

PARECER DO SMMP PARA O CSMP SOBRE A

REVISÃO DO REGULAMENTO E SISTEMA DE INSPECÇÕES ENDEREÇADO AO

EXMO. SENHOR CONSELHEIRO DR. RODRIGUES MAXIMIANO

1. Convidou V. Ex.^a, em nome do CSMP, o SMMP a pronunciar-se sobre o processo de revisão do Regulamento das Inspeções.

Tal convite constitui para o SMMP motivo de satisfação, atentas as preocupações desde sempre manifestadas pela nossa organização relativamente à questão em apreço.

2. Em síntese podemos afirmar que duas ordens de questões devem em nosso entender presidir a esse processo de revisão.

2.1 De um lado, a definição estratégica dos objectivos prioritários da actividade Inspeção.

2.2 De outro, a procura das melhores soluções deontológicas e técnicas para a concretização prática dos diferentes objectivos e missões que, em concreto, lhe vierem a ser incumbidas.

3. DEFINIÇÃO ESTRATÉGICA DOS OBJECTIVOS PRIORITÁRIOS DA ACTIVIDADE INSPECÇÃO

No que respeita à primeira questão apontamos para a conclusão 12.^a do VII Congresso do Ministério Público em que se refere a necessidade de vocacionar a Inspeção, enquanto órgão de auditoria e controlo interno do CSMP, para:

- a) A análise e monitorização da aplicação das novas leis a nível regional e nacional;
- b) Auditoria da eficiência da gestão de quadros;
- c) Auditoria aos métodos organizativos e de trabalho das Procuradorias Distritais (e correspondentes estruturas da jurisdição administrativa) e de círculo;
- d) A detecção da necessidade de áreas fundamentais de formação e especialização permanente de magistrados e serviços.
- e) A organização de meios periciais de apoio às funções do Ministério Público e a detecção e inventariação das carências existentes.

Entende-se, com efeito, que, para além da função que hoje absorve em regra os trabalhos da Inspeção – a classificação de magistrados em inspeções de tipo extraordinário –, é necessário, embora em moldes novos, regressar ao trabalho das inspeções ordinárias e de sistema.

Mais importante, no entanto, do que fazer o levantamento do trabalho parcelar e atomístico de uma ou outra circunscrição, parece-nos agora fundamental que o CSMP incumba a Inspeção de proceder a verdadeiras auditorias internas viradas para o estudo comparado da aplicação das novas leis – interpretação e procedimentos – nos diferentes serviços do Ministério Público e para a gestão e organização desses serviços e dos seus quadros e meios de apoio.

Sem dispor de análises desse tipo não pode, em rigor, o CSMP ser capaz de propor ao PGR medidas para actuação do Ministério Público e, consciente e cientificamente, gerir as necessidades e o quadro de magistrados do Ministério Público no país.

Por causa da falta de tais estudos e auditorias, a gestão de quadros continua a assentar, no fundamental, na capacidade de lobbying de certas Distritais, o que tem conduzido a algumas desproporções de meios humanos utilizados das diferentes zonas do país.

Além disso, a possibilidade de o CSMP poder contar com estudos sérios e isentos sobre a gestão de quadros e dos meios de apoio do Ministério Público permitiria “despolitizar” a afectação desses meios. Podia, também, impedir, assim, que eles só sejam disponibilizados em função da projecção e pressão mediática de alguns casos – mesmo que de menor importância real – em detrimento de outros, porventura mais significativos para o funcionamento do Estado e da democracia.

Neste sentido, importaria, por exemplo, que o CSMP definisse para cada ano a concretização pela Inspeção de, pelo menos, quatro inspecções ordinárias (auditorias de gestão) a realizar de acordo com as necessidades do Ministério Público e os problemas suscitados no Conselho.

4. PROCURA DAS MELHORES SOLUÇÕES DEONTOLÓGICAS E TÉCNICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO PRÁTICA DOS DIFERENTES OBJECTIVOS DA INSPECÇÃO

No que se refere ao segundo tipo de questões importaria, no fundamental, rever substancialmente o actual panorama de funcionamento das Inspeções e do seu quadro de Inspectores, de acordo com algumas das sugestões e princípios que a seguir deixamos expressas.

RECRUTAMENTO E QUADRO DE INSPECTORES

4.1 Importaria, desde logo, que o quadro de inspectores fosse preenchido por escolha, mas após concurso interno publicitado para o efeito e tendo sido definidas previamente áreas de especialização.

4.2 Importaria ainda definir limites temporais ao exercício da função de Inspeção e ordenar o seu corpo e esses limites temporais de acordo com uma especialização de parte do quadro de inspectores em função das diferentes jurisdições.

4.3 Convinha que o recrutamento dos Inspectores fosse realizado para áreas jurisdicionais determinadas, com especialização prévia – genérica para a função e concreta para a especialização – e com obrigação de actualização e formação permanente regular nas áreas onde viessem a exercer, sob pena de não renovação da comissão.

4.4 Tendo por base esta nova filosofia, importaria ainda impedir que os inspectores se regionalisassem, o que, de resto, estava teoricamente proibido no regulamento anterior. Esta proibição não era contudo respeitada por via das trocas de inspecções entre inspectores e veio a cair no actual regulamento, apenas por interesse pessoal dos inspectores. Todavia esse princípio deve ser reintroduzido a fim de evitar que se criem hierarquias paralelas, lobbings regionais e se cristalizem influências pessoais capazes de pôr em causa a objectividade das próprias Inspeções.

4.5 O trabalho dos Inspectores deve poder ser avaliado regularmente pelos serviços e magistrados inspeccionados mediante o preenchimento de um formulário modelo a aprovar pelo CSMP. Essa avaliação deve ser apreciada pelo CSMP e ser tida em conta aquando da eventual renovação da comissão.

- 4.6 O CSMP deve, com regularidade, reunir e ouvir os Inspectores, devendo para tal fazer comparecer membros seus nas reuniões da Inspeção. Se for considerado necessário deve o CSMP chamar ao Conselho determinados Inspectores para os ouvir directamente sempre que, por exemplo, se trate de discutir Relatórios de Inspeções Ordinárias.
- 4.7 O estatuto remuneratório dos Inspectores deve ser revisto e nele introduzidas alterações que o compatibilizem com os das Inspeções Superiores que existem na Administração Pública.

MÉTODOS E MODELOS DE INTERVENÇÃO DA INSPECÇÃO

- 4.8 O Regulamento deve incluir um Código de Conduta (boas práticas) a seguir pelos Inspectores no seu relacionamento com os serviços e seus magistrados onde se prevejam, por exemplo, incompatibilidades e regras de urbanidade adequadas a uma actividade de Inspeção própria de magistrados.
- 4.9 Por exemplo: A Inspeção, como qualquer Auditoria, deve processar-se de modo amigável e de forma a obter toda a colaboração e confiança do auditado.
- 4.10 Deve também ser aprovado pelo CSMP um Manual de Inspeção com procedimentos tipo e normas genéricas e especiais em função do tipo de Inspeção a concretizar.

Esse Manual deve ser obrigatoriamente seguido pelos inspectores.

Só assim se consegue introduzir alguma objectividade de procedimentos e nos critérios de Inspeção.

Nesse sentido e por exemplo poderia constar de tal manual uma regra que impusesse a assinatura de cada Relatório de inspeção a enviar ao CSMP pelo relator e mais dois inspectores.

Tal procedimento obrigava os inspectores a controlarem e homogeneizarem os critérios de notação.

- 4.11 Num tal Manual devem conter-se as normas de acção dos Inspectores.

Devem ser, por isso, definidos os tipos de procedimento que podem ser usados numa Inspeção e a sua ordem de execução.

Por exemplo; para a classificação de magistrados deve, previamente ao início da Inspeção, o Inspector recolher, por escrito, a opinião dos superiores hierárquicos, que deverá ser fornecida ao inspecionado.

Caso no decurso da Inspeção se revele uma diferença significativa entre a apreciação hierárquica e a apreciação do Inspector, importa prever normas que determinem o alargamento do âmbito da Inspeção de molde a poderem ser fornecidos ao CSMP elementos que lhe permitam compreender as diferentes apreciações.

- 4.11.1 As Inspeções devem respeitar princípios consagrados neste tipo de processos.

Por exemplo: Toda a Inspeção deve decorrer com transparência e totalmente subordinada ao princípio do Contraditório.

A própria notação hierárquica devia já estar subordinada a esse princípio, reintroduzindo-se a prática – algo em desuso, nos últimos anos, apesar da deliberação do CSMP nesse sentido – do imediato conhecimento da notação ao magistrado para contraditório, mesmo antes de ela ser apreciada pelo sucessivo superior hierárquico.

- 4.11.2 Para a notação dos magistrados deve o Regulamento incluir uma tabela percentual de valorização de itens em função da sua importância relativa que, quando preenchida, deve dar o nível final obtido.

O valor e quantidade do serviço distribuído e concretizado por cada magistrado podem, assim, ser mais facilmente mensurados.

Nesse sentido, importaria reconduzir, inicialmente, a notação a um tabela numérica, cuja média ponderada obtida seria, depois e por sua vez, reconvertida, por equivalência, para as classificações definidas no Estatuto.

Só através da comparação regular do valor dos diversos itens e da sua concreta justificação é possível ao CSMP obter critérios minimamente objectivos de classificação e assegurar a igualdade de tratamento dos inspeccionados.

Só assim, também, pode o Inspeccionado analisar o juízo do Inspector e dele reclamar fundadamente, se assim o entender.

- 4.11.3 Os Relatórios devem, por isso, também, ser devidamente fundamentados item a item.

Essa fundamentação deve referir-se, também a critérios objectivos previamente valorados no Regulamento.

Exemplo: o número de inquéritos distribuídos e sua qualidade e dificuldade; o número de horas em sala de julgamento; o número de atendimentos ao público, etc.

- 4.11.4 No Relatório, e relativamente a cada item criticado, deve fazer-se menção da concreta resposta fornecida pelo inspeccionado às observações feitas a esse item.

- 4.11.5 Os Relatórios devem ter sempre em atenção a organização e determinações hierárquicas e de serviço existentes a que o magistrado deve obediência.

Estas não podem, salvo em Inspeção a esse fim determinado, ser passíveis de crítica e os seus efeitos imputáveis negativamente ao desempenho do inspeccionado, a não ser que se trate do responsável hierárquico do serviço.

5. REGRAS DO CSMP NA APRECIACÃO DOS RELATÓRIOS E NA RELAÇÃO COM A INSPECÇÃO

- 5.1 Quem contribui por via do seu poder hierárquico para, de algum modo, notar ou aprovar uma notação de um magistrado seu subordinado não deve poder intervir e votar a sua classificação no CSMP (dado o seu conhecimento do Inspeccionado e a sua intervenção anterior no processo de notação a sua intervenção posterior viola o princípio do contraditório e o da segregação de funções que preside à diferenciação da actividade de inspecção e notação relativamente à da classificação pelo CSMP).

- 5.2 Uma apreciação claramente negativa do CSMP sobre um Relatório de Inspeção deve obrigar à formulação de quesitos por parte daquele órgão relativamente ao Inspector e a um procedimento de esclarecimento por parte deste.

- 5.3 Uma contradição flagrante entre a notação hierárquica e a nota atribuída pela Inspeção deve fazer sustar a votação da nota e obrigar a nova Inspeção a concretizar por outro Inspector; desta vez alargada ao serviço e ao superior hierárquico, como antes se sugeriu.

Por isso, é importante, como também se referiu, que a notação ou informação hierárquica fornecida seja escrita e prévia aos trabalhos da Inspeção.

6. LEI DA POLÍTICA CRIMINAL E INSPECÇÃO DOS OPC

Dada a impossibilidade de as Inspeções da Administração Pública poderem apreciar o trabalho realizado nos Inquéritos criminais pelos OPC, deve ser discutida de novo a possibilidade e a necessidade de a Inspeção do Ministério Público voltar a assumir essa função.

Sem alteração da lei, poderia, de resto, decorrer já de um plano de Inspeção temática ordinária à investigação de determinados tipos de crime, que incidisse sobre todos os processos, independentemente do lugar onde circunstancialmente (PJ ou Diaps) se encontrasse o processo.

Este aspecto é tão mais importante quando, agora e nos termos da Lei da política criminal, é o Ministério Público que é responsabilizado pelas prioridades definidas.

7. São estas, Sr. Conselheiro, algumas das ideias que, pensamos, poderiam ajudar a construir uma Inspeção moderna, mais científica, mais objectiva, mais controlada pelo CSMP e assim um instrumento útil à avaliação e responsabilização pública do Ministério Público como magistratura hierarquizada.

Lisboa, 6 de Março de 2007
PL'A DIRECÇÃO DO SMMP

(António Cluny)