



DIRETIVA n.º 5/2014

A delimitação e âmbito de aplicação dos instrumentos hierárquicos do Ministério Público As Diretivas, as Instruções e as Ordens

I – Decorre das normas do Estatuto do Ministério Público e, bem assim, de outros diplomas legais, que a atividade hierárquica e funcional do Procurador-Geral da República, enquanto agente máximo da magistratura do Ministério Público, se materializa na emanação das denominadas Diretivas, Ordens e Instruções.

Já no que se refere aos demais órgãos e agentes do Ministério Público com atribuições e competências hierárquicas, legalmente apenas lhes é permitida a emissão de Ordens e Instruções, sem prejuízo do poder, directo ou indirecto, de iniciativa com vista à proposta de emissão de Diretivas por parte do Procurador-Geral da República.

A tradição administrativa determinou que a divulgação para conhecimento do conteúdo desses instrumentos hierárquicos ocorresse pela via da Circular, tal como está consagrado no Regulamento Interno da Procuradoria-Geral da República (artigo 9.º).

A designação de *Circular* foi assim atribuída a documentos que, contendo normalmente instruções emanadas por um superior aos seus subordinados, passavam, por estes, de mão em mão, até regressarem ao respetivo autor.

A revolução trazida pelas tecnologias de informação e comunicação, a par da facilidade de impressão de textos, tornam totalmente obsoleta a divulgação dos instrumentos hierárquicos por via de «*Circular*», motivo por que se abandona esta designação.

II – Impõe-se uma definição e delimitação, rigorosas e atuais, dos principais atos de administração hierárquica do Procurador-Geral da República e dos restantes órgãos e magistrados do Ministério Público.



S. R.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Gabinete da Procuradora-Geral da República

A experiência adquirida demonstra, com particular ênfase, uma enorme disparidade de designações, ao que acresce, por vezes, que algumas delas são utilizadas para indicar realidades pelo menos parcialmente diversas - o que de modo nenhum propicia o desejável rigor exigido pela delimitação dos conceitos em apreciação.

Conceptualmente, com vista a uma interpretação mais rigorosa e à uniformização de atuações hierárquicas, consideram-se como instrumentos de conformação hierárquica do Ministério Público:

- a) **Diretiva**: Contém comandos e critérios gerais de interpretação de normas, servindo também para estruturar o funcionamento dos órgãos e agentes do Ministério Público. São dirigidas a todos os subordinados ou aos que ocupam certa categoria ou posição, definindo vinculativamente o sentido em que devem ser interpretadas determinadas normas ou princípios jurídicos que lhes caiba cumprir ou aplicar (interpretativas) ou reconhecendo a existência uma lacuna (integrativas).
- b) **Instrução**: Contém disposições gerais, de natureza vinculativa reforçada, sobre a atuação e organização relativas a questões e temáticas mais concretas e de menor importância do que aquelas que são alvo de conformação nas diretivas. Envolvem diretrizes de ação futura para casos que venham a produzir-se.
- c) **Ordem**: Contém imposições vinculativas aos agentes de uma ação ou abstenção concreta, em razão e em função de um determinado objeto, de e para a organização e operacionalidade dos respetivos serviços.

III – Nos demais instrumentos de conformação hierárquica não cabe a imposição de diretivas, ordens ou instruções.

Para o despacho, enquanto determinação vinculativa, relega-se a imposição de outras decisões, de natureza distinta da que é reservada aos supra indicados.



S. R.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Gabinete da Procuradora-Geral da República

Nas recomendações e orientações, de natureza não vinculativa, haverá que conferir um esforço de delimitação para a sua emissão, tendo-se sempre presente que as mesmas deixarão margem de discricionariedade aos seus destinatários, e que a respetiva adesão não implica qualquer responsabilização para os recomendados.

Nos restantes instrumentos, dada a sua natureza enunciativa, de divulgação e conhecimento, naturalmente que não haverá espaço de atuação conformativa hierárquica.

IV – No âmbito de atuação de uma magistratura hierarquizada, como é a do Ministério Público, impõe-se ainda particular atenção às atribuições e competências próprias de cada um dos seus órgãos e agentes, tendo por principal referência o Estatuto do Ministério Público, diploma que confere legitimidade e competência para a emissão de instrumentos hierárquicos nos seguintes termos:

- a) **Procurador-Geral da República:** no âmbito dos seus poderes de direção, coordenação e fiscalização, tem a faculdade de emitir Diretivas, Ordens e Instruções que versem sobre a atuação funcional dos respetivos magistrados [artigo 12.º, n.º 2, alínea b), do Estatuto do Ministério Público];
- b) **Conselho Superior do Ministério Público:** faculdade de emitir Diretivas que versem sobre matérias de organização interna e de gestão de quadros. E detém, numa perspetiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor ao Procurador-Geral da República a emissão de Diretivas a que deve obedecer a atuação dos magistrados [artigo 27.º, alíneas c) e d), do Estatuto do Ministério Público];
- c) **Procuradores-Gerais Distritais e Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos:** faculdade de, no âmbito da sua circunscrição, emitir Ordens e Instruções. E detém, numa perspetiva de poder de iniciativa, a faculdade de propor a emissão de Diretivas ao Procurador-Geral da República no que à atuação dos magistrados do Ministério Público diz respeito [artigo 58.º, n.º 1, alíneas a) e c), e 57.º, n.º 3 do Estatuto do Ministério Público];



S. R.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Gabinete da Procuradora-Geral da República

- d) Os Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca e Procuradores da República:** faculdade de emitirem Ordens e Instruções, e poderão sugerir ao respetivo imediato hierarca para que seja ponderada a representação ao mais alto nível da hierarquia no que tange à emissão de Diretivas [artigos 101.º, n.º 1, da Lei da Organização do Sistema Judiciário e 63.º, n.º 1, alínea c), do Estatuto do Ministério Público, respetivamente].

V – Revestem-se de relevância as normas legais concretizadoras das exigências relativas à publicitação dos atos de administração hierárquica do Ministério Público, definindo o seguinte quadro:

- a)** Apenas é exigível a publicação oficial, na II Série do Diário da República, das Diretivas cujo conteúdo conformador determine e implique a interpretação de disposições legais;
- b)** São ainda de publicação oficial obrigatória as Diretivas que sejam emanadas pelo Procurador-Geral da República quando determine que a doutrina constante dos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República seja seguida e sustentada pelos magistrados do Ministério Público;
- c)** Relativamente às Ordens e Instruções, a respetiva divulgação para conhecimento é efetuada, conforme os casos, por toda a estrutura do Ministério Público ou apenas pelos destinatários diretos dos seus comandos.

Independentemente da vinculação legal enunciada quanto à respetiva publicação, o exercício dos poderes hierárquicos do Procurador-Geral da República terá que garantir, como forma de ampla legitimação pela comunidade quanto à prolação de atos administrativos de eficácia mista (interna e externa), a necessária publicitação, a qual se deverá concretizar através da página *web* do Ministério Público, cujo formato será alvo de profunda remodelação, num modelo inovador a instituir em momento posterior.



S. R.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Gabinete da Procuradora-Geral da República

Assim, ao abrigo do disposto na alínea b), do n.º 2, do artigo 12.º do Estatuto do Ministério Público, com fundamento no que se deixou assinalado, cuja interpretação deve ser sustentada e observada por todos os magistrados e agentes do Ministério Público, determino o seguinte:

1. Os atos do Procurador-Geral da República emitidos no exercício do seu poder hierárquico de direção, coordenação e fiscalização da atividade do Ministério Público e dos respetivos magistrados revestem a forma de Diretivas, Ordens e Instruções, objeto de numeração sequencial dentro de cada ano de emissão;
2. As Circulares emitidas até à presente data, que se encontrem em vigor, mantêm a sua eficácia e denominação;
3. Os atos proferidos pelos Procuradores-Gerais Distritais, pelos Procuradores-Gerais Adjuntos Coordenadores dos Tribunais Centrais Administrativos, pelos Magistrados do Ministério Público Coordenadores de comarca e pelos Procuradores da República detentores de poder hierárquico, quando conformativos da atuação dos seus subordinados, revestem a forma de Ordens e Instruções, objeto de numeração sequencial dentro de cada ano de emissão, e deverão conter uma sigla identificativa que permita diferenciar o órgão e/ou o agente responsável pela sua emissão;
4. Os demais atos hierárquicos, vinculativos ou não vinculativos, não podem sobrepor-se ao conteúdo material próprio das Diretivas, Ordens e Instruções. Na dúvida, deve integrar-se o ato na categoria formal mais solene;
5. Os demais atos produzidos pelos magistrados detentores de poderes hierárquicos (v.g. ofícios-circulares, recomendações, orientações, relatórios, atas de reunião, informações, memorandos, protocolos, divulgações de conteúdos) configuram-se como instrumentos de natureza eminentemente enunciativa, preparatória ou explicativa de determinadas práticas ou atividades inerentes ao funcionamento da magistratura do Ministério Público, pelo que o seu conteúdo não é vinculativo;



S. R.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Gabinete da Procuradora-Geral da República

6. Todos os atos conformadores do efetivo exercício do poder hierárquico devem ser reduzidos a escrito;
7. A divulgação interna dos atos e instrumentos de administração hierárquica, tal como determinado na Diretiva n.º 1/2013, deverá ser objeto de publicitação no SIMP, no módulo «documentos hierárquicos», dando-se o devido destaque diferenciador quanto à origem da respetiva emanção.

Divulgue-se a nível nacional através do SIMP e insira-se no módulo “Documentos Hierárquicos”, subespécie “Diretivas”.

Publicite-se na página *web* da PGR.

Lisboa, 19/11/2014

A Procuradora-Geral da República,

Joana Marques Vidal