



Processo n.º [...] /19

Relator: Dr. João Luís Madeira Lopes

ACORDAM NA SECÇÃO DISCIPLINAR
DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

1. Por despacho da Senhora Procuradora-Geral da República, datado de 22/07/2019, foi instaurado inquérito disciplinar, tendo em vista apurar-se as circunstâncias e eventual relevância disciplinar da atuação da Procuradora-Adjunta, no âmbito do inquérito criminal n.º [...] /14.6ZRFAR, Lic. [...].

O procedimento teve por base uma participação apresentada pelo Senhor Procurador-Geral Distrital, dando conta que no processo de inquérito n.º [...] /14.6ZRFAR, detetou não ter sido cumprida a determinação hierárquica, na sequência de despacho de arquivamento, nem cumpridas determinações dessa intervenção, nem comunicadas superiormente os motivos desse incumprimento.

Nessa participação o Senhor Procurador-Geral Distrital dá conta de que após o Despacho de arquivamento, o Senhor Subdiretor do SEF manifestou a sua discordância junto do superior hierárquico da magistrada, tendo o Senhor Procurador, ordenado a abertura do inquérito e fixado diligências a realizar em 45 dias, com vista a posterior acusação. A Senhora procuradora-Adjunta reabriu o inquérito e retirou-o do SEF, afetando-o à GNR.

O senhor Procurador, posteriormente, prorrogou o prazo para conclusão do inquérito, e findo este não foi submetido à sua apreciação. O Senhor Procurador-Geral Distrital decidiu consultar o processo, tendo detetado vários despachos dilatatórios e por isso solicitou o processo. A magistrada visada antes de o enviar proferiu despacho final de acusação.

O Coordenador da comarca informou o senhor Procurador-Geral Distrital que após a prorrogação do prazo, o processo não tinha sido submetido à sua apreciação.

2. O Senhor Instrutor designado, Lic. João Palma Ramos, veio a proceder a diligências investigatórias.

Solicitou a nota biográfica e disciplinar da magistrada visada, relatório da última inspeção e respetivo acórdão do CSMP. Solicitou junto da Coordenação da comarca de Faro, o envio de informação sobre o serviço distribuído à magistrada no período do último quadriénio, registo de assiduidade e mapa de entradas, baixas e pendências processuais, no mesmo período.

Ouviu o Senhor Procurador da República Coordenador e realizou interrogatório à magistrada visada.

3. O processo de inquérito foi entretanto convertido em processo disciplinar, por despacho do Conselheiro Vice-Procurador-Geral da República, ao abrigo do n.º 1 da al. K) da deliberação do CSMP de 16 de outubro de 2018, em 20 de setembro de 2019, constituindo aquele a parte instrutória do processo disciplinar.

4. Foi deduzida acusação (fls. 123-140), que aqui se dá por reproduzida, tendo dela sido notificada a arguida, por carta registada remetida em 25/09/2019. A magistrada, no prazo fixado nada disse, o qual terminou no dia 18 de Outubro de



2019. Já fora do prazo concedido veio consignar em 21/10/2019, que *“declara que não pretende eximir-se às suas responsabilidades, pelo que aceita a pena proposta”*.

5. O senhor instrutor em sede de Relatório Final considerou que da matéria de facto indiciada emerge responsabilidade disciplinar da magistrada, mantendo-se a qualificação apontada na acusação. Considerou que os factos indiciados configuram dois ilícitos disciplinares, um por violação do dever específico de acatamento da decisão proferida pelo superior hierárquico, nos termos do art.º 278.º n.º 1 do CPP, e outro por violação, em concurso real, do dever geral de zelo, previsto no art.º 73.º n.º 2 e al. e) do n.º 7 da LGTFP, face ao disposto do art.º 216º do EMP, por parte da Lic. [...], na qualidade de magistrada do MP, propondo, dada a inexistência de atenuantes, a pena única de 30 (trinta) dias de multa.

II- FUNDAMENTAÇÃO

A- Dos factos

Considera este Conselho mostrar-se provada a factualidade que ora se reproduz, acompanhando-se a indicada pelo senhor instrutor:

A- Factos com relevância curricular e funcional

1º- A magistrada arguida foi nomeada Procuradora-adjunta em regime de estágio por despacho de [...].2004, publicado no Diário da República de [...].2004, e colocada em [...].2004 na então comarca de [...].

2º- Foi colocada como Procuradora-adjunta auxiliar, na extinta comarca de [...], com aceitação da nomeação em [...].2004

3º- Em [...].2005 foi colocada como efetiva para a extinta comarca de [...].

4º- Finalmente, foi colocada como efetiva na Comarca de Faro – [...] - DIAP, com aceitação da nomeação em [...].2014, situação em que se encontra.

5º- No período iniciado em [...].2014 a magistrada teve a seu cargo o serviço nos seguintes termos: 1) Todos os inquéritos registados em [...] a partir de 1 de dezembro de 2014 pelos crimes de violência doméstica (artigo 152º do CP), maus tratos (artº 152-A do CP), contra a liberdade e a autodeterminação sexual (capítulo V do CP), de perseguição (artigo 154º-A do CP) e de mutilação genital feminina (artigo 148º A do CP), bem como crimes de ofensa à integridade física dolosos (artigos 143º a 147º do CP), estes últimos em distribuição equitativa com os restantes magistrados da secção de [...] do DIAP (cfr. Ordens de Serviço nºs [...]/2014, e [...]/16 e [...]/16 da Coordenação da Comarca de Faro); 2) Desde [...] de 2019, por ausência de uma magistrada, a Senhora Procuradora-adjunta assegurou também 4 terminações de processos da letra A de inquéritos (cfr. Ordem de Serviço [...]/2019, da Coordenação de [...]); 3) Desde [...] de 2019, por ausência da mesma magistrada, a Senhora Procuradora-adjunta passou a assegurar 2 terminações de processo da letra A de inquéritos - e não 4 como até aí (cfr. Ordem de serviço [...]/2019, da Coordenação de [...]).

6º- Por acórdão de 31.1.2011 foi classificado de “Bom ” o seu serviço como Procuradora-adjunta na então comarca do [...] (Processo nº [...]/2010 - RMP).

7º- Por acórdão de 5.6.2018 foi classificado de “Bom ” o seu serviço como Procuradora-adjunta na extinta comarca de [...] e na Comarca de Faro (DIAP de [...]) (Processo nº [...]/17).

8º- Em [...].2019 fez 16 (dezasseis) anos e 3 (três) dias de tempo de serviço na magistratura do Ministério Público.



B- Factos com relevância disciplinar relativos ao Inquérito nº [...] /14.6ZRFAR

B1) Tramitação do Processo

9º- No âmbito do serviço de despacho dos Inquéritos, de entre os processos que lhe foram distribuídos, encontrava-se a seu cargo o Processo nº [...] /14.6ZRFAR.

10º- A magistrada arguida foi sempre a titular deste inquérito a partir de 1.12.2014 e até à acusação que veio a deduzir.

11º- O mesmo havia sido instaurado na sequência participação elaborada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e por factos suscetíveis de integrar os seguintes crimes: crime de lenocínio; crime de auxílio à imigração ilegal; e crime de angariação de mão-de-obra ilegal.

12º- As diligências de investigação foram levadas a cabo por este órgão de polícia criminal.

13º- Após a conclusão da investigação em 15.12.2016 foi aberta conclusão, vindo a magistrada arguida a proferir despacho de arquivamento em 27.1.2017.

14º- Este despacho de arquivamento teve por fundamento a carência de indícios que permitissem deduzir acusação contra a arguida ali mencionada.

15º- O SEF apresentou exposição ao Senhor Procurador da República Coordenador do DIAP de Faro – [...] solicitando a reapreciação dos autos nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 278º do Código de Processo Penal (CPP)

B2) Termos da intervenção hierárquica, despacho do seu superior hierárquico quanto ao pedido de prorrogação do prazo, e consequentes despachos exarados pela magistrada

16º- Em 2.3.2017 foi proferida decisão hierárquica pelo Senhor Procurador da República Coordenador do DIAP de Faro – [...], nos termos da citada norma legal, onde se determinou o prosseguimento das diligências e a dedução de acusação pelos

crimes referidos (crimes de lenocínio, de auxílio à imigração ilegal e de branqueamento) e fixado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o cumprimento das diligências determinadas.

17º- Na sequência desta decisão, a magistrada arguida determinou, por despacho de 9.3.2017 que a Guarda Nacional Republicana – NIAVE continuasse *“as pertinentes diligências de investigação”*.

18º- Na sequência das diligências executadas, por despachos de 3.5.2017 e de 18.5.2017 a magistrada arguida validou a constituição das arguidas e, no segundo despacho, ordenou a remessa dos autos ao Sr. Procurador da República Coordenador *“a fim de ter conhecimento das diligências já realizadas e, se assim entender, prorrogar o prazo concedido por forma a finalização da investigação”*.

19º- Tendo o processo sido presente ao Senhor Procurador da República Coordenador do DIAP de Faro – [...] em 22.5.2017 pelo mesmo foi proferido o seguinte despacho: *“Considerando o teor do meu despacho de fls. 980/989 e as diligências realizadas na sua sequência (vide fls. 1005/1007, 1023/1025 e 1038/1041); Bem como a não alusão no despacho de fls. 1044 a quaisquer diligências que em concreto se justifiquem realizar; PRORROGO o prazo para a conclusão do inquérito com a prolação da decisão final por 30 dias”*.

20º- Após esta determinação hierárquica relativa ao prazo para a prolação do despacho final a magistrada arguida veio a proferir os despachos nos termos que seguem

20º.1- Em 1.6.2017 do seguinte teor: *“Devolva os autos à Guarda Nacional Republicana – Núcleo de Investigação Criminal, a fim de findar a investigação. Prazo: 20 dias”*;



20º.2- Em 8.9.2017 do seguinte teor: *"Requisite o certificado do registo criminal das arguidas. Consigno que irei dirigir ofício ao Exmo. Sr. Procurador da República Coordenador";*

20º.3- Em 20.10.2017 do seguinte teor: *"Averigue e informe se contra as arguidas correm/correram termos quaisquer outros processos";*

20º.4- Em 25.10.2017 do seguinte teor: *"Junte aos autos cópias dos calendários referentes aos anos de 2015 e 2016, a fim de averiguar se uma das diligências realizadas ocorreu, de facto, em 29 de Fevereiro";*

20.5- Em 7.12.2017, tendo a conclusão sido aberta em 9.11.2017, do seguinte teor: *"Junte aos autos "print" do registo automóvel de matrícula 25-24-XN";*

20º.6- Em 20.12.2017 do seguinte teor: *"Junte "print" do documento de identificação da pessoa referida a fls. 1132";*

20º.7- Em 24.1.2018 do seguinte teor: *"Antes de mais, junte aos autos o expediente entrado e conclua";*

20º.8- Em 30.1.2018 do seguinte teor: *"Fls. 1137: Oportunamente será apreciado. – Fls. 1135: Informe que se trata de inquérito, no qual se investigam factos suscetíveis de integrar a prática do crime de lenocínio e que os elementos solicitados se mostram necessários à descoberta da verdade material";*

20º.9- Em 22.2.2018 do seguinte teor: *"Solicite à Guarda Nacional Republicana que averigue e informe se a pessoa referida a fls. 1140 reside, de facto, na morada aí indicada";*

20º.10- Em 29.6.2018, tendo a conclusão sido aberta em 12.6.2017, do seguinte teor: *"Requisite os certificados de registo criminal atualizados";*

20º.11- Em 31.7.2018 do seguinte teor: *"Junte "prints" do SIMP da base de dados das suspensões provisórias do processo";*

20°.12- Em 28.9.2018, tendo a conclusão sido aberta em 6.9.2018, do seguinte teor: *"Averigue e informe se correm termos quaisquer outros inquéritos contra os arguidos. – Conclua após férias"*;

20°.13- Em 6.11.2018, tendo a conclusão sido aberta em 8.10.2018, do seguinte teor: *"Requisite e junte o certificado de registo criminal atualizado das arguidas"*;

20°.14- Em 14.12.2018, tendo a conclusão sido aberta em 15.11.2018, do seguinte teor: *"Junte aos autos "print" da identificação civil da arguida [...]"*;

20°.15- Em 31.12.2018 do seguinte teor: *"Apresente-me para consulta o inquérito nº [...] /18.5GALLE"*;

20°.16- Em 10.1.2018, com a apresentação do inquérito nº [...] /18.5GA[...], do seguinte teor: *"Vi o inquérito. – Devolva"*;

20°.17- Em 15.2.2019, tendo a conclusão sido aberta em 16.1.2019, do seguinte teor: *"Junte "print`s do SIMP da base de dados das suspensões provisórias do processo"*;

20°.18- Em 21.2.2019, tendo a conclusão sido aberta em 22.3.2019, do seguinte teor: *"Requisite e junte os certificados do registo criminal"*.

21°- O despacho final composto por arquivamentos e acusação deduzida contra as duas arguidas pela prática de um crime de lenocínio, de um crime de auxílio à emigração ilegal e de um crime de branqueamento, só veio a ocorrer em 10.6.2019 na sequência da conclusão aberta em 2.4.2019, não tendo sido indicadas as concretas razões para o atraso na sua prolação.

B3) Síntese da tramitação processual em face da decisão hierárquica proferida nos termos do artigo 278º, nº1 do Código de Processo Penal e do despacho que concedeu a prorrogação de prazo

22°- No decurso da tramitação do aludido processo, que foi sempre despachado pela magistrada arguida, verificou-se não ter existido o cumprimento da decisão hierárquica proferida ao abrigo do artigo 278º, nº 1 do CPP.



23º- Na sequência da decisão hierárquica de 2.3.2017 a magistrada arguida não ordenou as diligências ali mencionadas, antes determinado a remessa dos autos ao órgão de polícia criminal distinto daquele que havia procedido à investigação (GNR), limitando-se a consignar que tal se destinava a "*continuar as pertinentes diligências de investigação*".

24º- Visto que o ordenado superiormente – realização de diligências e dedução de acusação - não havia sido cumprido no prazo fixado de 45 (quarenta e cinco) dias, a magistrada arguida resolveu pedir a prorrogação, o que veio a ser atendido por despacho de 22.5.2017, com a concessão de mais 30 (trinta) dias para a conclusão do inquérito e a prolação de decisão final.

25º- Após este último despacho do seu superior hierárquico, constatou-se que a magistrada proferiu variados despachos, no período compreendido entre 1.6.2017 e 10.6.2019 – data em que foi proferido despacho final – sem que tivesse sido cumprido o prazo fixado nem formulado qualquer pedido adicional de prorrogação.

26º- De acordo com o determinado nestes despachos verifica-se a falta de interesse no encerramento do inquérito, não se tendo agido com celeridade para a prolação do despacho final face aos elementos que já constavam dos autos.

27º- Neste lapso de tempo, próximo a 2 (dois) anos, registaram-se atrasos no despacho nos seguintes casos: 1) despacho de 8.5.2018 atenta a conclusão em 9.4.2018; 2) despacho de 28.9.2018 atenta a conclusão de 6.9.2018; 3) despacho de 8.11.2018 atenta a conclusão de 8.10.2018; 4) despacho de 14.12.2018 atenta a conclusão de 15.11.2018; 5) despacho de 15.2.2019 atenta a conclusão de 16.1.2019; 6) despacho de 22.3.2019 atenta a conclusão de 21.2.2019; 7) despacho final de 10.6.2019 atenta a conclusão de 2.4.2018.

28º- O despacho final composto por arquivamentos e acusação foi proferido decorridos quase dois anos após a prorrogação do prazo determinada superiormente para a dedução da acusação.

29º- Em suma, a magistrada arguida não acatou, como se impunha, a decisão do seu superior hierárquico que determinou a realização de certas diligências em certo prazo, assim como após estas não deduziu a competente acusação, proferindo sucessivos despachos que levaram ao arrastamento da tramitação, existindo falta de objetividade visando o encerramento do inquérito nos termos superiormente decididos.

C- Da troca de ofícios entre os superiores hierárquicos da magistrada arguida sobre a situação do processo e informação prestada por aquela

30º- Na sequência da consulta do processo pelo Senhor PGD de Évora, o Sr. Procurador da República Coordenador do DIAP de Faro em resposta a solicitação enviou em 2.7.2019 ofício (ofício nº [...] /19) ao Sr. Procurador da República Coordenador da Comarca de Faro nos seguintes termos: *"Em resposta ao ofício em referência, tenho a honra de informar a V. Exa que, consultado o inquérito em causa, não vislumbrei razões justificativas para a delonga na prolação do despacho de encerramento do mesmo. – Em face de tal situação solicitei à Exma. Sra. Procuradora-adjunta titular que informasse dos motivos do não encerramento do inquérito no prazo fixado e, bem assim, de não haver sido solicitada prorrogação do respetivo prazo. – É de referir, contudo, que a Exma. Sra. Procuradora-adjunta se encontra de baixa médica até, pelo menos, o próximo dia 13 de Julho, motivo pelo qual a sua resposta poderá eventualmente ocorrer após o seu regresso ao serviço. – Ademais, cabe-me esclarecer que no inquérito em concreto, após o meu despacho de 22 de Maio de 2017, por via do qual deferi o pedido de prorrogação do prazo de encerramento do inquérito, não me foi dirigida qualquer outra comunicação atinente a eventual prorrogação de tal prazo".*



31º- O teor deste ofício foi dado conhecimento ao Sr. PGD de Évora pelo Sr. Procurador da República Coordenador da Comarca de Faro em 2.7.2019, através do ofício nº [...]19, do seguinte teor: *"Junto envio para conhecimento de V. Ex^a, cópia do ofício que me foi enviado pelo imediato superior hierárquico da Senhora Magistrada na sequência da solicitação para que se pronunciasse sobre a questão. – Informo ainda que, sem prejuízo de informações que venham a ser prestadas pela Sra. Magistrada e que deverão ser tidas em conta, analisados os autos após o despacho do superior hierárquico, afigura-se-me que o não cumprimento do prazo fixado, a delonga na prolação do despacho final, a referência ao envio de ofício ao superior hierárquico (que não se terá verificado) e, sobretudo, o número de despachos aparentemente dilatatórios entretanto proferidos – que dificultam ou mesmo inviabilizam o controlo dos atrasos através do sistema informático – apontam, a meu ver, para a necessidade de apurar, em sede própria, de responsabilidade disciplinar da Senhora Magistrada".*

32º- Finalmente, a magistrada arguida através do ofício nº [...], em 13.8.2019, enviou ao Sr. Procurador da República Coordenador do DIAP a seguinte informação: *"Como é do conhecimento de V. Ex^a, a signatária encontrou-se de baixa até ao dia de hoje. – Mais informo, V. Ex^a que a signatária se encontra colocada na letra concentrada de [...] e que os processos aumentaram exponencialmente, bem como as diligências presididas, a que acresce e acresceu uma semana de turno semanal ao expediente urgente. Ademais, a signatária encontra-se desde Janeiro, primeiro com a atribuição de três números e depois de dois da Colega que se encontra de baixa. A signatária informou durante esses meses da acumulação que se encontrava exausta, tanto física como psicologicamente, por excesso de trabalho, que culminou com baixa psiquiátrica, por esgotamento. A signatária tem-se dedicado ao trabalho que lhe está atribuído (violências domésticas, crimes sexuais e ¼ das ofensas à integridade física, bem como aos desconhecidos e aos inquéritos antigos de que era titular antes de ser colocada na letra concentrada) e deparou-se, nos inquéritos da*

Colega que se encontra de baixa, com inúmeros inquéritos com prazos de prescrição muito curtos, pelo que lhes teve de dar atenção, além que não os conhecia, de todo. – Peço a Vossa melhor compreensão para o que deixei exposto, sendo que dei o melhor que pude e que consegui”.

D- Elemento subjetivo

33º- A magistrada arguida sabia que estava obrigada a acatar a referida decisão proferida na sequência da intervenção hierárquica suscitada no mencionado processo, de acordo com o disposto na lei processual penal.

34º- Não obstante esse conhecimento não deu andamento ao processo nos termos ali determinados, incumprindo o prazo fixado para a dedução de acusação após a prorrogação concedida.

35º- Ao invés as diligências ordenadas, depois dos despachos do seu imediato superior hierárquico, evidenciaram que não existiu a preocupação no cumprimento do decidido, gerando tramitação anómala que afetou a celeridade processual com protelamento do necessário despacho final.

36º- Sabia que, desta forma, desrespeitava a decisão hierárquica proferida no sentido da dedução de acusação, dentro do prazo concedido, alheia às consequências processuais daí resultantes.

37º- A magistrada arguida sabia que a conduta processual descrita era ilícita e disciplinarmente censurável.

38º- Não deu o impulso processual da forma que se exigia, alheia à estrutura hierárquica em que se encontra inserida como magistrada do Ministério Público.

39º- Sabia que, no exercício das suas funções, estava vinculada ao que fora decidido pelo seu superior hierárquico, nos termos expostos, por tal ter fundamento fáctico e legal, determinação insuscetível de recusa.



40º- A magistrada arguida, ao praticar os factos descritos, agiu sempre livre e conscientemente, sabendo que estava a violar as regras legais aplicáveis e, conseqüentemente, os seus deveres funcionais.

41º- A magistrada arguida conhecia perfeitamente as conseqüências processuais da sua conduta reiterada e, não obstante, proferiu despachos que violaram o decidido, decisões que não foram acatadas de forma consciente e deliberada.

B- Do Direito

O artigo 163.º do Estatuto do Ministério Público dispõe que *“constituem infração disciplinar os factos, ainda que meramente culposos, praticados pelos magistrados do Ministério Público com violação dos deveres profissionais e os atos ou omissões da sua vida pública, ou que nela se repercutam, incompatíveis com o decoro e a dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções”*.

No caso em apreço está em causa a falta de cumprimento pela magistrada arguida de decisão hierárquica proferida nos termos do artigo 278º, nº 1 do CPP, que determinou a realização de mais diligências e a dedução de acusação no âmbito do Processo nº [...] /14.6ZRFAR da 1ª Secção de [...] do DIAP de Faro, na sequência do despacho de arquivamento por carência de indícios.

Na referida decisão foi fixado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o efeito, prazo que foi prorrogado por mais 30 (trinta) dias através do despacho exarado em 22.5.2017.

Após as determinações do seu imediato superior hierárquico, a magistrada veio a proferir variados despachos de expediente no período compreendido entre

1.6.2017 e até 22.3.2019, só proferindo despacho final contendo acusação em 10.6.2019. Durante esta tramitação nunca mais voltou a pedir a prorrogação do prazo, apesar de, no despacho de 8.9.2017, se aludir que iria ser dirigido ofício ao Senhor Procurador da República, o certo é que a magistrada arguida não mais comunicou à hierarquia a situação dos autos.

O disposto no artigo 278º, nº 1 do CPP prevê os procedimentos aplicáveis às intervenções hierárquicas visando despachos de arquivamento proferidos na fase de inquérito. Esta norma estabelece, assim, os poderes de intervenção do imediato superior hierárquico do magistrado que proferiu o despacho de arquivamento, aí se referindo expressamente que ele pode *"determinar que seja formulada acusação ou que as investigações prossigam, indicando, neste caso, as diligências a efetuar e o prazo para o seu cumprimento"*.

O magistrado destinatário desta decisão hierárquica deve, pois, cumprir o determinado e dentro do prazo fixado, sem prejuízo de eventual pedido de prorrogação. Ou seja, o imediato superior hierárquico é detentor de poder de superintendência sobre o magistrado autor do despacho, que se traduz na possibilidade de sindicarem este, nos termos da citada norma processual.

Este regime legal encontra-se enquadrado na estrutura hierárquica em que assenta a magistratura do Ministério Público, em termos definidos estatutariamente. Decorre desta estrutura que os magistrados encontram-se vinculados à lei, estão inseridos numa hierarquia e devem acatar as diretivas, ordens e instruções que lhes são transmitidas (cfr. artigos 2º, nº 2 e 76º do EMP). Finalmente, no âmbito das funções relativas à direção do inquérito os magistrados do Ministério Público estão vinculados a critérios de legalidade e de objetividade (cfr. artigos 2º, nº 2 do Estatuto do Ministério Público – EMP - e 53º, nº 1 do CPP).



Importa ter presente a noção de hierarquia, que se crê ser aplicável à estrutura do Ministério Público. Conforme referiu Cunha Rodrigues: *“é geralmente referida a dois fenómenos distintos: por um lado, o ordenamento de competência interna de uma unidade organizativa e, por outro, as relações entre os titulares dos vários departamentos, do menos elevado ao de grau superior. Por outras palavras, aquela noção envolve simultaneamente as relações interorgânicas de subordinação que ligam departamentos que se encontram numa posição recíproca de superioridade ou de inferioridade e o princípio que disciplina o ordenamento interno da burocracia da administração”* (in *“Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público”*, Revista do Ministério Público, nº 62 (Abril – Junho 1995), p.12).

Noutro plano, convém salientar que as decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei do processo não podem ser objecto de recusa por parte do magistrado respectivo (cfr. artigo 79º, nº 5, al. b) do EMP). Estas decisões processuais integram-se no âmbito dos poderes directivos ficando claro que *“não há razões para distinguir, nos poderes directivos, os que se traduzem por instruções genéricas e os que se concretizam em instruções específicas. Nem, por outro lado, os que se exercem preventivamente ou a posteriori”* (Cunha Rodrigues, loc. cit. p. 21). A explicação para este regime é dada por Cunha Rodrigues nos seguintes termos: *“a decisão tem carácter processual, obedecendo a uma lógica idêntica à das decisões proferidas pelos tribunais superiores. Tendo por fim conformar posições jurídicas repercutidas no processo, a decisão deve ser apenas modificável nos termos da lei do processo. O princípio de que a decisão do órgão superior prevalece sobre a do que lhe é subordinado resolve a situação, sem ser necessário apelar ao funcionamento das relações inter-subjectivas”* (in *Em Nome do Povo*, 1999, p. 108-109). Ou seja, neste caso, existe uma determinação da responsabilidade do magistrado que tem poderes para confirmar ou revogar a

decisão tomada, sendo esta a fonte da responsabilidade decisória, em termos que serão publicitados e conhecidos pelos sujeitos processuais.

Sobre a finalidade desta intervenção hierárquica escreveu Dá Mesquita o seguinte: *“Esta intervenção hierárquica integra uma forma processual de comprovação do despacho do Ministério Público supletiva à judicial que se concretiza na fase de instrução”*. E, adianta, quanto ao poder revogatório dos despachos decisões do Ministério Público previstos no Código de Processo Penal, que está consagrada *“uma função e competência processual, pois a sua fonte primeira radica na lei processual e a estrutura hierárquico-funcional releva neste particular «não como fonte do poder de reapreciação, mas como pressuposto da atribuição de uma competência processual específica»”*.

Feito o enquadramento das decisões proferidas nos termos do citado artigo 278º, nº 1 do CPP há que atentar nas consequências do seu incumprimento. Quanto a esta matéria particular Dá Mesquita é muito claro referindo o seguinte: *“... dada a natureza processual da intervenção resolutive-repressiva se a mesma for operada nos termos do Código de Processo Penal existe dever absoluto de obediência do membro do 1º grau cujo o acto é revogado”*. Ou seja, nos casos em que este dever seja violado há que extrair as implicações para o magistrado que não obedeceu à decisão.

Nestes termos, no caso dos autos, face à conduta processual da magistrada arguida conclui-se que há matéria com relevância disciplinar, pelo que se deve abordar a questão de saber quais as infrações disciplinares que os factos integram.

Em suma, para verificação da infração disciplinar é necessário uma conduta culposa, ilícita e prejudicial, traduzida na violação dos deveres gerais ou especiais previstos, inerentes às funções que o magistrado exerce e para as quais está habilitado.



Um aspeto muito importante relativo ao direito disciplinar é o de que não vigora o princípio da tipicidade das infrações disciplinares, não tendo estas que estar exaustivamente previstas na lei. Tal é a orientação pacífica de acordo com os ensinamentos da jurisprudência e da doutrina (cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional de 14.12.1994 – Processo nº 666/94 e Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo – STA - de 7.11.1996 – Processo nº 035498). Na doutrina citam-se algumas das referências mais importantes: A) Paulo Veiga Moura refere que *“a infração disciplinar assume-se, porém, como infração a típica, sendo esta justamente uma das características que a distinguem do ilícito criminal (...) Significa isto que a infração disciplinar decorre mais da violação de um dever e menos da adoção de uma conduta descrita na lei (descrição essa que pode nem sequer ser efetuada), pelo que a lei enumera os deveres que impedem em geral ou particular sobre o trabalhador público e considera ilícito o comportamento que atente contra tais deveres, mesmo que a conduta não esteja descrita na previsão de qualquer preceito”* (in “Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores da Administração Pública Anotado, 2009, p. 33);

Por outro lado, com interesse para os autos, há que distinguir os deveres especiais e os deveres gerais. Conforme se decidiu no Acórdão do STA de 23.10.2008 (Processo nº 0561/07): *“Deveres, para fins disciplinares, são todos aqueles imperativos comportamentais e funcionais que visam assegurar o bom e regular funcionamento dos serviços: gerais, os que normalmente se impõem a todo o servidor público; especiais, aqueles cuja observância decorre das particularidades específicas de cada serviço”*.

No caso dos magistrados do Ministério Público, os deveres especiais são aqueles que são próprios da sua atividade profissional, enquanto os deveres gerais resultam da aplicação do art. 73º da LGTFP, por via do disposto no art. 286º do EMP.

As decisões proferidas por via hierárquica nos termos do artigo 278º, nº 1 do CPP enquadram-se no âmbito dos poderes diretivos do imediato superior

hierárquico, mas com a especificidade de se traduzir em hierarquia de funções que vale para o caso concreto, com lógica idêntica às decisões dos tribunais superiores em matéria de recurso. A força destas decisões resulta da impossibilidade de serem objeto de recusa, pelo que daí resulta a obrigatoriedade do seu cumprimento (cfr. artigo 79º, nº 5, al. a) do EMP).

Assim sendo, atendendo ao elenco dos factos apurados, há que avançar para o caso dos autos e analisar de que modo se deve proceder à sua integração jurídico-disciplinar.

Violação do dever específico de acatamento da decisão proferida pelo imediato superior hierárquico (artigo 278º, nº 1 do CPP) decorrente do princípio estatutário da hierarquia

As decisões proferidas ao abrigo do artigo 278º, nº 1 do CPP, como se referiu antes, têm a mesma força das decisões proferidas pelos tribunais superiores em sede de recurso, visto que provém de superior hierárquico e visam apreciar decisão processual emanada de magistrado colocado na sua dependência hierárquica. Daqui decorre que estas decisões devem ser acatadas, não podendo ser postas em causa nos atos processuais subsequentes praticados pelo magistrado autor do despacho sindicado. Ou seja, face ao regime processual estabelecido e às finalidades da decisão hierárquica, podendo daí resultar a revogação do despacho antes proferido, não há dúvida que existe, nestes casos, o chamado dever específico de acatamento das referidas decisões (cfr. artigo 4º, nº 1 da Lei de Organização do Sistema Judiciário reportada aos magistrados judiciais).

Por outro lado, existindo a obrigação de vinculação à decisão, proferida nesses termos, decorre da hierarquia funcional existente – distinta da hierarquia de órgãos e agentes – que o magistrado autor do ato objeto da intervenção hierárquica tem o



estrito dever de acatar a mesma, sob pena de poder ser sujeito a procedimento disciplinar.

Nestes termos, as aludidas decisões encerram em si um tipo de ordem específica de natureza processual, equivalente às decisões judiciais, visto consubstanciarem imposição de uma ação concreta, relacionada com as funções desempenhadas pelo magistrado e provenientes do imediato superior hierárquico integrado em certa estrutura hierárquica do Ministério Público. Ou seja, tratam-se de decisões que conformam a decisão final desta fase processual, que se integram nos poderes diretivos do superior hierárquico e com eficácia para com os sujeitos processuais envolvidos.

Atenta a natureza processual destas intervenções e tendo por fundamento o disposto no artigo 278º, nº 1 do CPP, norma que deve ser conciliada com o princípio da hierarquia aplicável aos magistrados do Ministério Público, conclui-se que existe o dever absoluto de obediência por parte do magistrado a quem se dirige a decisão, por regra, o autor do despacho (cfr. artigos 2º, nº 2 e 76º, nº 3 do EMP).

No caso dos autos, salvo melhor opinião, os factos em apreço são insuscetíveis de ser enquadrados no dever de obediência que se encontra previsto no artigo 73º, nºs 2, al. f) e 10 da LGTFP) por falta de um dos seus pressupostos, dado que a decisão processual embora sendo uma verdadeira ordem, é uma imposição específica apenas aplicável em certo processo, que não foi dada "*em objeto de serviço*", ou seja, sobre questão de serviço relacionada com a organização e as atribuições do mesmo. Aliás, a jurisprudência dos tribunais superiores é clara sobre os pressupostos para a violação deste dever, exigindo-se para tanto o seguinte: 1) Falta de cumprimento da ordem (desrespeito ou não acatamento); 2) Emanada de um legítimo superior hierárquico; 3) Ser dada em matéria de serviço; 4) Revestir a forma legal (cfr. por todos Acórdão do STA de 7.1.2016 – Processo nº 0197/13).

Assim sendo, aplicando estes ensinamentos ao caso em apreço, não há qualquer dúvida que os factos provados respeitantes à falta de cumprimento das dita decisão hierárquica assumem relevância disciplinar, por integrarem a prática de infração disciplinar, decorrente da violação deste dever específico aplicável a estas decisões, correlacionado com o princípio estatutário da hierarquia traduzido na subordinação dos magistrados aos de grau superior e na obrigação de acatamento por aqueles das ordens emanadas legalmente.

Violação do dever de zelo

O dever de zelo encontra-se previsto no artigo 73º, nºs 1, 2, al. e) e nº 7 da LGTFP). Este dever consiste em *"conhecer e aplicar as normas legais e regulamentares e as ordens e instruções dos superiores hierárquicos, bem como exercer as funções de acordo com os objetivos que tenham sido fixados e utilizando as competências que tenham sido consideradas adequadas"* (cfr. artigo 73º, nº 7 da LGTFP).

A jurisprudência tem-se pronunciado quanto ao âmbito do dever de zelo, defendendo que ocorre a sua violação quando se conclua que o agente tenha atuado com negligência inaceitável e disciplinarmente censurável, nomeadamente decorrente do desconhecimento ou do incumprimento de normas legais (v.g. Acórdão do STA de 7.1.2016 – Processo nº 0545/15).

No caso dos magistrados do Ministério Público exige-se uma atitude consentânea com as regras e princípios que norteiam a sua atividade funcional. Em especial, no âmbito do processo penal e na fase de inquérito, os magistrados devem procurar, a todo o custo, respeitar os princípios da legalidade, da lealdade processual e da objetividade, o que implica o respeito pelos direitos e interesses dos sujeitos processuais. Noutra plano, também se lhes exige o escrupuloso cumprimento das decisões hierárquicas proferidas nos termos da lei processual penal que imponham certos procedimentos.



No caso em apreço, apesar do que foi ordenado superiormente, a magistrada arguida não procurou cumprir o que constava da dita decisão e dentro dos prazos mencionados, antes proferindo um conjunto de despachos que obstaram ao que se procedesse ao encerramento dos autos nos termos superiormente ordenados.

A atitude em apreço deve ser motivo de censura disciplinar e denota alguma gravidade, tendo em consideração os atos processuais ordenados e o tempo que decorreu até ao cumprimento do decidido. Na verdade, os despachos que foram proferidos são sinal inequívoco que existiu falta de celeridade e de objetividade, tratando-se de diligências de natureza dilatória que não eram necessárias para a fixação do objeto processual no despacho de acusação.

Assim sendo, para além do desrespeito pela decisão hierárquica, a magistrada arguida durante esse período e em face desse conjunto de despachos, violou o dever de zelo que se exigia no caso concreto.

Estão preenchidos os pressupostos da responsabilidade disciplinar, ou seja:

- o facto (conduta omissiva de acatamento da decisão proferida pelo imediato superior hierárquico (artigo 278.º, nº 1 do CPP) decorrente do princípio estatutário da hierarquia, bem como a conduta omissiva de reportar tempestivamente o porquê do atraso no cumprimento da decisão tomada pelo superior, e a violação do dever de zelo, com a prolação de despachos dilatatórios, isto é, sucessivos despachos proferidos após a decisão, do conteúdo destes e da evidente falta de celeridade que daí resultou, bem como da falta de preocupação pelo encerramento do inquérito no prazo em causa),
- a ilicitude (violação do dever específico de cumprir decisão tomada ao abrigo do art.º 278.º do CPP e do dever profissional de zelo- art.º da LGTFP) e a

- imputação objetiva e subjetiva (traduzida num juízo de censurabilidade, a título de culpa).

Sobre toda a situação anti-jurídica em apreço tinha a magistrada perfeita consciência, atuando de forma deliberada, logo de forma dolosa.

Assim sendo, dadas as condutas apuradas relevantes e os distintos planos em que se coloca a atuação da magistrada arguida, estando clara a integração dos factos no âmbito da violação dos dois aludidos deveres, conclui-se que estamos na presença de concurso real de infrações, com as consequências daí resultantes.

Posto o que, atenta a responsabilidade disciplinar enunciada, importa proceder à escolha e medida da pena a aplicar à magistrada visada.

Regem, nesta matéria, essencialmente, os art.ºs 166.º a 170.º (que tipificam as penas disciplinares), 180.º a 184.º (que enunciam critérios de escolha da pena) do EMP. Do mesmo modo, em matéria de escolha e medida da pena, relevam, do atual Estatuto da Função Pública, os artigos 180º e 189º da LGTFP/2014, sempre convocáveis por via dos artigos 108º e 216º do EMP.

A uma infração cometida de forma negligente ou com desinteresse pelo cumprimento dos deveres do cargo, cabe, em princípio, pena de multa, nos termos dos artigos 166º n.º 1 b) e 181º do EMP e ainda art.º 180º e 185.º da LGTFP/2014.

Porém, existiram referências positivas dos superiores hierárquicos relativamente ao trabalho realizado pela magistrada visada, tendo presente que a atuação da magistrada visada teve um enquadramento de trabalho acrescido.

Assim sendo, pese embora a gravidade das situações descritas, ajusta-se ao caso a não aplicação de pena de suspensão do exercício de funções, sendo a pena



especialmente atenuada, ao abrigo do artigo 186º do EMP, pela aplicação de pena de escalão inferior, considerando-se ajustada a pena de multa.

Na determinação da medida concreta da pena a aplicar, importa atender à gravidade, culpa, personalidade e circunstâncias que militem contra e a favor da arguida, conforme resulta do art.º 185º do EMP e dos art.º 190º e 191.º da LGTFP/2014

A postura processual da magistrada arguida decorrente da atitude tomada teve implicações para a tramitação do citado inquérito, visto o hiato temporal decorrido até ter sido deduzida acusação conforme ordenado na decisão superior referenciada. Acresce que os atos processuais praticados não tiveram uma lógica investigatória, ficando patente que o processo poderia ter sido encerrado muito antes com o despacho final que veio a ser proferido.

Assim, pode-se concluir que ocorreu desinteresse pelo cumprimento dos deveres do cargo (artigo 181º do EMP).

Depõem no sentido do agravamento da responsabilidade disciplinar da magistrada as circunstâncias seguintes:

1ª) O facto da conduta com relevância disciplinar ter integrado a prática de duas infrações disciplinares por violação de deveres distintos, em concurso real;

2ª) A demora verificada quanto ao acatamento da primeira decisão hierárquica;

3ª) As consequências processuais que daí advieram em termos de celeridade processual.

Há ainda que ter em conta a informação positiva da hierarquia quanto ao seu desempenho funcional, como atenuante.

Nestes termos, tudo visto e ponderado, considerando a verificação de concurso real entre as duas violações dos mencionados deveres, defende-se que deverá esta ser fixada em 15 (quinze) dias por cada uma delas e, a final em resultado do concurso, a pena única de 20 (vinte) dias de multa.

Assim, mostra-se adequada a aplicação de uma pena única de multa (art.º 186º) em medida correspondente a um terço do limite máximo, isto é pena única de 20 (vinte) dias de multa.

III- DELIBERAÇÃO

Pelo exposto, considerando os factos relevantes apurados, bem como o respetivo enquadramento jurídico-disciplinar, entende a Secção Disciplinar do Conselho Superior do Ministério Público, aplicar à Procuradora-Adjunta Lic. [...], por violação do dever específico de acatamento da decisão proferida pelo superior hierárquico, nos termos do art.º 278.º n.º 1 do CPP, e por violação, em concurso real, do dever geral de zelo, previsto no art.º 73.º n.º 2 e al. e) do n.º 7 da LGTFP, face ao disposto do art.º 216 do EMP, a pena única de 20 (vinte) dias de multa.

Lisboa, 11 de Novembro de 2019

_____ (Relator)

_____ (Vice-PGR)



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
