

SALGADO ZENHA E O NOVO DESENHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEMOCRACIA PORTUGUESA

Maria Clara Calheiros
<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.151.8>

Nota prévia

O ponto de partida da minha reflexão e, na verdade, a minha hipótese exploratória para este artigo consiste na existência de um particular e mais expressivo impacto das transformações políticas no desenho das profissões jurídicas em geral e, mais em particular, na concepção da figura do Ministério Público. Com efeito, ao contrário de outras profissões, como as dos médicos, engenheiros, arquitectos, etc., que ficam mais ou menos incólumes perante as transformações políticas, as profissões do mundo jurídico tendem a ser, justificadamente, reconfiguradas pelas alterações de regime político. Assim, consoante o perfil democrático ou autoritário que assume o Estado, vamos identificando alterações na configuração do exercício das profissões de juiz, procurador ou advogado. Não é por acaso que, por exemplo, em anos recentes, o caminho que alguns Estados europeus fizeram para se assumirem como democracias iliberais, levou a consequências visíveis no exercício das funções de magistrado nesses países.

Aliás, verificamos também que outros domínios profissionais específicos são usualmente afectados por essas mesmas transformações políticas, como sejam os relacionados com o sector da criação artística (escritores, pintores, músicos, realizadores de cinema, dramaturgos, actores), da comunicação social e da educação. O que têm eles em comum com as profissões jurídicas? À primeira vista nada, mas eu defenderia a ideia de que todas estas profissões têm a uni-las um denominador comum chamado liberdade. As artes permitem-nos expressar livremente o nosso pensamento (são talvez o veículo último dessa liberdade), tal como a comunicação social, e a educação deve fornecer-nos as condições para que esse pensamento seja verdadeiramente livre.

Ora, cabe às profissões jurídicas - a todas elas, sem excepção - defender essa liberdade (a que se expressa e a que se forma) e permitir o seu exercício até às últimas consequências, ainda que não ilimitadamente, como sabemos.

O meu interesse pelo desenho histórico da figura do Ministério Público tem a ver com o facto de a configuração desta profissão legal ser particularmente reveladora do modelo de Justiça e de Estado que queremos ter. Mais do que acontece com a figura do Juiz ou com a figura do Advogado, afigura-se-nos que a definição institucional das funções do Ministério Público, bem como das condições de que goza para o seu desempenho, são o resultado de escolhas ideológicas sobre as grandes finalidades do Estado e, ao mesmo tempo, transformam-se num instrumento essencial para moldar a sociedade.

Parece-nos ainda que há uma maior plasticidade na construção do Ministério Público, como o comprova a história e o direito comparado e a história do direito comparado, do que aquela que existe nas figuras do Juiz ou do Advogado. Por outro lado, o surgimento em anos recentes da figura do Procurador Europeu, no contexto do projecto da União Europeia torna mais visível, por um lado, a existência de diferenças relevantes na concepção do Ministério Público em cada Estado Membro, ao mesmo tempo que nos estimula a comparar e compreender estas diferenças dentro das coordenadas fornecidas pela história e pela cultura.

Por razões de concisão, limitaremos o teste da nossa proposta exploratória ao caso português, com breves alusões comparativas a realidades de países que exerceram influência sobre as soluções adoptadas em Portugal, e a uma época histórica precisa: a transição de regime político operada com a revolução de 25 de Abril de 1974, cujos 50 anos esperamos poder celebrar em breve.

Sucedo também que esta análise se cruza com a oportunidade de poder analisar o contributo particular que Francisco Salgado Zenha deu para a transição de um modelo de Ministério Público próprio de uma democracia. Desta forma, este artigo servirá também o propósito de homenagear o advogado e político bracarense, tornando mais conhecido o alcance de algumas das suas decisivas acções.

Antecedentes históricos da figura do Ministério Público¹

Em Portugal, o aparecimento do Ministério Público com carácter permanente e estável é habitualmente atribuída ao tempo de Afonso III (1210-1279). Antes, já depois de fundado o Reino de Portugal, há menções documentais à existência e atuação de procuradores e advogados do rei, mas sem que tal se referisse a um cargo ou função permanente. Tratava-se de nomeações ad hoc para resolver casos específicos.

No tempo de D. João I (1357-1433) encontramos a figura de procurador de justiça, cuja disciplina jurídica consta do título VIII do livro I das Ordenações Afonsinas (1446 ou 1447) onde se diz sobre a sua função “E veja, e procure bem todos os feitos da Justiça, e das Viúvas, e dos Orphãos, e miseráveis pessoas, que aa Nossa Corte vierem”.

Outros antecedentes históricos que podem ser identificados são encontrados:

- a) No alvará de 28 de Março de 1514 referido ao procurador do rei;
- b) Na ordenação Manuelina, nos títulos XI e XII do livro I, referidos às funções de procurador dos feitos do rei, promotor de Justiça da Casa da Suplicação, promotores de justiça da Casa do Cível;

¹ Não se pretendeu aqui fazer um estudo histórico sobre as origens e o desenvolvimento do Ministério Público em Portugal. Assim, valemo-nos essencialmente das leituras que contêm alguns apontamentos históricos, que citamos de seguida: CUNHA RODRIGUES, “Em nome do povo”, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 46 e ss; DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, “O Ministério Público em Portugal” in *O papel do Ministério Público. Estudo comparado dos países latino-americanos*, DIAS e AZEVEDO coord., Coimbra: Almedina, 2008, pp. 27-69.

- c) Na ordenação filipina o procurador dos feitos da Coroa, o promotor de justiça e solicitador de justiça junto da Casa da Suplicação, o promotor de justiça e solicitador de justiça junto da Casa Cível da Relação do Porto.

Deve notar-se que a evolução destas figuras que podem configurar antecedentes históricos do Ministério Público foi-se fazendo a *par i passu* da configuração do poder judicial e das instituições que o integravam e sempre na dependência das transformações do poder político no país.

Não pode deixar de se fazer notar o paralelismo da institucionalização do papel do Ministério Público em Portugal com o que se passou em outros países da Europa Continental (já que a Grã Bretanha fez um caminho diverso), coincidindo com as mesmas tendências de centralização da administração de justiça.

É apenas com o advir do século XIX e as profundas transformações políticas dessa época, marcada pelas invasões francesas, pela fuga da família real para o Brasil e a instituição do regime liberal após a fratricida guerra civil, que o Ministério Público surge claramente delineado, através do Decreto nº 24 de 16 de Maio de 1832, assinado por D. Pedro, em nome de D. Maria II.

Esta lei, impulsionada por Mouzinho da Silveira, Ministro da Justiça, procedeu a uma reforma judiciária que criou o Supremo Tribunal de Justiça, e junto dele o cargo de procurador-geral da Coroa. Ao mesmo tempo, surgem cargos de procurador régio junto de cada tribunal de 2.ª instância. Nos tribunais de 1.ª instância previa-se o delegado de procurador régio (que faria aí carreira para juiz de direito) e cada julgado teria um subdelegado de procurador régio. Nova intervenção legislativa, de Maio desse mesmo ano (decreto nº 27) vem regular a função de procurador-geral da Coroa junto da Casa da Suplicação. Os principais traços definidores das funções dos procuradores, incluindo aqui os procuradores régios e o procurador geral, são a hierarquização e também a inclusão entre as suas funções da de consulta em benefício do governo, mas também dos órgãos legislativos.

Resulta claro, já desde este momento um conjunto de características que prevalecerão no Ministério Público português, desde a hierarquização total da estrutura (de subdelegados até procurador geral), à existência de

funções consultivas e ao ingresso na carreira de juiz por via do exercício da função de delegado do procurador.

As reformas sucessivas do século XIX (Decreto de 15 de Dezembro de 1835, Novíssima Reforma Judiciária – Decreto de 21 de Maio de 1841) levam à consagração do princípio de unidade, determinando a exigência de os procuradores régios se reunirem mensalmente, podendo convocar os delegados do distrito para fixar a posição do Ministério Público em certas matérias controversas, bem como estabelecem claramente os poderes directivos do Procurador geral e a responsabilização dos magistrados. Por outro lado, são também estabilizadas as principais competências do Ministério Público: promoção da legalidade, defesa da independência dos tribunais, exercício da acção penal, fiscalização dos funcionários da justiça e exercício de funções consultivas.

O início do século ficou marcado por uma iniciativa legislativa (Decreto de 24 de Outubro de 1901) preocupada com a dignificação das funções, consagrando taxativamente os casos de demissão e suspensão e as garantias relativas à defesa nesses casos, bem como com a exigência de uma preparação adequada dos agentes do Ministério Público, determinando que os cargos de Procurador régio, ajudante do procurador geral fossem preenchidos obrigatoriamente por magistrados judiciais ou do Ministério Público. Outras matérias então reguladas diziam respeito à classificação dos magistrados e ao regime disciplinar a que ficavam submetidos.

A República virá apenas a adaptar a nomenclatura ao novo regime político do país, passando a Procuradoria Geral da Coroa e Fazenda a designar-se por Procuradoria Geral da República (nome que ainda hoje retém). Mas ter-se-ia de esperar pelos Estatutos Judiciários de 1927 (Decreto nº 13 809 de 22 de Junho) para que se realizassem revisões de vulto. A grande novidade consiste no facto de este instrumento normativo procurar condensar toda a regulamentação até aí dispersa sobre a organização judicial do território, o estatuto das magistraturas judicial e do Ministério Público, o exercício do mandato judicial, a organização da Ordem dos Advogados.

Apenas com o Decreto Lei 33 547 de 23 de Fevereiro de 1944 é que houve inovações maiores introduzidas ao nível do Ministério Público. Contudo, mesmo nessa altura manteve-se a indefinição na separação entre magistraturas judicial e do Ministério Público.

A revolução de 1974 e a reconfiguração do papel do Ministério Público em Portugal. A acção de Francisco Salgado Zenha

Entremos agora na análise do momento de transição de modelos do Ministério Público no século XX, em Portugal.²

Em 1962 o Decreto Lei 44 278 de 14 de Abril amplia as atribuições consultivas do Ministério Público mas mantém a sua estrutura hierarquizada na dependência do Ministro da Justiça. Em tempo de regime autoritário, esta vincada pirâmide hierárquica é o veículo instrumental para garantir a subordinação funcional e política do Ministério Público.

Embora a nível disciplinar os agentes do Ministério Público estivessem submetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, mitigando assim a possibilidade de exercício de represálias, a verdade é que a nomeação para os cargos superiores do Ministério Público estava associada a uma subordinação expressa ao regime político.

Por outro lado, a menorização do Ministério Público acabava reforçada pelo facto de, ao nível da primeira instância, se manter o ingresso nas funções de agente do Ministério Público como uma via de acesso à magistratura judicial.

Os anos 70 são, desde o seu início, o prenúncio daquilo que olhando retrospectivamente, e parafraseando Gabriel Garcia Marquez, seria uma revolução anunciada. O clima de contestação existente em vários sectores da sociedade civil portuguesa teve expressão, no domínio da Justiça, em vários artigos de opinião, em conferências e também através de um projecto de Sá Carneiro para reformar a Justiça, extinguindo os Tribunais Plenários e garantindo a independência e auto-governo das magistraturas.

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974 iniciou-se a mudança de regime político, através da implementação do programa definido pelo Movimento das Forças Armadas (MFA). Na área da Justiça as propostas apresentadas

² Estas transformações, que neste ponto resumimos, são objecto de extensa bibliografia, que manejamos para dela poder retirar uma síntese conclusiva. Não sendo possível indicar aqui todos os trabalhos que versam sobre este tópico, ficam aqui algumas das referências mais relevantes: CUNHA RODRIGUES, *Para uma reformulação do Ministério Público*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, S/N, S/D; CUNHA RODRIGUES, *Em nome do povo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999; AA.VV. *A revisão constitucional, o processo penal e os tribunais*, Lisboa: Livros Horizonte, 1981; Ministério Público: instrumento do executivo ou órgão do poder judicial? Número especial da Revista do Ministério Público, nº 6, 1995

foram inspiradas pelos princípios defendidos pelo Congresso da Oposição Democrática de 1973 e pelas posições defendidas pela ala mais liberal do governo nos últimos anos do Estado Novo.

Nesses primeiros momentos pós-revolução, em que existia uma grande tensão na sociedade civil portuguesa, com posições políticas muito extremadas, a realização de saneamentos, a ocupação de terras e empresas por trabalhadores e uma grande indefinição quanto às reais possibilidades de sucesso da empresa democrática, uma figura que assumirá um papel importante na área da Justiça é Francisco Salgado Zenha, um advogado e político socialista, que assumiu a pasta da Justiça nos primeiros governos pós-revolução.

Com efeito, deve-se a Francisco Salgado Zenha a iniciativa de criar um conjunto de comissões de reforma judiciária, envolvendo diversas personalidades, incluindo os próprios magistrados, que ajudaram a lançar um amplo debate sobre o futuro do sistema judicial português e a sua nova configuração dentro do inaugurado regime democrático. Isso mostrou-se instrumental para permitir inventariar problemas e apontar os novos caminhos.

Caberia também a Francisco Salgado Zenha implementar as primeiras medidas destinadas a retirar o poder judicial da esfera de influência do poder executivo, com a alteração da composição do Conselho Superior Judiciário e a extinção dos Tribunais Plenários. Deve-se também a ele a abertura das magistraturas às mulheres, em consonância com os seus esforços para eliminar as afrontosas normas jurídicas que conferiam às mulheres um estatuto de menoridade e subordinação na sociedade portuguesa.

Documentos mantidos no Arquivo Salgado Zenha (que é mantido na Escola de Direito da Universidade do Minho) mostram a sua visão democrática sobre a Justiça, nos primeiros momentos pós-revolução. Falando sobre o plano de acção do Ministério da Justiça, o então Ministro explica o desejo de conceder a mais ampla publicidade a esse plano, fazendo-o publicar não só em revistas jurídicas, mas em diversos meios de comunicação social, de modo a que “todos sem excepção possam discuti-lo e criticá-lo”. Admitindo embora o carácter técnico do documento, Salgado Zenha expressa o desejo de que “o sentimento profundo de justiça” do povo lhe permita contribuir para encontrar as melhores soluções.³

³ Salgado Zenha- MDJ – 572 (81) 9

Entre as acções que enumera imediatamente adoptadas logo após a tomada de posse do 1º Governo Provisório, por serem prioritárias, encontram-se “a dignificação e reforma da magistratura judicial”, através da eleição da quase totalidade dos membros do Conselho Superior Judiciário, bem como através da criação de Comissões de Reforma Judiciária, compostas por juízes, magistrados do Ministério Público, funcionários judiciais eleitos pelos corpos a que pertenciam, bem como representantes da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores. Estas Comissões, cobriam todos os distritos judiciais e a sua missão era definida assim:

“elaboração e sistematização das críticas ao regime vigente, bem como sugerir as reformas que se julgarem mais adequadas à democratização e eficácia da Justiça, em todos os seus aspectos.”

Entre as várias soluções que o Ministro já preconizava salienta-se a separação das magistraturas judicial e do Ministério Público, a criação de uma “Escola Nacional da Magistratura” e de uma “Escola de formação policial”. Com efeito, o Ministro também refere expressamente o contributo recebido a partir de uma conferência organizada pelos delegados do Procurador da República, mostrando toda a abertura a incorporar as mais diversas sugestões provenientes dos vários sectores profissionais e sociais.

Existe no pensamento de Francisco Salgado Zenha, em vários manuscritos seus, a nosso juízo, um profundo sentimento democrático e de respeito pelas liberdades. Veja-se só um exemplo, num texto que escreve em resposta a críticas, que lhe foram dirigidas, publicadas na imprensa:

“O programa do Movimento das Forças Armadas é um compromisso político revolucionário que obriga todas as forças que o apoiam. E esse programa, verdadeira carta constitucional do povo português, consagra como forma da vida política portuguesa uma democracia política, económica e social.

Se se considera que as liberdades democráticas são “burguesas” e que por isso podem ser suprimidas quando isso mais aprouver ao sector A ou B, não só se renegará toda a luta unitária contra o fascismo como se estará a violar o programa revolu-

cionário do 25 de Abril. As liberdades democráticas não são burguesas. E tanto o não são que a burguesia fascista as suprimiu em Portugal durante 50 anos.”

No momento de ruptura social que sempre existe nos processos revolucionários, existe uma grande tentação para o revanchismo e para a “caça às bruxas”. Francisco Salgado Zenha foi alvo de pressões públicas para realizar saneamentos no Ministério da Justiça, dos quais se defendeu, em comunicados publicados em diversos órgãos de informação do país. Citemos apenas um, enviado ao então director Marcelo Rebelo de Sousa, hoje Presidente da República, na sua qualidade de director do jornal Expresso, em 10 de Janeiro de 1975, onde explica a necessidade do Ministério de Justiça de obedecer à Lei que não permitia sanear juízes em efectividade de funções judiciárias.

No seguimento da reflexão promovida pelas comissões de reforma judiciária, vários partidos políticos apresentaram propostas, umas mais realistas do que as outras. Contudo, ter-se-ia que aguardar por 1978 para que surgisse uma lei orgânica do Ministério da Justiça, adaptada ao regime democrático e à nova Constituição de 1976. Até lá, a capacidade de interferência do poder executivo viu-se muito diminuída com as Revisões Sucessivas da Lei orgânica dos Tribunais Judiciais, do Estatuto do Ministério Público e do Estatuto dos magistrados judiciais.

No caso que mais nos importa, do Ministério Público, tal resulta da eliminação dos poderes interventivos e directivos do Ministro da Justiça (que ficou apenas limitado às acções cíveis em que o Estado era parte, sendo representado pelo MP)

O desenho do Ministério Público na democracia portuguesa. A Constituição e a questão do estatuto.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra expressamente os tribunais como órgão de soberania (artº 113 CRP – 110 CRP revisão de 97), vincando a independência do sistema judicial como um dos princípios básicos da nossa democracia.

A disciplina do Ministério Público ganha maior espaço na nova Constituição, que lhe reserva um capítulo do título relativo aos Tribunais. (Cap. IV do Título VI referente aos Tribunais: art. 224, 225 e 226.

A anterior Constituição aludia ao Ministério Público em termos que o reconduziam a representante do Estado junto dos Tribunais. O novo modelo constitucional consigna as suas funções, a hierarquização e a garantia de inamovibilidade, além de dedicar atenção particular à regulação da figura do Procurador Geral da República.

Todavia, a opção do legislador constituinte foi a de deixar para o poder legislativo ordinário a regulação das matérias relativas às competências e estrutura organizativa do Ministério Público.

Com efeito, dado o carácter aberto da norma constitucional sobre a organização do Ministério Público (a qual remete apenas para a existência de um Estatuto próprio) pode-se dizer que do texto constitucional a única exigência expressa que resulta é a de que as duas magistraturas sejam separadas.

Após debate intenso na Assembleia Constituinte, cujos argumentos aqui vamos brevemente revisitar, através dos diários da Assembleia Constituinte⁴, foi dada forma a uma nova concepção do Ministério Público.

Acreditamos que o debate no seio da Assembleia Constituinte e as divergências aí manifestadas em torno especialmente da autonomia do Ministério Público são reveladoras dos distintos modos de entender as exigências que a implementação da democracia em Portugal traria ao sector da Justiça.

As divergências manifestaram-se no seio da 6.^a Comissão da Assembleia Constituinte, a relativa aos Tribunais, a qual deveria aprovar uma proposta de redacção das normas constitucionais nesta matéria, a serem depois apreciadas e votadas na generalidade. Ora sucede que dos trabalhos desta Comissão saiu um conjunto de normas organizadas no Capítulo III do Livro dos Tribunais, dedicada à regulação constitucional do Ministério Público.

Entre as normas aí constantes figurava a seguinte:

⁴ Seguimos aqui as transcrições que podem ser lidas na obra SIMAS SANTOS e PINTO NOGUEIRA, *Lei orgânica do Ministério Público anotada*, Porto : Porto Editora, 1979

“Artº 19
(Autonomia do Ministério Público)
O Ministério Público é um órgão autónomo, que funciona
junto dos tribunais.”

Na discussão na especialidade destas propostas, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresenta uma proposta de substituição desta norma por outra com a seguinte redacção:

“Artº 19
(Autonomia do Ministério Público)
O Ministério Público goza de estatuto próprio.”

A leitura dos Diários da Assembleia Constituinte revela-nos que existiu uma divisão no seio do próprio Partido Socialista sobre a questão da autonomia do Ministério Público. As posições mais moderadas, assumidas pelo deputado Sousa Pereira limitam-se a justificar a proposta de substituição com a necessidade de deixar a maior liberdade possível, na configuração do papel do Ministério Público dentro da organização judiciária do país à Assembleia de Deputados, incumbida de vir a aprovar o futuro estatuto do Ministério Público. Contudo, outros deputados, como é o caso de José Luís Nunes, manifestaram grandes reservas face à concepção de autonomia do Ministério Público, apelidando essa ideia de “perigosa”⁵ fazendo a súmula da sua visão a este respeito na seguinte frase:

“o Ministério Público, pela sua própria natureza, não é um órgão autónomo, mas sim uma magistratura hierarquizada, que representa o Estado junto dos tribunais.”⁶

A defesa da ideia da autonomia do Ministério Público foi feita, nessa discussão, pela voz de Barbosa de Melo, então deputado do Partido Popular Democrático. Este deputado explica, com clareza, que a posição do seu

⁵ Lei orgânica do Ministério Público, op. Cit., p. 41.

⁶ Op. cit., p. 42

partido é a de que o princípio de autonomia, consagrado na proposta da 6ª Comissão em discussão, deveria ser interpretado com o sentido de reconhecer ao corpo de agentes do Ministério Público uma independência perante os poderes políticos. Na sua opinião, a perseguição de crimes ou a luta contra a criminalidade em geral não deve depender necessariamente de opções políticas concretas do governo, mas antes resultar da legalidade e da consciência do corpo de magistrados do Ministério Público.

Na réplica a esta posição, José Luís Nunes, deputado do partido socialista, vai mais longe e afirma mesmo que o

“Ministério Público tem que funcionar subordinado ao poder político. [...] Nós não podemos cair na concepção corporativa de uma magistratura do Ministério Público ou de uma magistratura judicial que constituísse como que uma classe autónoma ou uma casta com o poder de deliberação própria independentemente de ser controlada por um executivo ou por um Governo eleito.”⁷

Submetidas as propostas a votação, prevaleceu a redacção sugerida pelo Partido Socialista, que remetia para a Assembleia dos Deputados a definição do estatuto do Ministério Público, com o que o desenho do modelo do Ministério – autonomia vs. subordinação ao executivo – ficou adiado.

Há que salientar que, entretanto, a actividade sindical dos agentes do Ministério Público foi uma força importante na defesa do controverso princípio da autonomia. Com efeito, logo após o 25 de Abril de 1974, em Fevereiro de 1975 é constituído o que viria a ser o embrião do actual Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Falo do Sindicato dos Delegados de Procurador da República. Este movimento sindical viria a ter um papel determinante em muitas das reformas do sector da Justiça, desde a abertura das magistraturas às mulheres até à formação do Centro de Estudos Judiciários, à aprovação da Constituição, Lei orgânica do Ministério da Justiça, entre outros.

Após a aprovação da nova Constituição, houve que proceder a alterações legislativas imediatas, para acomodar a nova arquitectura constitucional,

⁷ Op. cit. P. 44

o que veio a suceder através do DL 917/76 de 31 de Dezembro. As principais alterações consistiram na renovação do Conselho Superior do Ministério Público, na criação do cargo de Vice-Procurador Geral da República e no lançamento do serviço de inspecções.

Foi aprovada em 1978 a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 39/78 de 5 de Julho). O desenho concreto das soluções aí consagradas é habitualmente, na doutrina, atribuído à intervenção de Almeida Santos e de Cunha Rodrigues (era Ministro da Justiça Santos Pais), existindo sintonias com a organização hierárquica do Ministério Público francesa, bem como com o conceito de autonomia de influência italiana.

É esta a lei que podemos dizer que consagra o novo modelo de Ministério Público ajustado ao regime político de Estado de Direito Democrático em Portugal.

Daquele modelo resulta que o Ministério Público é autónomo, no sentido de que não cabe ao governo dirigir-lhe ordens ou instruções, bem como não existe dependência hierárquica do governo.

O Ministério Público é também autónomo face à magistratura judicial.

As duas magistraturas são separadas, com a preocupação de manter grande paralelismo entre ambas, ainda que existam algumas diferenças: os magistrados judiciais são independentes e irresponsáveis, enquanto os agentes do Ministério Público são responsáveis e submetidos a um princípio hierárquico. Ambos gozam de garantia de inamovibilidade.

As soluções encontradas na Lei Orgânica de 1978 não foram consensuais⁸. Entre os aspectos mais controversos está o artigo 75 que permite ao Ministro da Justiça dar instruções ao Procurador Geral da República, o qual é nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Governo. Trata-se, no entanto, de instruções genéricas e não de instruções dirigidas a casos concretos (estas só podem existir para causas cíveis). O Ministro da Justiça, ao abrigo do mesmo preceito, pode ainda tomar a iniciativa de acção disciplinar em relação a agentes do Ministério Público e ainda requisitar de todos e qualquer um deles relatórios e informações de serviço.

Outra disposição particularmente controversa constará do artigo 71 do mesmo diploma, que vincula os magistrados de grau inferior a obedecer a ordens e instruções dos seus superiores hierárquicos. Os críticos deste preceito

⁸ Cfr. CLUNY, *Pensar o Ministério Público*, pp. 38 e ss

viam nele a possibilidade de gerar abuso de autoridade, uma vez que a lei não especificava formas de controlo, nem critérios explícitos para o exercício deste poder de direcção.

Em suma, nos anos de 1974 a 1984 vão concentrar-se um conjunto de iniciativas legislativas que visam consolidar a democratização do poder judicial. Os anos de 1976 a 1980 vão levar à aprovação dos seguintes diplomas:

- Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais;
- Estatuto dos Magistrados Judiciais;
- Lei Orgânica do Ministério da Justiça;
- Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários.

Todo este período ficou marcado pelo desejo de estabelecer uma ruptura com a realidade política do Estado Novo. Voltamos a insistir que a determinação de alguns dos actores políticos da época, de que citei Salgado Zenha, permitiram que existisse uma continuidade e manutenção em funções da maioria dos magistrados. Desta forma a maioria do esforço colocado nesta transformação, não veio pela via dos recursos humanos, ou mesmo materiais, mas sim por meio do foco na renovação dos estatutos jurídicos.

É de mencionar, ainda, que o VI governo Constitucional, sob a direcção do Primeiro Ministro Mota Pinto, ensaiou uma tentativa de voltar ao modelo de controlo do Ministério Público pelo poder executivo. Contudo, esta iniciativa viria a encontrar forte oposição no Presidente da República de então, Ramalho Eanes e também por parte do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

Notas finais

Quais são então, os grandes traços identificadores do novo Ministério Público moldado à luz do novo regime político democrático saído da Revolução de Abril de 74? Os seus três pilares essenciais parecem ser a autonomia face ao poder executivo, ao poder legislativo e à magistratura judicial; a hierarquização estrutural e funcional; e a responsabilização dos agentes do Ministério Público.

No confronto com as realidades paralelas dos Ministérios Públicos dos países do sul da Europa, com quem Portugal guarda maiores afinidades culturais e idiossincráticas, nota-se como traços mais distintivos e originais a autonomia, precisamente, mas também o estabelecimento de direitos e deveres equivalentes aos reconhecidos aos magistrados judiciais e, por último, o desenho do órgão de controlo e fiscalização próprio que é o Conselho Superior do Ministério Público.

Por último, na definição das competências do Ministério Público (artº 3 da Lei Orgânica de 1978), o legislador português foi bastante generoso reservando-lhe um amplo leque de atribuições:

- A direcção da investigação criminal;
- O exercício da acção penal;
- A promoção e coordenação de acções de prevenção criminal;
- Controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos;
- Fiscalização da polícia judiciária;
- Defesa dos interesses do Estado;
- Exercer funções consultivas;
- Fiscalizar os funcionários de justiça;
- Fiscalização da constitucionalidade das leis e regulamentos.

De tudo o que expusemos até aqui resulta clara a relevância que o ambiente político de cada época possui para a configuração do papel do Ministério Público, bem como a importância instrumental que assume para o projecto de sociedade que se quer abraçar.

Se é certo que muitas podem ser as opções (e as soluções adoptadas em cada país variam), mais se justifica que a discussão sobre que Ministério Público queremos ter se faça longe da espuma dos dias e com a seriedade, ponderação e abertura de espírito de que, em momentos de grande tensão, Salgado Zenha nos deu o exemplo.

Nem de propósito, as últimas semanas do mês de Julho de 2023, em que escrevemos estas linhas, trouxeram para o centro do debate público, mais uma vez, o papel do Ministério Público. Não pode, pois, deixar-se de considerar que seria oportuno que muitos dos que discutem na praça pública o tema, revisitassem a história desta magistratura e dela bebessem algumas lições.