

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ESTUDO COMPARADO
DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

João Paulo Dias
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Coordenadores

António Cluny
Cunha Rodrigues
(Prefácios)
André Cristiano José
Carmen E. Alguíndigue Morles
Cédric Trassard
Daniela Cavallini
Ignacio Flores Prada
Ilena Arduino
João Pedroso
Marco Fabri
Margarita Maxit
Paula Fernando
Paula Litvachky
Teresa Maneca Lima

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

ESTUDO COMPARADO DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

PREFÁCIO	i
Cunha Rodrigues	
António Cluny	
INTRODUÇÃO	1
João Paulo Dias	
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo	

CAPÍTULO 1

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL

João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima

1. Evolução histórica do Ministério Público	6
1.1. Contexto histórico do Ministério Público em Portugal	6
1.2. O século XX e os estatutos judiciais	7
1.3. Da revolução de 1974 à Constituição da República de 1976	8
2. A Arquitectura Legal do Ministério Público	9
2.1. O Ministério Público na Constituição da República Portuguesa	9
2.2. O Estatuto Orgânico do Ministério Público: retrato e evolução	11
2.2.1. Lei Orgânica do Ministério Público de 1978: a consagração legal da autonomia	11
2.2.2. Lei Orgânica do Ministério Público de 1986: a maturação da instituição	14
2.2.3. Estatuto do Ministério Público de 1998: tempo de prestação de contas públicas	16
3. As Funções e os Órgãos do Ministério Público	20
3.1. As Funções do Ministério Público	20
3.2. A Organização do Ministério Público	21
3.3. O Conselho Superior do Ministério Público	25
4. O acesso à Carreira e a Formação dos Magistrados	27
5. Alguns dados relativos ao Ministério Público e aos Tribunais	28
6. Considerações Finais	30
Bibliografia	31

CAPÍTULO 2
O MINISTÉRIO PÚBLICO EM ESPANHA

Ignácio Flores Prada

1. Breve evolução histórica do Ministério Público em Espanha	34
1.1. Antecedentes Remotos	34
1.2. O Ministério Público Espanhol nas transformações do Estado de Direito	35
2. Fontes normativas orgânicas do Ministério Espanhol Moderno	37
2.1. Regulamentação constitucional	37
2.2. O Estatuto Orgânico do Ministério Público de 1981	38
2.3. O projecto de reforma do EOMP de 2006	41
2.4. Regulamento orgânico de 1969	44
2.5. Em jeito de conclusão	44
3. Princípios institucionais de organização e funcionamento	45
3.1. Princípios Funcionais: legalidade e imparcialidade	45
3.1.1. Princípio da legalidade	45
3.1.2. Princípio da imparcialidade	46
3.2. Princípios de organização: unidade de actuação e dependência hierárquica	48
3.2.1. Unidade de actuação	48
3.2.2. Dependência hierárquica	50
4. Funções do Ministério Público no Direito Espanhol	51
4.1. Competências do Ministério Público nas diferentes ordens jurisdicionais	51
4.2. Atribuições básicas do Ministério Público para o exercício das suas competências	53
4.3. Em particular, a intervenção do Ministério Público no processo penal	54
5. Estrutura interna e critérios de decisão	55
5.1. O Procurador-Geral do Estado	55
5.2. Órgãos colegiais dependentes da Procuradoria-Geral do Estado	57
5.3. Órgãos colegiais de assessoria e controlo do Procurador-Geral do Estado	58
5.3.1. A Junta dos Procuradores de Sala	58
5.3.2. O Conselho do Ministério Público	58
5.4. As Procuradorias nos diversos Tribunais	60
5.5. As Procuradorias especializadas	61
6. Caracterização social do Ministério Público Espanhol	63
6.1. Funções e funcionamento do Ministério Público Espanhol	63
6.1.1. Funções	63
6.1.2. Funcionamento	64

6.2. Perfil profissional do Magistrado do Ministério Público Espanhol	65
7. Alguns dados estatísticos sobre o funcionamento do Ministério Público em Espanha	66
Bibliografia	67

CAPÍTULO 3

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM FRANÇA

Cédric Trassard

1. A história do Ministério Público Francês	70
2. Os Fundamentos da organização e do funcionamento do Ministério Público	72
2.1. As normas	72
2.2. As decisões do conselho Constitucional e do Conselho Superior da Magistratura	73
3. Unidade de recrutamento e de formação dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público	73
3.1. O recrutamento	74
3.2. A formação	76
4. Subordinação hierárquica dos membros do Ministério Público	77
4.1. Uma dependência real em matéria de nomeação, de progressão e de sanções Disciplinares	77
4.1.1. Nomeação e progressão	77
4.1.2. Sanções disciplinares	78
4.2. Uma dependência aparente em matéria de acção	79
4.2.1. A teoria estatutária da subordinação hierárquica	79
4.2.2. Os limites à subordinação hierárquica	81
5. As características do Ministério Público Francês	82
6. As atribuições do Ministério Público	84
6.1. As atribuições penais	84
6.1.1. A recepção das queixas e das denúncias	84
6.1.2. O inquérito	84
6.2. As acusações	86
6.2.1. A oportunidade das acusações	86
6.2.2. A escolha entre as diversas formas de acusação	87
6.2.3. Formas de acusação contenciosas: a resposta tradicional ao facto	

Penal	88
6.2.4. As novas formas de acusação não contenciosa	89
6.2.5. O aumento das acusações contenciosas com a comparência imediata com reconhecimento prévio de culpabilidade	89
6.3. O apoio da acusação à audiência	90
6.4. A execução de penas	91
6.4.1. A aplicação da execução das penas	91
6.4.2. A execução efectiva das penas	92
7. Considerações Finais	94
Bibliografia	95

CAPÍTULO 4

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM ITÁLIA

Marco Fabri e Daniela Cavallinni

1. Breve evolução histórica da figura do Ministério Público	97
1.1. O ordenamento anterior à Constituição	97
1.2. A Constituição Republicana de 1948	99
1.3. As reformas da carreira nas décadas de cinquenta e setenta e anos subsequentes	105
1.4. A reforma do ordenamento judicial de 2005	107
2. As características actuais do Ministério Público	108
2.1. Recrutamento e formação	108
2.2. Carreira e avaliação profissional	109
2.3. Responsabilidade disciplinar	111
3. Competências e funções	113
3.1. As funções penais	114
3.2. As funções cíveis	114
4. A organização dos serviços do Ministério Público	117
4.1. O organigrama dos serviços do Ministério Público	117
4.2. A organização interna da Procuradoria da República	119
5. Conclusões: intervenções normativas e prioridades de acção no funcionamento dos serviços do Ministério Público	124
Bibliografia	129

CAPÍTULO 5
O MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

1. Evolução histórica do Ministério Público no Brasil	132
2. A redemocratização e o Ministério Público na Constituição de 1988	135
3. Princípios institucionais de organização e funcionamento do Ministério Público	138
3.1. Estrutura e funções do Ministério Público da União	139
3.2. Estrutura e funções do Ministério Público dos Estados	143
4. O Ministério Público hoje	144
4.1. A Visão da Opinião Pública	144
4.2. Diagnóstico do Ministério Público nos Estados	144
4.3. Ministério Público, Política e Cidadania	146
5. Nota Final	148
Bibliografia	148

CAPÍTULO 6
O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ARGENTINA

Ilena Arduino, Paula Litvachky e Margarita Maxit

1. O percurso histórico do Ministério Público Argentino até à revisão Constitucional de 1974	150
2. A Lei Orgânica do Ministério Público: Actores políticos e judiciais com maior influência na definição do modelo actual	156
3. Organização, Competências e Funções	158
3.1. Desenho Institucional	158
3.2. Funções	159
3.3. Organização e Competências	161
4. O Ministério Público Fiscal em números	165
4.1. A situação do Ministério Público	165
4.2. O Sistema processual penal nacional e o papel do Ministério Público Fiscal	166
4.3. O trabalho do Ministério Público fiscal em números	167
4.4. A Justiça Federal no interior do País	167
4.5. A Justiça penal Nacional	169
5. Sistemas de formação, avaliação e controlo disciplinar no Ministério Público	171

5.1. O sistema de concursos	172
5.2. A disciplina no âmbito do Ministério Público e da Defesa Pública	175
5.3. O sistema de remoção	177
6. Serviços de informação, consulta e assistência jurídica	178
6.1. Serviços prestados pelo Ministério Público Fiscal	178
6.2. Serviços prestados pelo Ministério Público da Defesa	179
7. Caracterização social dos Magistrados e Defensores oficiais do Ministério Público	182
7.1. Composição social - Ideologias	182
7.2. Igualdade de Género	183
7.3. Formação Legal	186
Bibliografia	187

CAPÍTULO 7

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA VENEZUELA

Carmen E. Alguíndigue Morles

1. Antecedentes históricos do Ministério Público na Venezuela	190
2. Missão actual do Ministério Público	191
2.1. Comparação entre a missão anterior e actual	192
3. Reforma do Processo Penal Venezuelano: do sistema inquisitório ao acusatório	193
4. Princípios gerais que regem a organização do Ministério Público	197
5. Processos centrais e de apoio à gestão do Ministério Público	199
6. Modelo operacional do Ministério Público	200
6.1. Estrutura Funcional	200
6.2. Estrutura Organizativa	201
6.3. Estrutura de Pessoal	202
6.4. Infra-estrutura	204
6.5. Orçamento	205
7. Aproximação a uma visão dos processos entrados e tramitados pelo Ministério Público	207
8. Conclusão	208
Bibliografia	208

CAPÍTULO 8
O MINISTÉRIO PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

André Cristiano José e João Pedroso

Introdução	210
1. Evolução histórica do Ministério Público	211
1.1. Reconstrução do sistema judiciário (1974 a 1978)	211
1.2. Sistema de justiça popular (1978 a 1990)	213
1.3. Organização judiciária do Estado de Direito (1990 a 2004)	217
1.4. A revisão constitucional de 2004 e a nova Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados	219
2. Breves notas sobre o desempenho do Ministério Público	222
3. Formação e caracterização social dos Magistrados	226
Conclusão	228
Bibliografia	229

André Cristiano José é licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra e mestrando em Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Formador e investigador do Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique, tem participado em actividades de investigação sobre administração da justiça em Moçambique, envolvendo a avaliação do desempenho dos tribunais judiciais e das instâncias comunitárias de resolução de conflitos. Membro da equipa de investigação que elaborou as propostas de reforma da organização judiciária moçambicana. Co-autor de vários de capítulos de livros, nomeadamente: «As ONGs, o acesso ao direito e a defesa dos direitos humanos: A Liga Moçambicana do Direitos Humanos», com Boaventura de Sousa Santos (2003); «Caracterização do desempenho dos tribunais: um roteiro dos bloqueios do sistema judicial», com João Pedroso *et. al.*, (2003); «A Ilusão da Transparência na Administração da Justiça», com Ximena Andrade *et. al.* (2000); e «Resolução de Conflitos pelo Régulo Luís na Cidade da Beira: Um Híbrido Político-Judicial» com Carlos Serra *et. al.* (2000).

Carmen Alguíndigue Morles é advogada e Licenciada em Direito pela Universidade Central da Venezuela. É doutorante em Ciências, na área de Direito da Universidade Central da Venezuela. Especialista em Ciências Penais e Criminologia da Universidade Central de Venezuela (2006) e na Gestão da Auditoria do Estado da Universidade Simón Bolívar. Trabalhou como operadora judicial em matéria penal e como *Fiscal* do Ministério Público. Desempenhou cargos de gestão, de Directora Geral de Prisões e de Directora do Ordenamento Jurídico no Ministério da Justiça e de Directora-Geral de Actuação Penal no Ministério Público. Realizou trabalhos de investigação na área do sistema judicial, especificamente nos temas: Prisões, Drogas, Corrupção e Reforma Processual Penal. Actualmente, é professora de Direito Penal e coordenadora do Centro de Acção e Resolução de Conflitos da Universidade Metropolitana. É, ainda, coordenadora académica do curso de Sistema de Justiça e Temas Contemporâneos de Delinquência da Universidade Metropolitana.

Cédric Trassard, Mestre em Teoria Geral e Filosofia do Direito pela Universidade de Paris X - Nanterre. Actualmente, é doutorando na área do direito criminal. É professor de direito criminal na Universidade de Paris X - Nanterre. Tem estado inserido em diversas actividades prosseguidas no Centre of Criminal Law and Criminology da mesma universidade. É assistente de Procurador no Tribunal de Nanterre desde 2004. Colabora ainda numa investigação desenvolvida pelo Research Institute on Judicial Systems da Universidade de Bolonha, sobre a aplicação das novas tecnologias nos gabinetes do Ministério Público.

Daniela Cavallini é advogada e investigadora no Centro de Estudos Judiciários da Universidade de Bolonha (Faculdade de Ciência Polítca). Participou em diversos projectos sobre o sistema judicial e os magistrados, em cooperação com o Instituto de Pesquisa sobre o Sistema Judiciário do Conselho Nacional de Pesquisa de Bolonha.

Os seus actuais interesses de investigação centram-se no *status* e responsabilidade dos magistrados (juízes e procuradores). As suas publicações mais relevantes abordam o princípio da imobilidade e da responsabilidade disciplinar dos magistrados.

Ignácio Flores Prada é Licenciado em Direito pela Universidade de Sevilha. Doutorado em Direito pela Universidade Carlos III de Madrid (1998). Professor Titular de Direito Processual na Universidade Carlos III de Madrid (2000-2004) e na Universidade Pablo de Olavide de Sevilha (desde 2004). É autor de várias publicações sobre as questões relativas ao processo penal, onde se destacam: “La aceleración del proceso penal en España” (1998), “El Ministerio Fiscal en España” (1999), “Los delitos en Internet” (2003), “Los juicios rápidos en el proceso penal español” (com Isabel González Cano, 2005). Foi professor convidado na Universidade de Paris X (Nanterre) e na Universidade de Roma II (Tor Vergata). Apresentou várias comunicações em congressos sobre o processo penal e a organização da justiça penal. Actualmente, faz parte de três grupos de investigação nas Universidade Carlos III de Madrid e Pablo de Olavide de Sevilha, assim como de um grupo de trabalho sobre a harmonização da normativa processual penal na construção da União Europeia.

Ileana Arduino é advogada, Licenciada em Direito pela Universidade Nacional de Buenos Aires. Pertence, desde 1997, ao Instituto de Estudos Comparados em Ciências Sociais e Penais (INECIP), uma ONG que trabalha nos processos de reforma da justiça penal na América Latina e Caribe. Dirige actualmente o Programa Nacional de Reforma da Justiça. Titular do Curso de Formação de Capacitadores para a Implementação da Reforma Penal, ministrado no Centro de Estudos da Justiça das Américas (CEJA - OEA).

É, também, professora auxiliar de Direito Penal, Processual Penal e Criminologia na Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires e professora adjunta de Direito Penal na Universidade Nacional de Lanús. Tem participado em inúmeras actividades de formação de operadores do sistema judicial.

João Paulo Dias é sociólogo e Mestre em Sociologia do Direito pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e doutorando em Sociologia do Direito na mesma instituição. Investigador do Centro de Estudos Sociais. Foi membro do Gabinete de Candidatura da Universidade de Coimbra a Património Mundial da UNESCO e é actualmente Gestor de Projectos do Centro de Estudos Sociais. Autor de diversos artigos e livros, entre os quais, “Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça” (2003), com João Pedroso e Catarina Trincão, e “O mundo dos magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário” (2004). Actualmente, debruça-se sobre as questões do Acesso ao Direito e à Justiça e do papel do Ministério Público. Coordenador, com António Casimiro Ferreira e João Pedroso, do projecto “A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho”.

João Pedroso é licenciado em Direito e mestre em Sociologia do Direito pela Universidade de Coimbra. Frequentou cursos de pós-graduação no IEP – Science-PO (Paris) e no Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati (Espanha). Foi Juiz de Direito (1984-1990), docente de Direito Comercial no ISCTE (1990-1991) e é, desde 1991, professor de Direito Comercial e de Direito do Trabalho na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Associado da Associação Internacional de Direito Económico, do Centro de Direito da Família da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Advogado (1990-1995 e desde 2002). De 1996 a 2002 desempenhou diversos cargos públicos, designada e sucessivamente assessor jurídico e chefe de gabinete do Ministro do Trabalho e Solidariedade (1996-2000), Presidente do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (2001) e chefe de gabinete do Primeiro-Ministro (2001-2002). Autor de livros e artigos de direito e sociologia do direito e sobre a caracterização e reforma da administração da justiça. Integrou, ainda, o Conselho Consultivo da Justiça.

Marco Fabri é investigador sénior no Instituto de Investigação do Sistema Judiciário do Conselho Nacional de Pesquisa de Bolonha, Itália. Professor adjunto na Faculdade de Ciência Política da Universidade de Bolonha. Os seus interesses de investigação, bem como as suas publicações, são nas áreas da administração da justiça, reforma judicial, administração dos tribunais e informatização e comunicação tecnológica no sistema judicial, numa perspectiva comparada.

Tem coordenado alguns projectos europeus de investigação sobre a administração da justiça. É consultor de algumas instituições, tais como o Banco Mundial e o Conselho da Europa. É vice-director do grupo de estudos “Management and delivery of justice” do Grupo Europeu para a Administração Pública.

Margarita Maxit é advogada, Licenciada em Direito com Distinção em 1999, pela Universidade de Buenos Aires, onde é professora assistente de Direito Constitucional desde de 2003. Candidata a Mestrado em Direito Constitucional e Direitos Humanos pela Universidade de Palermo (2006). Foi estudante, num programa de intercâmbio, na Universidade de Nova Iorque, no Outono de 2001. Em termos profissionais tem trabalhado como advogada na Associação para os Direitos Civis, uma ONG de interesse público, ao abrigo do Programa Nacional de Reforma da Justiça. Tem trabalhado também como funcionária judicial em diversos escritórios de advocacia judicial, nomeadamente no Ministério Público da Defesa. De entre muitos estudos relacionados com o sistema Argentino de justiça criminal, como o acesso à justiça e o reforço das garantias constitucionais, é autora de “Problemas de Estructuras en el Ministerio Público” e “Evolución de la Jurisprudencia de la Cámara Nacional de Casación Penal en matéria de recursos de inaplicabilidade de ley y en convocatória a plenario”.

Paula Fernando é advogada e investigadora do Observatório da Justiça Portuguesa do Centro de Estudos Sociais. Finalizou a parte curricular do mestrado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Participou em diversos projectos de investigação, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, sobre temas como reinserção social, direito de menores e organização judiciária. Actualmente, os seus interesses de investigação centram-se no papel do Ministério Público como promotor do acesso ao direito e à justiça

Paula Litvachky é advogada e mestranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Palermo. Investigadora nas áreas de política judicial e direitos humanos do Programa Justiça Democrática do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) da Argentina., tem participado em várias investigações sobre o funcionamento da justiça penal na Argentina e sobre o Ministério Público, em particular. Autora de diversos artigos sobre a justiça penal e direitos humanos, entre eles: “Tensiones en el debate sobre administración de

justicia: independencia judicial y reformas penales autoritarias (2004); “Ejes para una reforma del Ministerio Público” (2005); e “La tortura y las respuestas judiciales en la provincia de Buenos Aires” (em colaboração)” (2005). Actualmente, investiga a relação entre justiça penal e violência institucional, a partir de casos de torturas a reclusos. Trabalha, ainda, em diversos temas relacionados com a renovação do Supremo Tribunal da Justiça na Argentina e o impulso de reforma no Ministério Público Federal.

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo é advogado e Doutor em Sociologia pela UF – Rio Grande do Sul, no Brasil. Especialista em Análise Social da Violência e Segurança Pública, é professor e investigador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Coordenador do Curso de Especialização em Segurança Cidadã da UFRGS. Autor de diversos trabalhos publicados, entre os quais as obras “Informalização da Justiça e Controle Social” (2000), “Diálogos Sobre a Justiça Dialogal” (2002) e “Novos Diálogos Sobre os Juizados Especiais Criminais” (2005). É coordenador da pesquisa sobre o “Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal do Ministério Público do Rio Grande do Sul”.

Teresa Maneca Lima é socióloga e mestranda em Sociologia na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigadora do Centro de Estudos Sociais. Participou em diversos projectos de investigação sobre temas como participação, relações laborais e acesso ao direito, onde se destaca “Acesso ao Direito e Mobilização dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminação entre Mulheres e Homens”. Os seus actuais interesses de investigação centram-se nas áreas do acesso ao direito e à justiça e dos riscos profissionais. Actualmente, é investigadora no projecto “A acção do Ministério Público no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça nos conflitos de família e do trabalho”.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público é, nos dias que correm, e na maioria dos países, um actor incontornável dentro dos sistemas judiciais. Independentemente das diferenças de modelo ou de desempenho, o Ministério Público tem vindo a ganhar um protagonismo crescente no seio do poder judicial dos mais diversos países. Apesar do crescente papel que detém, em especial na área criminal, o Ministério Público não atingiu ainda um estatuto consensual, quer seja nas funções quer seja nas competências, ao contrário do que, ao longo dos tempos, se verificou com os juízes. O Ministério Público, apesar do maior protagonismo assumido nos últimos anos, é um actor judicial ainda relativamente desconhecido, em particular sempre que assume funções que vão além da área criminal, como acontece em muitos países.

Ainda que a tendência internacional vá no sentido de dotar o Ministério Público com uma maior autonomia de actuação, persistem muitos modelos onde a dependência hierárquica ou funcional perante Governos é uma prática corrente, com maior ou menor transparência. Noutros, a autonomia e as garantias de imparcialidade no seu desempenho conferem uma maior capacidade de actuação, mas também uma maior responsabilização interna, por via da avaliação e fiscalização, e externa, decorrente de uma maior exigência pública.

O Ministério Público, como actor do poder judicial, está igualmente envolvido nos processos de globalização das reformas judiciais, que vão ocorrendo, com maior ou menor intensidade, por acção das instâncias internacionais, sejam elas compostas por Estados, como a Organização das Nações Unidas, a União Europeia, o MERCOSUL, entre outros, ou por associações, como a União Internacional de Magistrados ou os Magistrados Europeus para a Democracia e a Liberdade.

Os efeitos dos processos de globalização, na área da justiça, registam, contudo, uma discrepância entre a rápida harmonização de legislação relativa, principalmente, às áreas económicas e comerciais e a difícil consensualização no que respeita aos modelos de organização judiciária existentes nos distintos países. Enquanto a primeira vertente poderá constituir um efeito de uma “globalização de alta intensidade”, proveniente das instâncias supranacionais, como as que acabámos de referir, a segunda reverte-se de características que configuram uma “globalização de baixa intensidade”, resultante da acção de vários actores nacionais, organizados internacionalmente¹.

O Ministério Público não tem sido alvo de grandes atenções por parte das instâncias internacionais, em termos de procurar influenciar a adopção de um modelo orgânico por parte dos mais diversos países. Verifica-se, sim, a aprovação, em diferentes momentos, de princípios orientadores para o exercício de funções, principalmente, dos juízes, mas também, desde o final dos anos 80, do Ministério Público, com especial destaque para as questões referentes à autonomia e imparcialidade. A título de exemplo, podemos referir, em 1985, as Resoluções n.ºs 40/32 e 40/146, aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre os “Princípios Fundamentais Relativos à Independência da

¹ Santos, Boaventura de Sousa (1999), “The GATT of law and democracy”, *Oñati Papers*, 7. Oñati: IISL, 49-86;

Magistratura”, ou os princípios directores, saídos do VIII Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, em 1990, que devem ser atribuídos ao Ministério Público de cada país. O Conselho da Europa, por sua vez, em 1998, aprovou, com a participação de associações internacionais e de outras personalidades judiciais de vários países europeus, a Carta Europeia Sobre o Estatuto dos Juízes². A União Europeia tem, no âmbito das suas diversas actividades de harmonização legislativa, preferido falar antes de “aproximação” em matéria judicial, embora o Estados-membros reconheçam que a introdução de mecanismos de cooperação são necessários.

As associações internacionais de magistrados têm-se, igualmente, debruçado sobre a necessidade de procurar harmonizar princípios e directivas que possam funcionar como referência para os modelos de organização judiciária e dos estatutos dos juízes e do Ministério Público. A União Internacional de Magistrados (UIM), fundada em 1953, e com cerca de 50 associações nacionais, e os Magistrados Europeus para a Democracia e a Liberdade (MEDEL), fundada em 1985, e com cerca de 15 associações nacionais, entre outras associações internacionais, têm elaborado diversos documentos. Nos últimos anos, entre as cartas ou convenções adoptadas, destacam-se o Estatuto do Juiz Europeu, adoptado, em 1993, pela Associação Europeia de Magistrados da UIM, e a Declaração de Princípios sobre o Ministério Público, aprovada pela MEDEL, em 1993. Ambos os documentos, contudo, seguem de perto as disposições inscritas nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU).

Deste modo, podemos afirmar que as instâncias internacionais, supra-estatais e associativas, têm procurado adoptar princípios orientadores para instituir sistemas judiciais independentes e imparciais, capazes de garantir os direitos dos cidadãos. No entanto, a existência de diversos modelos de organização judicial, gera uma maior dificuldade em avançar para além desses mesmos princípios.

É neste contexto que surgiu a proposta deste livro. Isto é, da sentida necessidade em avançar com estudos comparativos, para melhor conhecer as diferentes práticas e potenciar a circulação de ideias e soluções para, eventuais, reformas judiciárias. Não se trata de procurar o “modelo perfeito” ou de tentar efectuar “sínteses ideais”, mas antes destacar as principais características dos diferentes modelos.

A opção por centrar a análise nos modelos do Ministério Público deve-se a várias razões. A primeira, porque é notada a ausência de estudos sobre este actor fundamental para a defesa e promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. De facto, ao contrário do que se verifica para os juízes ou advogados, existe muito pouca informação relativamente às características, funções e competências do Ministério Público, nos diferentes países. Constatamos, assim, uma descoincidência entre a maior visibilidade do Ministério Público e o conhecimento sobre a sua própria actividade.

Uma segunda razão prende-se com a necessidade de aprofundar as ideias gerais que se têm sobre o papel do Ministério Público, promovendo uma maior reflexão sobre a diversidade de competências e funções, de modo a poder-se potenciar uma capacidade de reflexão sobre o modelo de Ministério Público que se deseja, num determinado modelo de organização judicial.

² Esta Carta segue de perto a tradição europeia continental no que se refere ao papel dos magistrados (recrutamento, formação, exercício de funções, carreira, etc.), ao contrário da carta da ONU que se aplica tanto ao modelo continental europeu como ao modelo anglo-saxónico (EUA, Grã-Bretanha, etc.).

Por fim, uma terceira razão que se relaciona com a necessidade de ter em consideração o contexto social e histórico do Ministério Público, em cada país, para que melhor se compreenda o seu papel nos nossos dias. Isto não significa que as mudanças possam estar limitadas pela evolução histórica, mas qualquer alteração só poderá ser bem sucedida se compreender e actuar no âmbito do contexto sócio-histórico em que o modelo do Ministério Público emergiu.

O propósito deste livro consiste na compreensão das semelhanças e diferenças existentes em países do sul, de tradição latina. Por países do “sul” de tradição latina entendemos da Europa do Sul, da América do Sul e também do Sul de África. Deste modo, seleccionámos oito países que se enquadrassem nesta preferência: da Europa do Sul, elegemos Portugal, Espanha, França e Itália; da América do Sul, escolhemos Brasil, Argentina e Venezuela; e do Sul de África, optámos por Moçambique (pelo processo histórico relacionado com Portugal).

Esta preferência deveu-se, igualmente, a um conjunto de motivos que consideramos importantes. Em primeiro lugar, porque, apesar de serem países com um percurso histórico comum, resultante das interacções geradas a partir da época dos/da Descobrimentos/Colonização, cujas dependências apenas terminaram com os processos de independência dos século passado, os modelos de organização judiciária apresentam diferenças significativas que importa compreender e contextualizar.

O segundo motivo aponta para a necessidade de estudar, dentro da mesma tradição jurídica, as soluções encontradas para o papel a desempenhar pelo Ministério Público, nas suas semelhanças e diferenças, no seio do poder judicial. A complexidade dos litígios e a crescente conflitualidade social têm exigido do poder judicial uma maior intervenção e capacidade de resposta e adaptação a este novo protagonismo. Neste sentido, o Ministério Público adquiriu uma importância acrescida, que o transpõe para um patamar de exigência muito superior ao que estava historicamente habituado. Assim, e dado que este é um processo que ocorre, com distintas intensidades, na maioria dos países, torna-se crucial acompanhar a evolução e as soluções encontradas, dentro de cada país, para as competências e funções do Ministério Público. Como poderemos constatar, ao contrário do que se poderia imaginar, as diferenças existem e são substanciais.

Por fim, sentimos a necessidade de primeiro conhecer, com maior profundidade, as diferenças existentes nos modelos de Ministério Público existentes em países com características histórico-jurídicas comuns antes de procedermos a comparações com países onde predominam modelos de origem anglo-saxónica ou modelos híbridos. Para evitar comparações simplistas, consideramos fundamental estabelecer, a partir de um conjunto de exemplos, um quadro de referência para, de seguida, poder comparar com os restantes modelos.

Num quadro internacional, onde as pressões para a harmonização das leis e dos modelos de organização judiciária são enormes, para uma melhor integração nos processos de globalização, é imperioso efectuar estudos complementares e mais aprofundados, incluindo com maior incidência geográfica. O cruzamento dos diferentes modelos, existentes na Europa, América do Sul e África, com diferentes opções de reforma, em “confronto” com os distintos modelos anglo-saxónicos, são uma mais valia para a reflexão sobre esta problemática e, ao mesmo tempo, um contributo para os diversos actores políticos e judiciais, nacionais e internacionais. Diga-se que esta comparação entre modelos históricos distintos é um objectivo que ficará para uma segunda fase deste trabalho, a avançar posteriormente.

A realização deste trabalho de comparação dos oito países partiu pela elaboração de um conjunto de tópicos que pudessem dar uma coerência a dois níveis: em termos verticais, pela análise da evolução histórica do Ministério Público à enunciação das principais leis e respectivas competências e funções, passando pelos mecanismos de gestão e acção disciplinar e/ou recrutamento e formação; em termos horizontais, porque a apresentação sequencial dos temas abordados, por cada país, permite mais facilmente comparar os diferentes países nos distintos temas, garantindo uma leitura transversal.

Procurou-se, assim, que, de uma forma fácil e segmentada, o leitor possa compreender o modelo de Ministério Público existente em cada país e comparar com os demais. O carácter mais descritivo dos textos foi propositado devido ao facto de termos verificado, por um lado, a inexistência de estudos nesta temática, necessitando de uma caracterização mais aprofundada, e, por outro, a dificuldade que seria compreender cada modelo de Ministério Público, como referimos atrás, sem o devido enquadramento histórico-jurídico.

O Ministério Público, seja em que país for, é um actor fundamental na promoção da democracia e dos direitos dos cidadãos, que ganha uma particular importância num momento de grande erosão das conquistas de cidadania da modernidade. Assim, perante um crescente aumento das desigualdades sociais, em que os direitos são violados constantemente, a existência de um “protagonista” com as características que detectámos, nos países seleccionados, é um elemento fundamental para a defesa da legalidade, a promoção do acesso ao direito e à justiça e o aprofundamento dos sistemas democráticos.

Uma última nota de agradecimento a todos os que possibilitaram a realização desta obra, em especial os autores, com paciência e dedicação, mas ao mesmo tempo com um duplo sentimento de satisfação pelo trabalho realizado e de realismo pelo que ainda fica por fazer...

João Paulo Dias

Rodrigo Ghiringhelli Azevedo

O Ministério Público é, nos dias que correm, e na maioria dos países, um actor incontornável dentro dos sistemas judiciais. Independentemente das diferenças de modelo ou de desempenho, o Ministério Público tem vindo a ganhar um protagonismo crescente no seio do poder judicial dos mais diversos países. Apesar do crescente papel que detém, em especial na área criminal, o Ministério Público não atingiu ainda um estatuto consensual, quer seja nas funções quer seja nas competências, ao contrário do que, ao longo dos tempos, se verificou com os juízes.

É neste contexto que surgiu a proposta deste livro. Isto é, da sentida necessidade em avançar com estudos comparativos, para melhor conhecer as diferentes práticas e potenciar a circulação de ideias e soluções para, eventuais, reformas judiciárias. Não se trata de procurar o “modelo perfeito” ou de tentar efectuar “sínteses ideais”, mas antes destacar as principais características dos diferentes modelos.

Capa: FBA.



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DO ENSINO SUPERIOR