



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

DELIBERAÇÃO

SUBSTITUTOS DE MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A figura do «substituto não magistrado» tem a sua génese no tempo em que o Ministério Público constituiu um corpo vestibular para ingresso na magistratura judicial.

O DL 35 389, de 22 de Dezembro de 1945, estabelecia que os delegados eram substituídos pelos respectivos subdelegados e, na falta destes, por pessoa idónea caso o impedimento não excedesse os 30 dias, ou por licenciado em direito mandado contratar para o efeito pelo Ministro da Justiça, sob proposta do Procurador Geral da República, em caso de impedimento superior aos 30 dias (artigo 39º, nº 4).

A Lei 39/78, de 5 de Julho, primeira Lei Orgânica do Ministério Público após a instauração do regime democrático e da Constituição da República de 1976, continuou a prever a representação por agentes não magistrados, quando a natureza ou o volume de serviço não justificasse a afectação permanente de magistrados do Ministério Público.

O artigo 68.º da Lei Orgânica do Ministério Público aprovada pela Lei n.º 39/78, de 5 de Julho, com a epígrafe “**não magistrados**”, dispunha o seguinte: “*Nos tribunais de 1.ª instância em que a natureza ou volume de serviço não justifiquem a afectação permanente de magistrado do Ministério Público, este poderá ser representado por pessoa idónea, a designar pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do respectivo procurador da República.*”

A Lei 47/86, de 15 de Outubro, em sede de disposições finais e transitórias, artº 191º, manteve esta previsão legal, mas passou a admitir o recurso a «*agentes do Ministério Público não magistrados*» também nos casos em que não fosse possível prover vaga por falta de magistrado ou nos casos em que a natureza ou o volume do serviço não justificassem a afectação permanente de magistrado.

1 - Nos tribunais de 1.ª instância em que a natureza ou o volume de serviço não justifiquem a afectação permanente de magistrado do Ministério Público, este poderá ser representado por pessoa idónea, a designar pelo Conselho Superior do Ministério Público, sob proposta do respectivo procurador da República. 2 - A providência a que se refere o número anterior é extensiva a casos em que não seja possível prover vaga por falta de magistrado. “

O Estatuto do Ministério Público (doravante EMP), na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, deixou de fazer alusão aos «*agentes do Ministério Público não magistrados*» e eliminou a representação do Ministério Público por pessoas que não fossem magistrados nos casos em que não seja possível prover vaga por falta de magistrado ou caso a natureza ou o volume do serviço não justificassem a afectação de um magistrado.

O EMP deixou, assim, de prever que as vagas fossem preenchidas por não magistrados, ainda que houvesse um fraco volume processual ou não existissem magistrados em número suficiente.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O EMP passou a impor o preenchimento de todas as vagas por magistrados do Ministério Público, independentemente do volume processual atribuído.

Voltou a limitar-se o recurso à figura do substituto a situações transitórias, em razão de falta ou impedimento temporário do magistrado titular, conforme resulta da inserção sistemática do n.º 3 do artigo 65.º (*«o procurador da República pode ainda designar para a substituição pessoa idónea, de preferência habilitada com licenciatura em Direito»*), que tem como pressuposto a situação descrita no número anterior, ou seja, a falta ou impedimento não superior a 15 dias e a impossibilidade de substituição por outro procurador adjunto do mesmo círculo.

Com a actual redacção do artigo 65.º do EMP, a representação do Ministério Público por pessoas idóneas, de preferência licenciadas em direito, apenas passou a ser permitida no quadro excepcional, pontual e temporário de falta ou impedimento de magistrados titulares.

O carácter precário e transitório da solução é acentuado pela excepcionalidade da possibilidade do recurso a substituto não licenciado em direito (*«o procurador da República pode ainda designar para a substituição pessoa idónea, de preferência habilitada com licenciatura em Direito»*).

A nova organização judiciária, introduzida pela Lei de Organização do Sistema Judiciário actualmente em vigor, assenta numa nova filosofia verificável em várias das soluções adoptadas.

Actualmente, o artigo 86.º da Lei de Organização do Sistema Judiciário - Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto - disciplina a substituição dos juízes de direito e dos magistrados do Ministério Público nos seguintes termos:

“1 - Os juízes de direito são substituídos, nas suas faltas e impedimentos, por juiz ou juízes de direito da mesma comarca, por determinação do presidente do tribunal de comarca, de acordo com as orientações genéricas do Conselho Superior da Magistratura.

2 - Nas secções com mais de um juiz as substituições ocorrem no seu seio.

3 - As substituições dos juízes de direito a exercerem funções nos tribunais de competência territorial alargada ocorrem no seu seio e, caso esta não seja possível, são substituídos por juízes a designar pelo Conselho Superior da Magistratura.

4 - O disposto nos números anteriores é aplicável, com as devidas adaptações, aos magistrados do Ministério Público.”

Este normativo legal alterou o regime de substituição aplicável ao Ministério Público no seu estatuto.

Revogou, também, a possibilidade de recurso a juízes substitutos (exclusiva à prática de actos de carácter urgente) prevista na Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro (LOFTJ), que no artigo 68.º, sob a epígrafe «substituição de Juízes de Direito, estabelecia que:

1 - Os juízes de direito são substituídos, nas suas faltas e impedimentos, sucessivamente:

a) Por outro juiz de direito; b) Por pessoa idónea, licenciada em Direito, designada pelo Conselho Superior da Magistratura. 2 - Nos tribunais com mais de um juízo, o juiz do 1.º juízo é substituído pelo do 2.º, este pelo do 3.º, e assim sucessivamente, por forma a que o juiz do último juízo seja substituído pelo do 1.º

3 - O disposto no número anterior é aplicável aos tribunais com mais de uma vara, bem como, com as devidas adaptações, às substituições nos juízos ou varas com mais de um juiz.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4 - Quando recaia na pessoa a que se refere a alínea b) do n.º 1, a substituição é restrita à prática de actos de carácter urgente. 5 - A substituição que se prolongue por período superior a 30 dias é remunerada por despacho do Ministro da Justiça, sob parecer favorável do Conselho Superior da Magistratura. 6 - A remuneração a que se refere o número anterior tem como limites um quinto e a totalidade do vencimento do juiz substituto ou um quinto e a totalidade do valor do índice 100 da escala indiciária dos magistrados judiciais, se o substituto for alguma das pessoas mencionadas na alínea b) do n.º 1.

É certo que ainda falta harmonizar o actual EMP, nesta matéria como noutras, à actual disciplina do artigoº 86º da LOSJ.

Mas do que não há dúvida é que o legislador, de acordo com a norma actualmente em vigor, pretendeu vedar o recurso, ainda que esporádico, isolado ou temporário, a notários, licenciados em direito ou pessoas idóneas para substituição de magistrados judiciais ou do Ministério Público em caso de falta ou impedimento destes.

Fê-lo concomitantemente com outras opções caracterizadoras do actual modelo de organização judiciária, quais sejam a de reforço da qualificação do sistema judiciário e dos seus agentes, pressuposto necessário ao aumento qualitativo e quantitativo da capacidade de resposta dos tribunais às solicitações dos cidadãos e entidades que suscitam a sua intervenção.

Apostou-se por isso, também, na qualificação por via da especialização.

Criaram-se quadros complementares ou bolsas de magistrados, quer do Ministério Público quer judiciais, que permitam resposta rápida e eficiente a situações de emergência.

As novas comarcas, de grande dimensão, permitem agilizar os mecanismos de substituição de magistrados em caso de falta ou impedimento.

É neste novo quadro legislativo, que assenta em novas premissas de organização, ainda que em fase de implementação, que a questão dos substitutos deve ser agora equacionada e ponderada.

No âmbito dos grupos de trabalho para revisão do EMP, formados quer no quadro da anterior quer da actual legislatura, projectou-se (projecta-se), em consenso, com a intervenção de membros deste CSMP, alteração que ponha fim à possibilidade de recurso à figura dos substitutos, compatibilizando o EMP com a LOSJ.

O reforço das exigências de qualificação dos magistrados, o aumento dos níveis de competência em áreas cada vez mais diversificadas e complexas, o rigor no recrutamento e formação, são um desafio permanente, tarefa sempre inacabada.

O Ministério Público afirmou-se definitivamente no contexto judiciário, como magistratura autónoma, de iniciativa, defensora da legalidade democrática, titular da acção penal, de defesa dos interesses do estado e da comunidade, das crianças, dos trabalhadores, de direitos difusos.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A sua acção e competências criaram legítimas e saudáveis expectativas no cidadão e na comunidade quanto às performances do desempenho, desafio e novas exigências a que só é possível corresponder com o reforço das competências e capacidades.

Desígnio incompatível com o recrutamento de licenciados com competências não escrutinadas nem suficientemente testadas e dependentes de critérios de escolha insuficientemente objectivados. Por isso, além do mais, susceptíveis de gerarem desigualdades entre potenciais candidatos.

Além de contrariar o disposto nos artigos 63º n.ºs 4º a 6º e 65º do EMP, o eventual recrutamento de substitutos não magistrados para suprir as carências de quadros de magistrados é susceptível de afrontar o princípio do acesso a cargos públicos em condições de igualdade e liberdade e a regra do concurso público – artigo 47º n.º 2 da Constituição da República.

Já era questionável o recrutamento de substitutos não magistrados face às alterações introduzidas pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto (v. a propósito os votos de vencidos dos Conselheiros Dr.ª Fernanda Maçãs e Dr. Alberto Esteves Remédio no Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 119/2004, de 16 de Dezembro, e dos Conselheiros Dr. Alberto Esteves Remédio e Dr.ª Maria Manuela Flores no Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 17/2010, de 1 de Julho).

Ciente dessa realidade, sensível à delicadeza do tema e às dificuldades em continuar a assegurar a subsistência deste mecanismo de recrutamento, tem o Conselho Superior vindo a restringir, enquanto órgão de gestão, o recurso a substitutos não magistrados, reduzindo-os paulatinamente. Em 2004 estavam em funções 45 substitutos. Actualmente estão colocados «apenas» 15.

Os substitutos são providos por acto unilateral, qualificável como *nomeação a termo incerto*, regulado por lei especial (EMP), não sendo aplicável o regime regra vigente, designadamente a Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho - neste sentido Pareceres do Conselho Consultivo da PGR n.ºs 119/2004, de 16 de Dezembro e n.º 17/2010, de 1 de Julho – que visa a satisfação de necessidades próprias e permanentes do serviço público de administração da justiça, com carácter temporário e sem preenchimento de lugar de quadro.

Os substitutos integram uma «situação especial» alicerçada numa relação de confiança e de idoneidade que pode cessar livremente – neste sentido Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 2.11.2006, Processo 12734/03, in Base de dados do MJ.

Em situações de escassez de quadros, como a que actualmente persiste, será tentador solucionar bloqueios com o recurso à figura do substituto.

Tem-se, contudo, consciência que na maioria dos casos a solução é meramente aparente. Tanto mais que, como é hoje dado assente, aumentou muito o volume, a natureza e a complexidade das questões que o Ministério Público tem a seu cargo.

Acresce que tal solução, relativamente a concursos de acesso ao CEJ, facilitou a defesa por alguns da previsão de vagas para a magistratura judicial em número superior às vagas para a magistratura do Ministério Público, com a alegação de que nesta sempre seria possível recorrer aos substitutos em caso de necessidade.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já se referiu, o actual regime legal traduzido no artigo 86º da LOSJ reforça a interpretação que no plano teleológico o legislador aposta nas exigências de recrutamento e formação de magistrados.

Neste novo enquadramento, enquanto órgão de gestão, tem este Conselho a responsabilidade de dar passos firmes para a dignificação da magistratura do Ministério Público, para o reforço da sua credibilidade perante os cidadãos e a comunidade.

Termos em que o Conselho Superior do Ministério Público, reunido em 20 de Dezembro de 2016 em sessão plenária, delibera o seguinte:

1. O CSMP providenciará para que, até 31 de Dezembro de 2019, cessem os vínculos dos substitutos de procuradores-adjuntos ainda em funções;
2. Para o efeito, o CSMP insistirá pelo recrutamento e formação de mais magistrados, em ordem a reunir as condições indispensáveis a assegurar o serviço afecto aos substitutos de procuradores-adjuntos; e
3. Consequentemente, fica vedada a admissão de novos substitutos de procuradores-adjuntos.