

Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do Ministério Público – primeiras notas para a revisitação da questão

Rui Cardoso

Procurador da República

Docente no Centro de Estudos Judiciários

SUMÁRIO: I. Introdução. II. Hierarquia e Autonomia. III. O novo Estatuto do Ministério Público. IV. Fim da hierarquia? V. Conclusões.

I. INTRODUÇÃO

A Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, aprovou o novo Estatuto do Ministério Público (nEMP)^[1], que entrará em vigor a 01.01.2020. 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 do Ministério Público ora em vigor (a que chamaremos de antigo Estatuto do Ministério Público – aEMP).

Aspecto estruturante do Ministério Público que sofreu relevantes alterações é o da hierarquia. Se, por um lado, ficou agora expresso que a hierarquia é de natureza funcional (artigo 97.º, n.º 3), o que não levanta grandes dificuldades de interpretação e aplicação, pois era já esse o entendimento generalizado – mas que, ainda assim, saudamos –, ficou igualmente expresso, para além do mais (que *infra* veremos), que “a intervenção hierárquica em processos de natureza criminal é regulada pela lei processual penal” (artigo 97.º, n.º 4) 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 que saudamos com maior vigor.

[1] A que se referem todas as indicações legislativas sem outra referência.

Desde sempre foi delicado e não satisfatoriamente resolvido o equilíbrio entre hierarquia e autonomia^[2], especialmente quando o Ministério Público tem a titularidade (e os inerentes poderes de direcção e decisão) de uma fase de um processo de natureza judicial: o inquérito no processo penal.

Sobre isso muito se escreveu^[3]. Qualquer que seja a posição assumida, a que aqui não nos dedicaremos, o nEMP impõe novo equacionar da conjugação destes dois princípios. É a isso que, imprudentemente, desde já nos propomos, cumprindo uma obrigação que sentimos imposta pelo facto de termos presidido à Direcção do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) quando foram feitas as primeiras propostas de alteração do EMP ainda na XII legislatura^[4] e por termos integrado dois grupos de trabalho que, por encargo de duas Ministras da Justiça, prepararam esta reforma^[5]. O que nos move é apenas a vontade de

[2] Sendo que, em termos constitucionais, a subordinação hierárquica consta da redacção original (artigo 225.º, n.º 1) e a autonomia apenas foi introduzida em 1989 (artigo 221.º, n.º 2). Recorde-se, porém, que desde a redacção de 1976 os agentes do Ministério Público são classificados de magistrados, o que é de suma relevância. “Nesta qualificação directa a que a Constituição procede do estatuto dos agentes do Ministério Público os adjectivos não podem fazer perder de vista o substantivo. Na verdade, o primeiro e mais essencial dado do estatuto constitucional dos agentes do Ministério Público é a sua qualificação, não como “funcionários”, mas como “magistrados”. Como o paralelo dos magistrados judiciais e a própria etimologia sugerem, essa qualificação, liga-se, por um lado, ao exercício de autoridade pública, mas, por outro lado, traz consigo um indeclinável núcleo de autonomia pessoal.

[...] O magistrado é, por essência, autónomo, ainda que não totalmente independente.” – RUI MEDEIROS e JOSÉ LOBO MOUTINHO, *O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público*, Lisboa: SMMP, 2009, p. 30-31.

[3] Entre outros, e com posições muito díspares, cfr. PAULO DÁ MESQUITA, *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, *passim*, em especial pp. 267-317; CUNHA RODRIGUES, “Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público”, in: *Lugares do Direito*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, pp. 293-312; ANTÓNIO CLUNY, *Pensar o Ministério Público hoje*, Lisboa: Edições Cosmos, 1997, pp. 88-118; ANTÓNIO HENRIQUES GASPAS, «Ministério Público: hierarquia e processo penal», *Revista do Ministério Público*, Caderno n.º 6, p. 79-91; RUI MEDEIROS e JOSÉ

LOBO MOUTINHO, *ob. cit.*, pp. 30 e ss.; PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 3.ª edição atualizada, 2007, p. 140-145; RUI PEREIRA, “O domínio do inquérito pelo Ministério Público”, in: *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004, p. 128-129.

[4] *Proposta do SMMP para revisão do Estatuto do Ministério Público no quadro da Reorganização do Sistema Judiciário*, de Julho de 2013, disponível na biblioteca do SMMP.

[5] O processo de revisão do EMP que veio a culminar na aprovação da Lei n.º 68/2019 teve início em 2013, ainda na legislatura anterior. Fazendo parte do Programa de Governo proceder a

contribuir com algumas breves notas para um debate que já está instalado na comunidade jurídica nacional. Apenas abordaremos a questão quanto à fase de inquérito, única em que o Ministério Público tem poderes de decisão.

II. HIERARQUIA E AUTONOMIA

1. O Ministério Público tem os seus princípios fundamentais definidos na Constituição (artigos 219.º e 220.º). Aí constam normas sobre as suas principais competências (representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, 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) (artigo 219.º, n.º 1), normas sobre o estatuto do Ministério Público (estatuto próprio e autonomia) (artigo 219.º, n.º 2) e normas sobre o estatuto dos agentes do Ministério Público (que são magistrados, responsáveis, hierarquicamente subordinados, que não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei e que a competência para a sua nomeação, colocação, transferência e promoção cabe à PGR).

uma reforma da organização judiciária (que veio a concretizar-se na Lei de Organização do Sistema Judiciário (LOSJ), aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26.08), tal passava pela revisão dos estatutos das magistraturas, principalmente do Ministério Público, pois é no seu estatuto que está definida a sua organização, organização essa que teria de ser compatibilizada com a da nova organização judiciária. Por despacho de 13.03.2014, a Ministra da Justiça criou um grupo de trabalho para a revisão do EMP, com a finalidade de “promover uma reflexão, alargada e

inclusiva, enunciando as necessidades de alteração e as propostas adequadas, nomeadamente no plano legislativo”, grupo esse que veio a apresentar uma proposta de novo EMP no início de 2015. A legislatura terminou meses depois sem que sequer tivesse sido aprovada uma Proposta de Lei. Na legislatura seguinte (XIII), o XXI Governo retomou o projecto de alterar o EMP, tendo sido nomeado pela nova Ministra da Justiça novo grupo de trabalho com o objectivo de conformar a lei estatutária do Ministério Público ao novo sistema de organização judi-

ciária. Esse grupo não concluiu formalmente os trabalhos, mas, em finais de 2016, apresentou vários documentos à Ministra da Justiça, sendo um deles uma proposta integral de novo EMP, proposta essa que partiu daquela que havia sido apresentada pelo grupo de trabalho na anterior legislatura. O Ministério da Justiça trabalhou sobre essa proposta e, em 23.08.2018, aprovou a Proposta de Lei n.º 147/XIII, que, após algumas alterações na Assembleia da República, veio a dar origem à Lei n.º 68/2019.