário e dos oficiais de justiça. Em primeiro lugar, serão definidos os objetivos para os magistrados do Ministério Público e, de seguida, os objetivos para os oficiais de justiça que desempenham funções nos serviços do Ministério Público.”in www.simp.pgr.pt – Documentos hierárquicos, de 19.10.2020

¹³ A este propósito veja-se “Memorando n. 3 /2020 Atividade do Ministério Público na Comarca de Lisboa 1º Semestre de 2020, nomeadamente “O presente memorando cumpre a opção estratégica de prestação regular de informação pública sobre a atividade do Ministério Público na comarca de Lisboa, focando-se nas suas diferentes áreas de intervenção (Penal, Cível, Família e Crianças e Trabalho). Durante o 1º Semestre do ano de 2020, a coordenação da comarca continuou e aprofundou a metodologia de contratualização com cada uma das jurisdições de objetivos processuais e forma de os atingir, de acordo com a realidade e as dificuldades existentes em cada uma delas. **No que respeita à área penal, foram selecionadas três vertentes de atuação prioritária: – redução de pendências; – níveis de utilização das formas processuais simplificadas na pequena e média criminalidade; e, – recuperação dos denominados “processos antigos”.**

Estes objetivos constituem metas orientadoras da ação e a sua eleição mostra-se objectivamente fundada, face às missões que ao Ministério Público compete desempenhar. A legitimação do Ministério Público enquanto titular do exercício da ação penal pressupõe capacidade e eficácia no desempenho dessa função. Mais de 80% dos crimes participados têm inscrição no segmento da pequena e média criminalidade. O uso dos institutos de consenso e das formas de processo simplificadas corresponde à resposta que o legislador processual penal estabeleceu para o

► As Competências Processuais

O Coordenador exerce outras competências, além das previstas na LOSJ e EMP, que correspondem plenamente à sua condição de magistrado.

Assim, nos termos da lei processual penal: – Decide definitivamente as declarações de impedimento e os seus requerimentos, bem como os requerimentos de recusa e os pedidos de escusa que lhe são dirigidos – art.º 54.º, n.º 2, do Código de Processo Penal; – Decide definitivamente conflitos sobre a competência, quando o conflito envolve só magistrados ou outros agentes que superintende – art.º 266.º, n.º 3, do Código de Processo Penal; – Pode intervir por sua iniciativa no inquérito, em caso de arquivamento decidido por magistrado que superintende – art.º 278.º n.º 1, do CPP (a intervenção pode ter lugar ainda a requerimento do assistente ou do denunciante com a faculdade de se constituir assistente no prazo previsto para apresentação do requerimento de abertura da instrução – art.º 278.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma. – Compete-lhe também decidir reclamações dos despachos dos seus subordinados que deferirem ou recusarem a reabertura do inquérito – art.º 279.º do CPP.

No processo penal, a lei parece ser bastante clara no que concerne à intervenção hierárquica e aos poderes-deveres do superior hierárquico no âmbito do inquérito. O Coordenador, enquanto superior hierárquico, não pode determinar que o inquérito seja conduzido num certo sentido ou que seja proferida decisão final de arquivamento ou de acusação, aquando do despacho de encerramento, porque isso colidiria com a autonomia interna, a autonomia do magistrado no âmbito do processo, mas nenhum entrave legal existirá a que o Coordenador, no exercício dos seus poderes de direcção, determine ao seu subordinado que dê prioridade ao despacho dum dado processo, designadamente porque não é movimentado há demasiado tempo, ou mesmo que fixe um determinado prazo para o seu despacho.

Na jurisdição tutelar, pode intervir hierarquicamente, determinando o prosseguimento do processo tutelar educativo, em caso de arquivamento – artigo 88.º da Lei n.º 166/99, de 14 de setembro – Lei Tutelar Educativa.

tratamento desse segmento criminal. Ao definir-se objectivos em matéria de utilização de formas de processo especial cumpre-se o programa de política criminal do Código de Processo Penal, decidindo de forma célere a chamada pequena e média criminalidade (crimes punidos até 5 anos de prisão) que constitui a esmagadora maioria da criminalidade participada. Paralelamente, libertam-se meios e recursos humanos para a investigação da criminalidade complexa e organizada, o que tudo conflui para aumentar a celeridade e melhorar os níveis de eficácia da acção do MP que, como consequência, tem vindo a conseguir não só uma acentuada diminuição da pendência dos inquéritos crime, como também maior capacidade de esclarecimento da criminalidade mais complexa. Os objetivos contratualizados não são aleatórios, resultando de análise e ponderação efetuada com os magistrados das várias jurisdições, tendo sempre presente as condições concretas das várias secções do DIAP, núcleos e Procuradorias, do ponto de vista da realidade em que se inserem, dos recursos humanos e das capacidades colocadas ao serviço da investigação. Relativamente às restantes áreas de atuação do Ministério Público, **os objetivos visaram essencialmente: – a redução de pendências; – a agilização de procedimentos e a articulação entre as várias jurisdições; – melhorar a interligação com entidades e instituições com as quais o Ministério Público se relaciona no âmbito da sua atividade. Em conclusão, salienta-se que os indicadores gerais indicam evolução positiva e consolidada da atividade do Ministério Público, apesar da comarca de Lisboa se deparar com um número insuficiente de Magistrados do Ministério Público e de Oficiais de Justiça para fazer face às necessidades e ao cumprimento da missão que lhe está atribuída.**” – in <http://www.simp.pgr.pt> – Documentos hierárquicos, de 19.10.2020.

Na jurisdição laboral, pode intervir, como superior hierárquico, nos casos em que o Magistrado do MP junto do Tribunal do Trabalho recusa o patrocínio a trabalhadores ou outras entidades que, em princípio, deve patrocinar, por reputar as suas pretensões infundadas ou manifestamente injustas ou por considerar que o trabalhador pode recorrer aos serviços do contencioso da associação sindical que o represente, ordenando ao seu subordinado que assegure o patrocínio por este recusado – nº 2 do artigo 8.º do Código de Processo do Trabalho (Dec. Lei n.º 480/99, de 09 de Novembro).

A estas competências acresce o poder de reapreciar decisões finais em procedimentos de natureza não criminal e de avocar processos, independentemente da sua natureza, nos termos dos artigos 75.º n.º 1 al.h) e 97.º e 100.º do EMP. Aqui se define a sua intervenção na área cível, uma vez que não existe numa norma processual cível que defina a sua intervenção processual, para além do que dispõe a Circular nº 12/79 de 1979-05-11, Procuradora-Geral da República – “ Organização dos processos administrativos. Instauração, tramitação e comunicações” e apenas quanto aos dossiers administrativos do MP.

IV. A Proximidade – A Coordenação Sectorial / A Direcção

A Organização judiciária implementada consagra na estrutura hierarquizada do Ministério Público a figura do Procurador da República com funções de Coordenação Sectorial no seu artigo 99.º, n.ºs 3 e 4, da LOSJ (Magistrado do Ministério Público Coordenador):

«3 – Em todas as Comarcas podem ser nomeados Procuradores da República com funções de coordenação sectorial, sob a orientação do magistrado do Ministério Público coordenador, nos termos da lei. 4 – Os magistrados referidos no número anterior podem frequentar o curso referido no artigo 102.º».

De igual forma, o respectivo regulamento no seu artigo 24.º alude à figura do Procurador da República Coordenador Sectorial, a propósito do princípio da cooperação.

Ora, se a “criação” desta figura trouxe logo dúvidas quanto à sua natureza e seu conteúdo funcional, o novo EMP, passou a consagrá-la na hierarquia funcional do MP (na senda da orientação veiculada pela Procuradora-Geral da República, através da Orientação n.º 1/14, de 05.09.2014, que plasmou a doutrina do Despacho n.º 2/2014, designadamente no seu ponto 8)¹⁴.

¹⁴ – «A nomeação de Procurador da República com funções de coordenação sectorial, por cada jurisdição, é da competência do Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do n.º 3 do artigo 99.º da LOSJ e do artigo 123.º-A do EMP, sob proposta do Procurador-Geral Distrital e iniciativa do magistrado do Ministério Público Coordenador de Comarca» – ponto 8; – «Os magistrados que dirigem o DIAP das outras Comarcas, que não sejam sede dos Tribunais da Relação, exercem as suas funções sob a orientação e na dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 72.º, do EMP, e do n.º 3 do artigo 99.º, da LOSJ» – ponto 4; – «Ao Procurador da República com funções de coordenação geral do DIAP destas Comarcas, compete a gestão do departamento em termos definidos pelo magistrado do Ministério público coordenador de Comarca» – ponto 5; – «Os Procuradores da República que exercem as suas funções nos DIAP das Comarcas que não são sede dos Tribunais da Relação, bem como todos os Procuradores da República colocados nas referidas Comarcas, exercem as suas funções sob a dependência hierárquica do magistrado do Ministério Público coordenador de Comarca» – ponto 6.

Mas, também, no EMP se levantam algumas questões quanto a esta nova figura que tem consagração específica no artigo 84.º ao também mencionar a figura do Procurador – “Dirigente”.

Vejamos:

Após, definir no seu artigo 12º quais são os seus órgãos:

- a) A Procuradoria Geral da República,
- b) As Procuradorias Gerais regionais
- c) As Procuradorias da República da Comarca e as Procuradorias da República administrativas e fiscais)

E no artigo 13º, quem são os magistrados do Ministério Público:

- (a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Vice- Procurador-Geral da República;
- c) Os procuradores-gerais-adjuntos;
- d) Os procuradores da República;
- e) Os magistrados do Ministério Público na qualidade de procuradores europeus delegados; e
- f) Os magistrados do Ministério Público representante de Portugal na EUROJUST e respetivos adjunto e assistente.

O artigo 14º (sob epígrafe “Direcção e Hierarquia”) refere que:

“ 1 – **No exercício das suas funções detêm poderes de direcção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual**, os seguintes magistrados:

- a) O Procurador-Geral da República;
- b) O Vice-Procurador-Geral da República;
- c) O procurador-geral regional,
- d) O diretor do departamento central de investigação e ação penal (DCIAP);
- e) O diretor do departamento central de contencioso do Estado e de interesses coletivos e difusos;
- f) O magistrado do ministério Público coordenador de Procuradoria da República de comarca; ...

2 – Os procuradores da República que dirigem procuradorias e secções dos DIAP detêm poderes de hierarquia processual, bem como os poderes que lhes sejam delegados pelo imediato superior hierárquico.

E no CAPÍTULO IV – Procuradorias da República de comarca, na Secção I “Estrutura, competência e direcção”, o artigo 73.º (“Estrutura”) no seu nº 3 refere “*A procuradoria da República de comarca é dirigida por um procurador-geral-adjunto ou procurador da República designado magistrado do Ministério Público coordenador, nela exercendo funções procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República.*”

E na secção III “Procuradores da República”, o artigo 83º, ao definir as competências dos Procuradores da República, no seu nº 2 / nº 3 consagra a **figura do Procurador da República que dirige, o “Dirigente:**

“1 – ...

2 – **Compete aos procuradores da República que dirigem procuradorias**, sem prejuízo das competências do magistrado coordenador de comarca:

- a) Representar o Ministério Público nos tribunais de 1.ª instância, assumindo pessoalmente essa representação, designadamente quando o justifique a gravidade da infração, a complexidade do processo ou a especial relevância do interesse a sustentar;
- b) Coordenar e fiscalizar a intervenção do Ministério Público no âmbito das suas funções, mantendo informado o imediato superior hierárquico;
- c) Proferir as decisões previstas nas leis de processo;
- d) Exercer as funções que lhe sejam delegadas pelo magistrado coordenador da comarca bem como as demais conferidas por lei.

3 – **Compete aos procuradores da República que dirigem secções dos DIAP:**

- a) Assumir a direção de inquéritos e exercer a ação penal quando a complexidade do processo ou a especial relevância do interesse a sustentar o justifique, assegurando, quando determinado nos termos deste Estatuto, a instrução e o julgamento dos processos em que intervém;
- b) Coordenar e fiscalizar a intervenção do Ministério Público no âmbito das suas funções, mantendo informado o imediato superior hierárquico;
- c) Proferir as decisões previstas nas leis de processo;
- d) Exercer as demais funções previstas na lei.

....”

Por sua vez, o artigo 84º do EMP, inserido em secção específica “Coordenadores Sectoriais”, consagra estatutariamente a figura do **Procurador da República Coordenador Sectorial (doravante PRCS):**

1 – Os magistrados coordenadores da comarca podem propor ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional, a nomeação, de entre os procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República na comarca, de magistrados que, para além das funções que lhes estão atribuídas, assegurem a coordenação setorial de áreas de intervenção material do Ministério Público.

2 – designam-se por coordenadores setoriais.

3 – O coordenador setorial coadjuva o magistrado coordenador de comarca, competindo-lhe:

- a) Dinamizar e criar boas práticas de intervenção na área de especialização respetiva e assegurar a articulação com os gabinetes de coordenação nacional previstos no artigo 55.º;*
- b) Estabelecer a articulação com os coordenadores setoriais da mesma área de especialização ou de áreas conexas, visando a abordagem intrassistémica da atuação dos magistrados do Ministério Público;*
- c) Apoiar o magistrado do Ministério Público coordenador na articulação com*

entidades públicas e órgãos de polícia criminal;

d) Propor ao magistrado coordenador da comarca a emissão de ordens ou instruções, nomeadamente em matéria de distribuição de serviço.

4 – ...

5 – *Os coordenadores setoriais podem frequentar o curso de formação referido no artigo 97.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário.*

A Coordenação sectorial, abrange as áreas de jurisdição diferenciada – criminal, cível e insolvential, laboral e de família e menores, ao lado da coordenação (setorial) dos DIAP’s das Comarcas (“assegurem a coordenação setorial de áreas de intervenção material do Ministério Público.”) – mas também aqui se questiona a área de intervenção material, parecendo significar que pode ser entendido como jurisdição ou conjunto de unidades seguindo idêntico critério de especialização. A nosso ver, não será de excluir um coordenador sectorial que transcenda o contexto da unidade processual ou da jurisdição, por exemplo, para o sector criminal que enquadrasse, em simultâneo, as questões relativas ao inquérito criminal (na falta de DIAP), bem como aos juízos local e central criminal ou para a área cível que extravasasse dos juízos local e central cível para abranger, ainda, a jurisdição de comércio, a de execução ou mesmo as de trabalho e família, caso assim o justificasse, como a escassez de Procuradores ou o reduzido volume processual de determinada jurisdição.

Diferenciando-se dos Procuradores da República dirigentes, porquanto a sua nomeação é proposta pelo MMPC ao Conselho Superior do Ministério Público, através do procurador-geral regional. A nomeação, de entre os procuradores-gerais-adjuntos e procuradores da República na comarca, de magistrados que, para além das funções que lhes estão atribuídas, assegurem a coordenação setorial de áreas de intervenção material do Ministério Público, podendo ainda conforme o estabelecido no nº 5 frequentar o curso de formação referido no artigo 97.º da LOSJ.

O Provimento dos Procuradores Dirigentes tal como estabelecido no artigo 158.º do EMP¹⁵, efectua-se, por via de concurso, aquando da realização do Movimento anual de Magistrados. No entanto, e conforme Deliberação/Acórdão n.º 1016/2020, de 11 de fevereiro de 2020, do Plenário do Conselho Superior do Ministério Público, determinou que, até à regulamentação do procedimento de provimento de lugares de Magistrados Dirigentes nos DIAP Regionais e nos DIAP de Comarca competirá aos coordenadores de comarca e aos Diretores dos DIAP Regionais nomear, respetivamente, os Dirigentes de secções do DIAP e Procuradorias e os Dirigentes de Secções dos DIAP Regionais, em sede de distribuição de serviço.

Recentemente foi aprovado pelo Conselho Superior do Ministério Público em sessão Plenária de 20 de outubro de 2020, o Regulamento de Movimento de Magistrados do Ministério Público – Regulamento nº 946/2020, de 28.10.2020, in DR – 2ª série, Parte D, pag. 206, a propósito do concurso, referindo no artigo 8º “Transferências de procuradores da República” n.º 1

¹⁵ **Artigo 158.º**

Provimento dos dirigentes de secções de DIAP e de Procuradorias

1 – *O provimento do lugar de procurador dirigente de procuradoria e de secção nos DIAP efetua-se de entre procuradores da República com classificação de mérito e, pelo menos, 10 anos de serviço.*

2 – *Para o preenchimento dos lugares referidos no número anterior constituem fatores de preferência, por ordem decrescente, o currículo profissional aferido pelas classificações de serviço e a experiência na área respetiva.*

“Apenas podem ser providos nos juízos centrais, nos juízos de instrução criminal, de família e menores, do trabalho, do comércio, da execução, nos tribunais de competência territorial alargada, nos tribunais administrativos e fiscais, e em lugares de direção de secções de departamentos de investigação e ação penal ou de procuradorias, procuradores da República com 10 anos de serviço, contados desde o provimento como procurador da República em regime de estágio e classificação de mérito...”, aludindo ainda o artigo 17º nº1 deste Regulamento, **“Os magistrados concorrem para cada Procuradoria de juízo central criminal e ou cível, juízo de instrução criminal, juízo de família e menores, juízo do trabalho, juízo do comércio, juízo da execução, tribunal de competência territorial alargada, tribunal administrativo e fiscal, direção de secções de departamentos de investigação e ação penal ou de Procuradorias...”**.

O Procurador Dirigente, para além das funções processuais que lhe são próprias, como Procurador, exerce poderes de hierarquia processual (artigos 14.º nº 2 , 75.º n.º al.i) 83.º nº2 e nº3 , 97º e 100º do EMP) tal com o MMPC, mas na proximidade da Procuradoria que dirige, como imediato superior hierárquico, pese embora a expressão “ Exercer as funções que lhe sejam delegadas pelo magistrado coordenador da comarca bem como as demais conferidas por lei”.

Já os PRCS para além do exercício das funções que lhe são próprias, por exemplo enquanto Procurador da República afecto a um juízo especializado, têm vindo a exercer, na prática, também poderes de hierarquia processual (a prática permite-me afirmar que é o que tem acontecido) tal como os atribuídos ao Procurador Dirigente, mas também funções que se resumem a uma autêntica coadjuvação do MMPC, harmonizando e articulando a actividade do Ministério Público na proximidade.

De facto, as funções destas duas figuras muitas vezes se sobrepõem, acabando por estar centralizadas num único Magistrado, sendo inúmeros os ofícios que lhe são dirigidos ora como Procurador Dirigente ora como PRCS, pelo que aqui entendemos que deve ser, pois, objetivamente clarificada esta diferenciação, não em termos hierárquicos, mas sim em termos funcionais, face a esta ambiguidade de figuras, que subsumem tantas vezes num só Magistrado. Questiono também como ultrapassar a situação de, por exemplo, no caso de na mesma Comarca e na mesma jurisdição, termos um PR Dirigente e um PRCS; tal poderá gerar confusão na distribuição de funções, bem como nos próprios Magistrados “subordinados”.

Sendo certo que, apenas cabe ao MMPC diagnosticar a necessidade de um apoio setorial, iniciando um processo que percorrerá a cadeia hierárquica até decisão pelo Conselho Superior do MP, não sendo, no entanto, estes PRCS superiores hierárquicos de ninguém e, salvo opinião diversa, o MMPC não pode delegar poderes de exercício hierárquico directo nos Coordenadores sectoriais. Apenas poderá delegar funções de gestão, de decisões meramente administrativas (não pode delegar funções de hierarquia directa).

A coordenação setorial consiste na coadjuvação do MMPC, competindo-lhe, na prática, e nomeadamente:

- a) Levantamento das principais dificuldades e constrangimentos no funcionamento diário na respectiva jurisdição de modo a que ambos possam equacionar e reflectir sobre as melhores medidas a tomar no sentido de desburocratizar, simplificar e agilizar procedimentos e tornar mais transparente o serviço prestado aos cidadãos.
- b) Levantamento das principais assimetrias na distribuição do serviço que possam ter repercussão negativa na concretização dos objectivos processuais previamente traçados.
- c) Sugerir e coadjuvar o MMPC na realização de reuniões com os Magistrados da respectiva Jurisdição e /ou com os restantes operadores de Justiça de modo a serem consensualizadas boas práticas de articulação e actuação.
- d) Dar a conhecer ao MMPC quais são os principais intervenientes externos na sua área específica de actuação de modo a serem tomadas medidas de maior transparência e melhor qualidade na articulação entre tais entidades e a jurisdição respectiva.
- e) Sugerir e coadjuvar o MMPC na realização de acções de reconhecimento e motivação dos Magistrados e funcionários que prestam serviço na sua jurisdição.

Pode-se ainda questionar quais os instrumentos hierárquicos que este PCRS, dispõem. Consagrados legislativamente nenhum, contrariamente ao “antigo” Procurador da República ou Procurador coordenador que podia emitir ordens e instruções – na gestão e coordenação dos serviços da respectiva Procuradoria (artigos 62.º n.º 3 e 63.º da Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro). Mas, na prática o que tem vindo a suceder é que tem sido proferidas sempre sob o aval e orientação do MMPC, “Ordens de Serviço Sectoriais” ou “Instruções Sectoriais” que tendem apenas a harmonizar as Ordens de Serviço emanadas por aquele outro, articulando-as e concretizando-as, não se bastando o PCRS a servir de mero veículo de transmissão.^{16 17}

O que sucede, por vezes, e tal como referimos, é estarmos perante uma situação de cúmulo de competências, tal como sucede quando chamado, por exemplo, a aprovar um projeto de petição inicial de um Procurador ou decidindo um conflito de competência entre magistrados da jurisdição que coordena, exercendo aqui, pois, funções de Procurador Dirigente que por força do que dispõem os artigos 14.º n.º 2, 75.º n.º al. i) 83.º n.º 2 e n.º 3, 97.º e 100.º do EMP, que conferem a estes PR's Dirigentes poderes hierárquicos processuais.¹⁸

¹⁶ Veja-se o que se plasmou Ordem de Serviço Sectorial n.º 2/2020 de 13-03-2020

Núcleos de Almada, Seixal, Barreiro Moita e Montijo.

“Atendendo: Circular n.º 12/79, da PGR, de 11.05.1979, Ordem de Serviço n.º 21/2020, da Coordenação desta Comarca de Lisboa, de 04.03.2020, Artigos 11.º n.º 1 e 75.º n.º 1, alínea h) do EMP – Lei n.º 68/2019, de 27.08.2019, Despacho n.º 8/2020, 04.03.2020, Recomendação n.º 1/2020, 19.02.2020, Recomendação n.º 2/2020, 24.02.2020 Informa-se e complementa-se sectorialmente as mesmas, para cumprimento, nos seguintes termos:...”

¹⁷ E ainda e a propósito do período de vigência da situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infecção epidemiológica por sars – cov-2 e da doença covid-19 o que se plasmou na Instrução de Serviço Sectorial n.º 1/2020 de 03.04.2020 – Núcleos de Almada, Seixal, Barreiro Moita e Montijo. Central Cível, Central das Execuções, Central do Comércio e Locais Cíveis.

“Na sequência do prolongamento do Estado de Emergência e conseqüentemente do período de vigência da situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infecção epidemiológica por sars – cov-2 e da doença covid-19.

E tendo sempre presente quer os despachos n.º 9 e n.º 11 /2020 da Coordenação de Lisboa, despacho n.º 12/2020 da PGRRegional de Lisboa, mas também atenta a Deliberação do CSMP, de 27.03.202 e Directiva 2/2020 da PGR, de 30.03.2020, nomeadamente nos pontos 2, 5, 13 e 16., e com a anuência do Exm.º Procurador Coordenador da Comarca de Lisboa – ofício n.º 41348/20, de 02.04.

Determina-se : ..”

¹⁸ A este propósito veja-se Vídeio “Funções e Poderes dos Coordenadores da Comarca” – Exm.º Sr. Procurador da República Coordenador da Comarca – Dr. Paulo Morgado Carvalho” – módulo 4 “Gestão e administração do

Atento, o gigantismo das actuais 23 (vinte e três) Comarcas, reconhecendo o dinamismo próprio da realidade, o ritmo acelerado de sucessão de diplomas, de regimes legais e de correntes jurisprudenciais e a impossibilidade prática de um só magistrado – no caso o MMPC – conseguir dominar, com conhecimento perfeito, todos os ramos do direito e todas as especializações da actual organização judiciária, é fundamental o papel do Procurador Dirigente.

A coordenação sectorial, por sua vez, e principalmente nas comarcas de grandes dimensões e extensão territorial, onde em cada jurisdição trabalha um número considerável de Magistrados pode ter um papel essencial na coadjuvação do Magistrado Coordenador, não só como veículo privilegiado de transmissão das principais especificidades e constrangimentos sentidos na sua área específica de actuação, enquanto porta-voz do conjunto dos Magistrados que aí exercem funções, não somente no sentido de coadjuvação, mas também com poderes de iniciativa e de supervisão, na dependência da orientação do MMPC. É, pois, necessário que o PRCS assuma uma genuína função de co-coordenação e de co-responsabilização na gestão da Comarca.

Por conseguinte, parece-nos essencial que o exercício de tais funções seja atribuído a um Magistrado da confiança directa do MMPC, uma vez que será com este que aquele irá colaborar.

V. A Prática na Gestão

Tendo sempre presente a Magistratura hierarquizada que o Ministério Público é; os princípios porque se gere; as funções que cada Magistrado desempenha na sua estrutura; a carência consabida de Magistrados do Ministério Público e de funcionários, associado às carências materiais e logísticas que se vêm detectando no desempenho diário (de fotocopiadoras, digitalizadores e por vezes até de papel...); com uma Magistratura claramente envelhecida, com baixas médicas prolongadas, com as consequentes redistribuições de serviço; com sobreposições de agenda; o dinamismo próprio da realidade, ritmo acelerado de sucessão de diplomas, de regimes legais e de correntes jurisprudenciais, mas tendo de ter sempre presente os objectivos estratégicos definidos e objectivos processuais contratualizadas tem-se procurado, nesta Coordenação Sectorial, aplicar práticas de “Gestão” que permitam criar um ambiente de menor angústia e menor “sofrimento”.

Tudo associado ao facto de que o “Coordenador” deve defender a independência e a autonomia de cada magistrado, contribuindo para que lhe seja assegurado um espaço de liberdade para a decisão, buscando consensos, partilhando ideias e experiências, num espírito de trabalho de equipa.

Tribunal. Gestão Processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos” – Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Circulo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário.

O caminho tem sido marcado por sacrifício e por um intenso trabalho, mas sem perder o ponto essencial: O Foco para cumprir os objectivos traçados, contribuindo para o objectivo individual de cada magistrado inserido no objectivo comum.

Tal como comecei por dizer no início desta exposição cometeram-se erros (quando por exemplo se optou por uma certa abordagem de algo um tema ou estratégia processual a adoptar e se concluiu pela prática que teria sido melhor uma outra), mas tem havido partilha de ideias, de experiências, de conhecimentos, valorizando-se a comunicação.

► **O Foco – Como elemento de produtividade** – *“The question is: What are our distractor costing us?” – “O foco é cada vez mas um factor critico para quem se encontra a gerir.”¹⁹*

O foco traduz-se na capacidade neuronal que permite concentrarmo-nos apenas em determinado objectivo ao mesmo tempo que somos capazes de ignorar tudo o resto. Implica planear e organizar as tarefas que definimos como essências e colocar toda a nossa persistência em acção é escolher um caminho e percorrê-lo sem desvio.

Tarefa ingrata e difícil, pelas razões acima aduzidas, mas temos procurado junto dos Magistrados que diariamente se concentrem nas suas funções, tentando evitar que assuntos de outra natureza dentro do ambiente de trabalho os desconcentrem ou os sobrecarreguem. Pelo que importa, desde logo, distinguir o urgente e o importante.

Dwight Eisenhower sabia o que dizia quando afirmou *“o que é importante é urgente e o que é urgente raramente é importante”*. Necessariamente que Eisenhower que comandou milhares de militares nos momentos decisivos da 2ª Guerra Mundial tinha de saber distinguir o importante do urgente em decisões que envolviam a vida e a morte, a liberdade e o totalitarismo. Citei este presidente norte-americano porque a aplicação desse pensamento revela-se fundamental na procura do foco:

Desde logo, na consciência de que as coisas pouco importantes e pouco urgentes nada contribuem para os nossos resultados, por exemplo utilizar as redes sociais ou conversas de circunstância no local e tempo de trabalho.

As coisas pouco importantes e muito urgentes são uma manifestação daquilo que deixou de ser feito quando o deveria ter sido. O adiamento tornou urgente a sua resolução, por exemplo, o incumprimento de prazos que seriam facilmente respeitados com a devida atenção.

Já as coisas muito importantes e muito urgentes constituem factores de “stress”. Esgotam as energias. Estes comportamentos resultam com frequência em casos de exaustão, na medida em que produzem cenários de incapacidade de cumprir ou terminar seja o que for.

Por fim, as coisas muito importantes e pouco urgentes situam-se genericamente na gestão do tempo para dimensões e carácter pessoal a aquisição de novos conhecimentos e novas competências, relacionamentos sociais e questões e saúde, por exemplo.

¹⁹ Daniel Goleman “The Hidden Driver of Excellence (New York; Harper Paperback).

As pessoas que são capazes de se focar naquilo que consideram muito importante e pouco urgente tem maiores probabilidades de atingir os objectivos traçados, sendo capazes de impedir que as situações escalem para o muito urgente.

Assim, devem ser removidos os obstáculos a este foco, tais como:

Excesso de informação: O imenso oceano de informação onde vivemos alimenta-se da falsa necessidade de estarmos sempre informados e informados sobre tudo. É um mito acharmos que temos de saber tudo e saber tudo sobre o que se está passar para depois ter uma opinião. É assim que perdemos a atenção.

Excesso de opinião: Essa necessidade de ter sempre uma opinião representa um obstáculo ao foco. Desde logo, porque as opiniões transportam consigo uma carga emocional o que representa um gasto de maior energia mental e uma conseqüente redução do foco.

Distracções: Toda a multiplicidade de dispositivos eletrónicos, a imensidão de notificações e de “apps” e a transformação de correios eletrónicos em instrumentos indispensáveis de trabalho serve para raptar a nossa atenção. É um mito achar que temos de estar sempre atentos aos e-mails, pois, quem o faz está necessariamente desfocado daquilo que é importante (e ainda não é urgente).

Multitasking: A percepção de que temos sempre muitas coisas para fazer sustenta um outro mito, o de que as pessoas que são capazes de fazer várias coisas, e coisa diferentes ao mesmo tempo, são mais competentes. É uma percepção errada quando se pretende excelência na execução.

Tendo presentes estas ideias, como deverá então o Coordenador se posicionar, nesta Gestão – deverá, pois, criar condições para que estes obstáculos sejam removidos, não só os supramencionados, mas contribuir para minimizar os impactos de todas as dificuldades que acima começamos por mencionar.

► O Feedback

“O líder para ser bom, deve ser preguiçoso”²⁰

Em regra quem Coordena,/Gere recebe *feedback* enviado pelo receio que as pessoas podem ter em desagradar. Isto acontece por diversas razões, seja devido a eventuais interpretações erradas, pela motivação pessoal que oculta outros interesses ou apenas devido às circunstâncias.

Podemos pensar que habitualmente quem coordena não aprecia receber *feedback* negativo e tende a mostra-se receptivo apenas aos comentários positivos. Na verdade, são uma espécie em extinção.

²⁰ Vargas, Ricardo “A arte de tornar-se inútil” – Lisboa :Gradiva, 2004.

O *feedback* costuma estar longe da verdade e pode até ser falso, ainda que sem dolo, acredita-se. Mas não se deve dispensar o *feedback*, na medida em que nos temos que adaptar às dinâmicas para obter bons resultados.

Deve ser pedido e estar-se disponível para ouvir sempre. O que exige discernimento e capacidade de escuta activa.

Difícil porque à medida que se sobe na hierarquia se tende a receber menos *feedback* – podendo assim chegar a situações degradantes como o da síndrome do “rei vai nú”, traduzindo-se num autêntico bloqueio na evolução.

Claro que este exige um clima de imensa confiança. Mas se for mútuo, de Coordenador/Dirigente para Magistrado e vice-versa, melhores resultados se obterão.

Tem de ser pedido, começando por perguntar o que está a correr bem ou o que correu mal na situação que se está a analisar, passando depois por apontar os pontos concretos que podem ser melhorados, não numa análise destrutiva, mas sim de identificar atitudes e práticas que podem ser melhoradas, e tem de ser recíproco, num sentido de aprendizagem, cultivando-se o rigor e a exigência, com o foco em resultados de excelência.

Acredito que tal eleva até a autocrítica, mas também a auto motivação, para um caminho de melhoria, pois, amplifica os resultados, mesmo que “doa na barriga”; mas também é um sinal de humildade intelectual.

Em algumas circunstâncias os objectivos traçados até parecem ser de fácil alcance, e quando tudo aparenta ser fácil, a natureza humana tende a deslizar para o acomodamento. É um dos maiores perigos para o nosso trabalho, e aqui entra a capacidade do Coordenador de ir transformando o importante em urgente – Tudo o que é importante deve passar a ser urgente, por exemplo, através da necessidade de se reduzir naquele período de tempo pendências processuais, como aquando da situação que se viveu no período de vigência da situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infecção epidemiológica por sars – cov-2 e da doença covid-19 em que perante um menor número de diligências processuais se orientou o serviço para a prolação de despachos finais em processos, nomeadamente os mais complexos ou que encontravam a aguardar maior disponibilidade de tempo por parte do seu titular para o efeito, evitando, assim, que aqui se gerasse acomodação ao “*status quo*” que se vivia, de uma semiparalisação dos serviços.

O Coordenador deve ser assim aquela pessoa (não necessariamente carismático ou excelente comunicador) que seja capaz de criar condições para que os obstáculos sejam removidos e essa remoção pode não depender da sua intervenção directa. E se deverá monitorizar o cumprimento dos objetivos traçados, deverá criar a necessidade daqueles Magistrados de *per si* fazerem esse controlo.

Quem faz a diferença são os Magistrados no seu trabalho individual e inseridos numa estrutura com objectivos comuns a atingir e não o Coordenador individualmente.

Logo é preciso que este saiba também “ser inútil”, sair do caminho, e não impor uma presença permanente, delegando, a Procuradores dirigentes ou Coordenadores sectoriais, a tomada de decisões pontuais e concretas aos casos apresentados localmente.

E aqui também se pergunta – Como controlar sem microsondar? Talvez seja uma das artes mais importantes de quem Coordena e que deriva da capacidade de saber delegar (delegar bem) para que todas as pessoas se apropriem das tarefas e dos resultados dando o melhor que têm de si próprias.

A delegação de tarefas pode ser apenas traduzida numa transferência de poderes, com respeito pelo Sistema Judiciário existente, pelas normas estatutárias e processuais.

Assim, por exemplo, a propósito de alguma situação relativa quer quanto a distribuição pontual de serviço, por força de uma ausência curta ou inesperada ou por exemplo quando existe necessidade de comunicação com entidade externa (no âmbito de um entrave existente, ou falta de resposta atempada, mas necessário para o cabal desenrolar dos processos), deve o Coordenador, após prévia auscultação dos Magistrados envolvidos, dizer o que pretende que seja feito, explicando sempre porque será feito; mas deve ser dado o devido “empowerment” ao Magistrado que assumem a execução para que decida “o que dizer e como fazê-lo”.

Pelo que me atrevo a acrescentar, que são imensos os perigos do excesso de controlo mesmo que camuflado em processos de monitorização – que por força das regras existentes tem que existir, mas solicitar constantes dados estatísticos, justificações permanentes de atrasos e dos seus motivos (grande parte já consabidos) – para além, de criar situações de exaustão, e se não mesmo de revolta, também poderá provocar sentimentos de desresponsabilização, na medida em que ocorre uma transferência de responsabilidade para quem continua sistematicamente a interferir, ao questionar do motivo de tal atraso, ou porque não o fez antes de outra forma, e desresponsabilização também nas opiniões jurídicas, por força de pressão exercida. Sendo, pois, o efeito perverso – ou contrário ao pretendido, pois este microcontrolo retira velocidade no cumprimento dos objetivos. Controlo sim, mas q.b...

► Importa, ainda, reter algumas ideias básicas que me parecem importantes na actuação diária de um Coordenador.

Uma Coordenação atenta e dinâmica: Os Coordenadores devem estar permanentemente focados nas dinâmicas da área que Coordenam ou da Comarca, em especial nos momentos em que os sentimentos se manifestam por acumulação de serviço, que talvez seja umas das maiores crises existentes. E, assim, encontrar mecanismos dissuasores dos obstáculos, externamente, dando a conhecer hierarquicamente, do estado dos serviços, através dos competentes relatórios semestrais/anuais, como também internamente, por exemplo falando regular e individualmente com cada um dos Magistrados para abordar com larga amplitude a situação dos entraves e todas outras consideradas pertinentes e que podem ter impacto no desempenho global.

Há que criar um espaço de liberdade, facilitador da comunicação que culmina nas reuniões coletivas e que permitem também a motivação e manter o foco nos objectivos contratualizados.

O Reconhecimento pessoal é essencial: Este reconhecimento exige, no entanto, uma estratégia. Não só deverá ser efectuado quando chamados a se pronunciar sobre o desempenho funcional e de mérito nas inspeções ordinárias ou eventualmente extraordinárias, mas também quando existe um bom desempenho, no elogio público, incentivando-se, mesmo, o autoelogio, assente sempre em critérios objectivos – tais como os que dispõe o Artº 11º do Regulamento n. 13/2020, de 9 de Janeiro (Regulamento dos Procedimentos da Inspeção do Ministério Público). Acredito ser uma ferramenta essencial para potenciar e dinamizar o trabalho, mais até do que o assinalar os erros e as más práticas (estes erros devem ser reconhecidos, não numa perspectiva negativa, mas antes, em procurar soluções).

Importa comunicar: Comunicar internamente o que se está a fazer, o que se pretende fazer, quais os obstáculos, as propostas apresentadas. Esta partilha reforça a consciência de que estamos todos envolvidos no sistema e coloca em evidência a importância do contributo de cada qual. Por isso utilizando, nomeadamente, o sistema que dispomos, o SIMP, e face ao universo de Magistrados que existem em cada Comarca, grande parte das vezes separados geograficamente, acredito ser importante que periodicamente se comuniquem “acontecimentos” que podem ter reflexos no trabalho diário, como por exemplo, novas alterações legislativas e seu impacto, situações concretas de difícil resolução e soluções em vista e até as ausências ao serviço de magistrados e funcionários, a fim de se harmonizarem critérios e práticas, convidando-se cada qual a participar nesta comunicação.

O Magistrado precisa de saber o rumo colectivo para explorar as suas capacidades individuais, no desempenho diário das suas funções, que deverá sempre exercer com independência e autonomia e assim dar o seu contributo para cumprimento também dos objectivos traçados, em prol, no final de uma melhor e mais célere Justiça.

VI. Conclusão

Os Magistrados do Ministério Público gozam de autonomia e regem-se por princípios de legalidade e objectividade, sendo inegável a multiplicidade de atribuições do Ministério Público. A par desta multiplicidade de funções, que o caracteriza e que se desdobra por todas as jurisdições, por todas as áreas do Direito Público e Privado – enquanto inserido no Sistema Judiciário – temos uma Magistratura hierarquizada que afinal e, em nosso entender, permite externamente, assim dar a resposta mais cabal e rigorosa possível a todas estas exigências/solicitações.

E num quadro de reconhecida carência de magistrados e de funcionários, exige-se especial cuidado ao Magistrado do Ministério Público Coordenador na gestão de tais recursos. O Coordenador deve ser um facilitador do exercício de funções pelos magistrados que coordena, buscando soluções equilibradas, justas e equitativas em matéria de distribuição de serviço,

promovendo a partilha de experiências e a implementação de metodologias de trabalho que permitam a resolução mais rápida e menos onerosa (com menos meios, atenta a reconhecida escassez dos meios postos à disposição dos tribunais e do MP em particular), sem perda da qualidade dos despachos, em termos de correção ou acerto das decisões.

No desenvolvimento das suas funções hercúleas, terá que saber delegar, e delegar bem, as funções/poderes, que a Lei permite, em magistrados de reconhecida capacidade técnica/humana e da sua confiança, pois, serão estes os agentes facilitadores, os que gerem na proximidade.

Face às consabidas pressões internas e externas a que os magistrados estão sujeitos no desempenho diário das suas funções compete ao Coordenador, em especial ao da proximidade, criar mecanismos de “alívio”, sem nunca abandonar o foco comum de cumprir o contratualizado, e assim contribuir para uma melhor e mais célere Justiça. Estes mecanismos devem, ainda, contribuir para que os magistrados no seu local de trabalho também possam atingir o referido “Best experience at Work”, já que por força das sucessivas crises económicas que tem vindo a assolar no nosso País, não podemos de forma alguma perspectivar num futuro próximo, qualquer investimento em melhores e mais condignos locais e condições de trabalho, tão essenciais à melhoria da produtividade.

Termino com uma frase, do Senhor Professor João Lobo Antunes que resume afinal tudo: “A cidadania exerce-se ainda pelo exemplo e pelo culto de virtudes como a coragem, a dignidade, o serviço desinteressado e gratuito, um certo rigor formal na expressão dos pontos de vista e um sentido estético, apurado no convívio cultural, que leva à hierarquização dos valores, não à sua redução a um relativismo arrasador. Tudo isto exige uma liderança que deve ser explicada pelos mais esclarecidos, para poder ser exigida naturalmente por todos. E liderar exige ver mais longe, prever e, inevitavelmente, arriscar, que é afinal o que dá sentido à aventura de existir.”²¹

Bibliografia

Toda a bibliografia, vídeos, legislação e documentos hierárquicos disponível na plataforma de e-learning, para o III Curso de Formação Específica para o exercício de funções de Presidente do Tribunal e de Magistrado do Ministério Público Coordenador /módulos: com incidência na “Ética judiciária”, na “Gestão e administração do Tribunal. Gestão processual, simplificação e agilização processual e de procedimentos”, e “Gestão de recursos humanos e liderança. Qualidade, inovação e modernização”; disponível em: <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>

E por ordem alfabética:

²¹ João Lobo Antunes – “Ser Juiz Hoje” in “III. Magistrado e a Sociedade”, Tomo II da Colectânea de textos “Ética e Deontologia Judiciária – módulo 2 Ética Judiciária – III Curso de Formação Específica para o Exercício das funções de Juiz Presidente de Tribunal de Comarca, Juiz Presidente em Tribunal Administrativo de Circulo, Magistrado do Ministério Público Coordenador e Administrador Judiciário – <https://elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=1063>.

- Alves, João, No Estatuto do Ministério Público: a formação específica para provimento em juízo central cível: artº 157.º da Lei 68/2019, de 27. VII., separada da RMP nº 162 – Abr. Jun 2020.
- Carvalho, Paulo, Objectivos processuais traçados e a propor para o ano judicial de 2021 – Comarca de Lisboa, www.simp.pgr.pt – Documentos hierárquicos , de 19.10.2020.
- Carvalho, Paulo, Memorando n. 3 /2020 Atividade do Ministério Público na Comarca de Lisboa 1º Semestre de 2020, www.simp.pgr.pt – Documentos hierárquicos, de 19.10.2020.
- Goleman, Daniel, *The Hidden Driver of Excellence*, New York: Harper Paperback, 2015.
- Ribeiro, António da Costa Neves, *O Estado nos Tribunais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1985.
- Rodrigues, Narciso Cunha, *Em nome do povo*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999.
- Sousa da Fábrica, Luís, *Autonomia do Ministério Público no Novo Estatuto*, Parecer, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2020
- Vargas, Ricardo “A arte de tornar-se inútil” – Lisboa: Gradiva, 2004

Título:
Direção de Comarcas
– Magistrado do Ministério Público Coordenador –

Ano de Publicação: **2022**

ISBN: 978-989-9018-92-1

Série: **Direção de Comarcas**

Edição: **Centro de Estudos Judiciários**

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt