



## ***Comentários à Proposta de Lei N. 32/2004*** ***- Estatuto do Ministério Público***

Não é possível que se assista ao florescimento do ambiente democrático de um país sem que se atente ao papel do Ministério Público. Recebe o Ministério Público a destinação permanente de *defender o ordenamento jurídico, a legalidade e a democracia, representando o Estado, exercendo a acção penal e assegurando a defesa dos menores, ausentes e incapazes*, tal como decorre do disposto no art. 132 n.1 da Constituição da República de Timor Leste e, correspondentemente, do art. 1 da Proposta de Lei 32/2004. Deve aquele, em suma, zelar pelo interesse público. Ressalve-se que não se trata de um interesse público na acepção puramente estatal, mas sim de um interesse público primário, um interesse geral. Assim, num Estado que anseia pelo bem estar da sua própria população e pelo firmamento do sistema democrático, o Estatuto do Ministério Público é, desde logo, de suma importância.

A Constituição da República de Timor Leste, estabelecendo um princípio de separação e interdependência de poderes, define o Ministério Público como um órgão de administração de justiça que goza de autonomia, dotado de estatuto próprio. Prescrevendo, deste modo, um *estatuto de autonomia* que deve ser respeitado, na sua essencialidade, pelo legislador ordinário. Aplicando estes princípios, encarados como dados consensuais numa Democracia, a Proposta do Estatuto do Ministério Público deverá consagrar, de forma inequívoca, que o



PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL  
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local.

Declara já, no seu art. 2 n.2, a sujeição dos Magistrados do Ministério Público a *critérios de legalidade* (afirmando, desta forma, a sua *autonomia funcional*), vinculando-os aos princípios de *isenção* e *objectividade*. Consagra também, como princípios emblemáticos do Ministério Público, os princípios da *responsabilidade*, *hierarquia* (art.30 e art.31) e *inamovibilidade* (art.32)<sup>1</sup>.

A consagração dos princípios de *unidade e indivisibilidade* enquanto característica estrutural da Magistratura do Ministério Público também parece ser digna de menção<sup>2</sup>. Da sua existência, retira a doutrina a consequência da posição de um magistrado não vincular o Ministério Público, podendo outro magistrado ou mesmo o próprio, ainda que no mesmo processo, tomar posição diferente. E ainda, a de poderem intervir sucessivamente no mesmo acto processual dois ou mais magistrados.

A autonomia do Ministério Público também se caracteriza por um certo regime de *poderes directivos* que a Proposta contém *dentro da hierarquia* do Ministério Público, adaptando-os internamente ao seu esquema de organização. Na Proposta, esta hierarquia é consagrada tendo em atenção o seu carácter específico, já que o *dever de obediência não incondicionado* é declarado. Com a consagração das condições estabelecidas no art.33, procurou o legislador preservar, em situações de tensão de consciência, a liberdade interior do magistrado dentro da sua esfera de actuação.

---

<sup>1</sup> Regra da *Inamovibilidade* que se refere ao cargo e não aos processos ou iniciativas que sejam atribuídos a um magistrado.

<sup>2</sup> Significando com isto que todos os magistrados que fazem parte do mesmo districto, departamento ou serviço tem igual competência para exercer funções que estejam cometidas a esse escalão hierárquico.



À autonomia funcional do MP que referimos, inere a *autonomia orgânica* necessária a garantir aquela e que encontra expressão no diploma sob análise, desde logo, na exclusiva competência da Procuradoria-Geral da República para “nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e praticar, em geral, todos os actos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados do Ministério Público”, nos termos do art. 9 al.b).

Mesmo ao definir as *Incompatibilidades dos Magistrados do Ministério Público*, no Capítulo VII (artigos 35 a 38), o legislador teve a preocupação de defender a autonomia da magistratura do Ministério Público. Devendo reconhecer-se, no entanto, que se move no reduzido espaço consentido por valores constitucionalmente protegidos.

Considerando os aspectos mencionados atrás, o legislador ordinário parece ter tido o cuidado de consagrar nesta Proposta disposições normativas cujo conteúdo vão ao encontro dos imperativos constitucionais declarados.

Apesar de nos congratularmos com os aspectos positivos consagrados, não podemos deixar de mencionar a evidente deficiência estrutural que afecta a Proposta em análise. A estrutura apresentada não consegue desenhar uma linha condutora consistente ao longo de todo o diploma. Consagrando, em vez disso, uma estrutura generalista, dispersa, não detalhada, onde determinadas matérias não são, pura e simplesmente, contempladas. O próprio sentido que presidiu à organização da disposição das normas é, a nosso ver, muitas vezes, confuso. Mesmo a redacção dos artigos se revela imprecisa, carecendo de ulteriores esclarecimentos e precisões.



PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL  
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Ora, este aspecto não só prejudica a compreensão e consulta do diploma, como inquina a sua interpretação e, conseqüentemente, a sua aplicação. Urge, pois, que o legislador atente a esta fragilidade potenciadora dos mais variados problemas nos domínios indicados, e reformule a estrutura do diploma.

Para além desta consideração de carácter geral, existem diversos aspectos específicos que constituem motivo de preocupação caso venham a ser consagrados no Estatuto do Ministério Público. Tendo precisamente isto em consideração, o JSMP gostaria de fazer referência àqueles aspectos que nos parecem apresentar contornos de maior gravidade.

Para tal, seguimos (por uma questão de fidelidade ao diploma sob análise) a organização por *Capítulos* e *Secções* tal como disposta na Proposta do Estatuto. Ao longo deste comentário procurámos, ainda, em determinados pontos que considerámos relevantes, estabelecer uma análise comparativa com o Estatuto do Magistrados do Ministério Público em Portugal, pois pareceu-nos haver um certo paralelismo (embora, nem sempre bem sucedido) entre o diploma vigente na ordem jurídica Portuguesa e a Proposta apresentada.

Assim:

## I

No **Capítulo IV** da Proposta 32/2004, a **Secção II** consagra as normas relativas ao Procurador-Geral da República. O mais importante para o Ministério Público é garantir a sua autonomia. Esta passará inevitavelmente pelo sistema de escolha do Procurador-Geral da República. De acordo com o **art. 12 n.1**, o



PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL  
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República<sup>3</sup>, ouvido o Governo. A escolha de um nome pelo Executivo, mesmo que a nomeação e exoneração fique a cargo do Presidente da República, tende (tal como a experiência tem demonstrado) a pautar-se, boa parte das vezes, por critérios de afinidade e comprometimento político do escolhido. Tendo justamente este facto em consideração, seria de louvar que na escolha do Procurador-Geral da República fosse garantida simultaneamente uma forte legitimidade institucional e um fortalecimento do equilíbrio institucional. Estando estes princípios garantidos, proceder-se-ia, então, à nomeação do chefe do órgão superior do Ministério Público pelo Chefe de Estado, tal como consagrado constitucionalmente.

Cremos também que, ao contrário do disposto no **art.12 n.2** da Proposta, não deve ser permitida mais do que uma recondução ao Procurador-Geral da República em exercício.

Compreende-se que, pela natureza do cargo, o Procurador-Geral da República não esteja sujeito à autoridade do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP). Por outro lado, deve garantir-se, em todos os momentos, que todas as funções que se liguem directamente à gestão de quadros, ao exercício da acção disciplinar e à apreciação do mérito profissional dos magistrados do Ministério Público sejam *exclusivamente* exercidas pelo CSMP. Remetendo-se, somente, para o Procurador-Geral da República os poderes de decisão que não digam directamente respeito às matérias referidas.

---

<sup>3</sup> Em concordância com o disposto no art. 133 n.3 da Constituição da República de Timor Leste.



## II

O **art.14** no seu **número 2 (Secção III do Capítulo IV)** fala de os adjuntos do Procurador da República poderem ser nomeados em comissão de serviço. No entanto, nada é dito, nem neste Capítulo, nem em qualquer outro, sobre o respectivo regime. Assim, propomos a inclusão de uma secção dedicada *ao regime e prazos das comissões de serviço*.

## III

Em concordância com o disposto no art. 134 da Constituição da República de Timor Leste, o **art.16 n.1 da Secção IV do Capítulo IV**, vem dispôr no sentido de o Conselho Superior do Ministério Público ser composto por cinco membros a título efectivo (incluindo, o Procurador-Geral da República a quem cabe a presidência do órgão). Ora, atentando ao facto de três dos vogais serem eleitos e designados pelo Parlamento Nacional, pelo Presidente da República e pelo Governo (de acordo com as **alíneas b), c) e d)** do mesmo artigo), cremos que é de consagrar um *número dentro do art.16* que estabeleça os requisitos mínimos de qualificação para o desempenho do cargo, nomeadamente, o facto de se tratar de *uma pessoa de idoneidade e mérito amplamente reconhecidos, preferencialmente habilitada com licenciatura de Direito*.

Os mesmos requisitos mínimos devem ser estabelecidos para os membros suplentes a serem designados ou eleitos nos termos do número 2 do mesmo artigo.

Sugerimos que na **al.d) do art. 16 n.1** seja substituído o termo “vogal eleito pelo Governo”, por *vogal eleito pelo Ministério da Justiça*, especificando.



Tendo ainda em conta a alínea d) do número 2 da norma constitucional atrás, assim como a **al.e)** do **n.1** do **art. 16** do Estatuto a aprovar, um vogal do CSMP será “eleito pelos magistrados do Ministério Público de entre os seus pares”. Parece-nos que deverão ser incluídas neste diploma as matérias respeitantes aos *princípios eleitorais*, à *capacidade eleitoral activa e passiva*, à *data das eleições*, à *comissão de eleições*, à *competência da comissão de eleições* e ao *contencioso eleitoral*, já que directamente relacionadas com o disposto no artigo mencionado.

Também não é consagrada nenhuma disposição relativa a *reclamações hierárquicas*, apesar da Proposta no seu **art. 17 al.h)** prevêr a existência, no diploma, de normas que as regulem.

No que diz respeito aos *Serviços de Inspeção (art.20)*, o Projecto nada diz quanto ao seu *funcionamento*, *composição*<sup>4</sup> <sup>5</sup>, *forma de nomeação para o cargo*<sup>6</sup> ou *duração do mandato*. Também não regula os *processos respeitantes às inspeções e aos inquéritos*. Acaba ainda por não regular a possibilidade (apesar de a consagrar no **art. 20 n.2)** de *conversão daqueles em processos disciplinares*.

---

<sup>4</sup> Indicando unicamente, nos termos do n.4, que a inspeção, inquérito e processos disciplinares “não podem ser conduzidos por inspectores de categoria ou antiguidade inferior às dos magistrados inspeccionados.”

<sup>5</sup> De acordo com o art.34 n.2 do EMP em Portugal, constituem a Inspeção do MP “inspectores e secretários de inspeção em número constante de quadro aprovado por portaria do Ministro da Justiça, sob proposta do Conselho Superior do Ministério Público”.

<sup>6</sup> Segundo o art.132 n.1 do EMP, “os inspectores são nomeados, em comissão de serviço, de entre magistrados de categoria não inferior ao procurador da República, com antiguidade total não inferior a 10 anos e, tratando-se de magistrados que devam ser classificados, classificação de serviço Muito Bom.”



PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL  
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Parece-nos ainda ser relevante que se prevaja que, caso se se apure a existência de infracção, o *CSMP* poderá *deliberar que o processo de inquérito ou sindicância em que o arguido tenha sido ouvido constitua parte instrutória do processo disciplinar.*<sup>7</sup>

#### IV

No **Capítulo VI**, respeitante à *Magistratura do Ministério Público*, o **art. 34** dispõe sobre as *Instruções do Governo ao Ministério Público*. Sugerimos que a sua **al.d)** seja redigida de modo a proteger a plena autonomia do Ministério Público face à intervenção ministerial, *excluindo de forma clara a interferência do Poder Executivo na sua acção concreta*. Nas mãos do Governo, por intermédio do Ministro da Justiça, devem ser deixadas somente as faculdades que realizam o princípio constitucional da interdependência de poderes.

#### V

De acordo com o **art. 45**, integrado no **Capítulo VII** (*Incompatibilidades, Deveres e Direitos dos Magistrados*), o regime remuneratório “será fixado em diploma legal”. Parece-nos ser sensata a inclusão

---

<sup>7</sup> A notificação ao arguido da deliberação do CSMP deverá fixar o início do procedimento disciplinar.





desta matéria em diploma específico. Por isto mesmo, não se compreende a inclusão da norma relativa às *Ajudas de Custo* constante no **art. 47** do Estatuto do Ministério Público.

Neste mesmo Capítulo, sugerimos a inclusão de provisões relativas ao regime de *Faltas e Ausências*.

## VI

No **Capítulo VIII** que trata da *Avaliação*, o **art. 53 n.1** enuncia os elementos a considerar para a classificação dos magistrados. O JSMP recomenda que nas classificações *sejam também considerados os resultados das inspecções, inquéritos ou processos disciplinares anteriores, assim como quaisquer elementos complementares que estejam na posse do CSMP*.

Sugerimos ainda que seja prevista a *audição do inspeccionado durante a avaliação, confrontando-o com os elementos que possam ser considerados desfavoráveis, afim que àquele seja dada a oportunidade de resposta e possa apresentar os elementos que considerar convenientes*.

Também os números **2 e 3 do art. 53** falam da periodicidade da avaliação, mas nada dizem quanto a hipótese de *desactualização da avaliação não imputável ao magistrado*.



## VII

No **Capítulo IX**, prevê o **art.54 al.e)**, como requisito para o ingresso na carreira da magistratura do Ministério Público, que o candidato possua “conhecimentos escritos e falados das duas línguas oficiais de Timor-Leste”. Sabendo que tal provisão se coaduna com o disposto constitucionalmente, ainda assim o JSMP questiona-se se o requisito cumulativo do domínio das duas línguas oficiais terá sido considerado de forma realista. A nosso ver, este constituirá sobretudo um entrave ao acesso de candidatos que, embora tenham as qualificações académicas e intelectuais exigidas ao bom desempenho do cargo, só dominam uma das línguas oficiais.

## VIII

No **Capítulo XI relativo à Disciplina**, as penas cominadas para as infracções disciplinares previstas são consideravelmente mais leves do que as consagradas no EMP vigente na ordem jurídica Portuguesa. Nesta, o limite mínimo estabelecido para a pena de *multa* é de cinco dias, a *suspensão de exercício* pode ir de 20 a 240 dias e a *pena de inactividade* não poderá ser inferior a um ano nem superior a dois.<sup>8</sup>

Ainda inovando relativamente à Lei Portuguesa, o **art. 69 al.b)** e o **art.71** da Proposta vêm consagrar a figura jurídica *repreensão registada*, mediando (na escala de penas estabelecida no art.69 n.1) a aplicação da mera *advertência* (art.70) e a pena de *multa* (art.72).

---

<sup>8</sup> Art.168 e art.170 números 2 e 3, respectivamente, do EMP em Portugal.



Também o **art. 74 nos seus números 6 e n.7** se revela mais benevolente do que a lei portuguesa nos efeitos das penas consagrados para *suspensão de actividade e inactividade*. De acordo com a Proposta, só a pena de *inactividade* acarretará “a impossibilidade de promoção ou acesso durante um ano contado do termo do cumprimento da pena”<sup>9</sup>. Contrariamente, o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público em Portugal consagra este efeito tanto para a *suspensão de actividade* como para a *inactividade*, agravando ainda a estatuição para o segundo caso (o período temporal de impossibilidade de promoção ou acesso é alargado para dois anos).

O **art.75 n.1**, tratando da pena de *aposentação compulsiva*, não menciona o facto desta *acarretar a perda dos direitos e regalias dispostos no diploma sob análise*<sup>10</sup>. Parece-nos ser esta uma menção explícita a não negligenciar, já que se trata da pena correspondente às infracções de maior gravidade, tal como o indica a escala estabelecida no art. 69 e as alíneas.a), b), c) e d) do n.3 do art. 75.

O **art.78 n.2** dispõe que apenas a *reincidência* nos casos em que a pena aplicável seja a *multa* ou *inactividade* os limites mínimos sejam agravados, nada dizendo quando à *suspensão de actividade*.

Ainda é de salientar o facto de o limite mínimo ser inferior na Proposta apresentada relativamente ao disposto na lei portuguesa. Nesta, o limite estabelecido é “de 2/3 do limite máximo estabelecido”<sup>11</sup> (havendo que lembrar que este já era, por si, flagrantemente superior ao consagrado na Proposta 32/2004).

---

<sup>9</sup> Art.74 n.7 do Proposta de Lei 32/2004

<sup>10</sup> Sem prejuízo do direito às pensões fixadas por lei.

<sup>11</sup> Art.187 n.2 do EMP em Portugal.



PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL  
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Mencionados estes aspectos, colocamo-nos pois a questão de saber se as penas cominadas e o seu respectivo regime serão efectivamente adequadas (em termos severidade da punição) a quem, investido da função de defensor da legalidade (com os correspondentes direitos e prerrogativas), comete as infracções previstas no diploma em análise.

Em contrapartida, a nosso ver, há que consagrar tanto para a pena de *suspensão de actividade*, como para a pena de *inactividade*, a seguinte salvaguarda: *A aplicação da pena não prejudica o direito do magistrado à assistência a que tenha direito e a percepção do abono de família e prestações complementares.*

É ainda de salientar o facto de nenhuma norma respeitante ao *processo disciplinar* ser consagrada. Também nada é dito quanto à *revisão de decisões proferidas em sede de processo disciplinar*. O **art.75 n.4** comina a pena de demissão para as situações de *abandono de lugar*, mas nada é dito quanto ao que deverá ser entendido por *abandono de lugar*. Em relação directa com a matéria abordada, também nada é dito quanto aos processos de inspecções e inquéritos, nem quanto à conversão destes em processos disciplinares (tal como indiciado pelo art. 17 al.i) e art.20 n.2 e 4).

Todas as matérias mencionadas atrás, são, em nosso entender, fundamentais para assegurar o integral funcionamento da responsabilidade disciplinar e, nesta medida, não compreendemos por que razão se encontram omissas na Proposta apresentada.



## IX

No **Capítulo V Secção II**, sugerimos que o **art.25** que trata da representação do Estado nas acções cíveis e nos processos criminais, contemple a *audição do Procurador Distrital aquando da nomeação de Magistrado do MP pelo Procurador-Geral da República para coadjuvar ou substituir o magistrado a quem o processo seja distribuído quando as situações previstas no artigo mencionado se verificarem*. Parece-nos ser este aspecto uma decorrência lógica das competências dos Procuradores Distritais, tal como consagradas no art. 22 n.2 da Proposta.

## X

O **Capítulo X** é consagrado sob a epígrafe *Aposentação, Cessação e Suspensão de Funções*. No entanto, nenhum artigo prevê especificamente o dia em que será considerada, para efeitos do disposto legalmente, a efectiva cessação de funções ou a suspensão das mesmas.

## XI

Parece-nos ser importante que seja assegurado o acesso, ao público e aos órgãos de comunicação social, à informação relativa à actividade do Ministério Público. Assim, sugere-se que sejam organizados *gabinetes de imprensa* junto da Procuradoria-Geral da República ou das Procuradorias Distritais, sob a superintendência do Procurador-Geral da República ou dos Procuradores Distritais da República, respectivamente.



## XII

Analisando a Proposta, pudemos constatar que, por inúmeras vezes, o legislador recorre à técnica de remissão externa para legislação complementar. Apesar de reconhecermos as evidentes vantagens da utilização desta técnica (evitando-se, nomeadamente, uma eventual sobrecarga do diploma legislativo), não podemos deixar de alertar para o facto de se correr o risco de dispersão legislativa pelo excesso de utilização da remissão externa.

Assim, em nosso entender, beneficiar-se-ia pela inclusão no próprio Estatuto da maioria das matérias que são alvo de remissão sempre que directamente relacionadas com o objecto da Proposta. Dessa forma, zelar-se-ia pela *unidade* e *coesão* que devem pautar todos os diplomas legislativos, sobretudo aqueles que, como este, tem uma envergadura jurídica de relevo.

Ao considerar esses aspectos, o JSMP pretende ver espelhadas (de forma clara) nas disposições constantes da Proposta os princípios constitucionalmente consagrados, garantindo-lhes plena eficácia.

É, sobretudo, nosso propósito, através da referência aos aspectos mais frágeis do diploma e das propostas de alteração apresentadas, contribuir para que ao futuro desenvolvimento legislativo desta matéria corresponda uma efectiva evolução da excelência profissional, eficiência e credibilidade do papel Magistrados do Ministério Público dentro do sistema judicial de Timor Leste.