

TRADUÇÃO *
Original em
francês e inglês

CONSELHO DA EUROPA

Estrasburgo, 8 de Dezembro de 2009

PARECER N.º 12 (2009)
DO CONSELHO CONSULTIVO DE JUÍZES EUROPEUS (CCJE)

E

PARECER N.º 4 (2009)
DO CONSELHO CONSULTIVO DE PROCURADORES EUROPEUS (CCPE)

À ATENÇÃO DO COMITÉ DE MINISTROS
DO CONSELHO DA EUROPA

SOBRE

O RELACIONAMENTO ENTRE JUÍZES E PROCURADORES
(JUÍZES E PROCURADORES NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA)

O presente Parecer, conjuntamente adoptado pelo CCJE e pelo CCPE, contém:
- uma Declaração, denominada “Declaração de Bordéus”;
- uma Nota Explicativa.

DECLARAÇÃO DE BORDÉUS**“JUÍZES E PROCURADORES NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA”¹**

O Conselho Consultivo de Juízes Europeus (CCJE) e o Conselho Consultivo de Procuradores Europeus (CCPE), em resposta ao pedido do Comité de Ministros do Conselho da Europa de um parecer sobre o relacionamento entre juízes e procuradores, acordaram o seguinte:

1. O interesse da sociedade requer que o Estado de direito seja garantido por uma justiça equitativa, imparcial e eficaz. Os procuradores e juízes devem velar, em todas as fases do processo, por que os direitos e as liberdades individuais sejam garantidos e por que a ordem pública seja protegida. Tal implica o respeito absoluto dos direitos dos arguidos e das vítimas. Uma decisão de arquivamento pelo procurador deve ser susceptível de reapreciação judicial. Uma opção seria permitir que a vítima apresentasse o caso directamente ao tribunal.
2. Uma justiça equitativa exige o respeito da igualdade de armas entre o Ministério Público e a defesa. Implica igualmente o respeito da independência do tribunal, do princípio da separação dos poderes e do efeito vinculativo das sentenças definitivas.
3. A função distinta mas complementar dos juízes e procuradores é uma garantia necessária a uma justiça equitativa, imparcial e eficaz. Se é certo que os juízes e procuradores devem ser independentes no exercício das suas funções, devem igualmente sê-lo e aparentá-lo nas suas relações mútuas.
4. Devem ser postos à disposição da justiça meios organizativos, financeiros e materiais, bem como recursos humanos suficientes.
5. Os juízes e, se for o caso, os júris têm por função julgar os casos que lhes são regularmente apresentados pelo Ministério Público, sem influência ilícita exercida pela acusação ou pela defesa, ou de qualquer outra origem.
6. A aplicação da lei e, se for caso disso, o poder de apreciação da oportunidade do procedimento criminal pelo Ministério Público durante a fase prévia ao julgamento, exigem que o estatuto dos procuradores seja garantido pela lei, ao mais alto nível, à semelhança do dos juízes. Os procuradores devem ser independentes e autónomos nas suas decisões e devem exercer as suas funções de forma equitativa, objectiva e imparcial.

¹ A presente Declaração, seguida de uma Nota Explicativa, foi conjuntamente elaborada em Bordéus (França) pelos Grupos de Trabalho do CCJE e do CCPE e oficialmente adoptada pelo CCJE e pelo CCPE em Brdo (Eslovénia) a 18 de Novembro de 2009.

7. O CCJE e o CCPE reportam-se à jurisprudência constante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no que diz respeito ao artigo 5.º, n.º 3, e ao artigo 6.º da Convenção dos Direitos do Homem. Trata-se, em especial, das decisões em que o Tribunal afirmou a exigência de independência face ao executivo e às partes, para qualquer magistrado que exerça funções judiciárias, o que não exclui, no entanto, a subordinação a uma autoridade hierárquica judiciária independente. Qualquer atribuição de funções jurisdicionais aos procuradores deverá limitar-se aos casos que impliquem apenas sanções leves, não deve ser cumulativa com o poder de procedimento criminal no mesmo processo e não deve prejudicar o direito do arguido de obter uma decisão sobre o mesmo processo por uma autoridade independente e imparcial que exerça funções judiciais.
8. Um estatuto de independência dos procuradores requer certos princípios básicos, em especial:
 - não devem ser submetidos, no exercício das suas funções, a influências ou pressões de qualquer origem exterior ao Ministério Público;
 - o seu recrutamento, carreira, segurança na função, incluindo a transferência, que só pode ser efectuada em conformidade com a lei ou submetida ao seu consentimento, bem como a sua remuneração, devem ser protegidos pela lei.
9. Num Estado de direito, e quando o Ministério Público é hierarquizado, a eficácia do procedimento criminal é, no caso dos procuradores, indissociável da necessidade de instruções transparentes emanando da autoridade hierárquica, da obrigação de prestar contas à mesma e da responsabilidade. As instruções concretas dirigidas aos procuradores devem ser feitas por escrito, no respeito da lei e, se for caso disso, em conformidade com directrizes e critérios previamente publicados. Qualquer revisão, autorizada pela lei, de uma decisão de instaurar ou não procedimento criminal, tomada por um procurador, deve ser efectuada de forma imparcial e objectiva. Em todos os casos, os interesses da vítima devem ser tidos em conta.
10. A partilha de princípios jurídicos e de valores éticos comuns a todos os profissionais implicados no processo judiciário é essencial para uma boa administração da justiça. A formação, incluindo a formação em gestão administrativa, é um direito e um dever para os juízes e procuradores. As acções de formação devem ser organizadas de forma imparcial, devendo ser regular e objectivamente avaliadas quanto à sua eficácia. Sempre que adequado, uma formação comum aos juízes, procuradores e advogados sobre temas de interesse comum pode contribuir para alcançar uma justiça da mais alta qualidade.
11. O interesse da sociedade exige igualmente que os meios de comunicação social possam informar o público sobre o funcionamento do sistema judiciário. As autoridades competentes devem fornecer essa informação, respeitando, em especial, a presunção de inocência das pessoas em causa, o direito a um processo equitativo e o

direito à vida privada e familiar de todas as pessoas implicadas no processo. Juízes e procuradores devem redigir um código de boas práticas ou linhas directrizes que regulamentem as suas relações respectivas com os meios de comunicação social.

12. Os juízes e procuradores são intervenientes essenciais da cooperação internacional em matéria judiciária. É indispensável o reforço da confiança mútua entre as autoridades competentes dos diferentes Estados. Neste contexto, é necessário que a informação obtida pelos procuradores através da cooperação internacional, e utilizada nos processos judiciais, seja transparente, quer no seu conteúdo, quer na sua origem, e fique disponível tanto para os juízes como para as partes, com vista a assegurar uma protecção eficaz dos direitos e das liberdades fundamentais.
13. Nos Estados-Membros em que o Ministério Público exerce funções que se estendem para lá do domínio penal, os princípios enunciados aplicam-se a todas essas funções.

NOTA EXPLICATIVA

I. INTRODUÇÃO

a. Objectivo do Parecer

1. Uma das missões essenciais de uma sociedade baseada na democracia e no primado do Direito é velar pelo respeito absoluto das liberdades e direitos fundamentais e pela igualdade perante a lei, em especial nos termos da Convenção de Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a CEDH) e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (o Tribunal). Simultaneamente, é importante garantir a segurança e justiça na sociedade, adoptando medidas eficazes contra os comportamentos criminosos. A segurança na sociedade deve igualmente ser garantida num Estado democrático pela execução efectiva das sanções impostas aos comportamentos criminosos (Declaração, parágrafo 1).
2. Assim, cabe ao Estado organizar e garantir o funcionamento de um sistema judiciário que respeite plenamente os direitos do Homem e as liberdades fundamentais, sendo simultaneamente eficaz. Enquanto numerosos intervenientes participam nesta missão, quer provenham do sector público ou do privado (tal como os advogados), os juízes e procuradores desempenham um papel essencial ao assegurar o funcionamento da justiça de forma independente e imparcial.
3. Nos seus anteriores pareceres, o Conselho Consultivo de Juízes Europeus (CCJE) e o Conselho Consultivo de Procuradores Europeus (CCPE) debruçaram-se sobre inúmeros aspectos essenciais que permitem tornar a justiça eficaz e respeitadora dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais. Convém notar que o objectivo comum dos juízes e procuradores, nomeadamente no que se refere aos procuradores que têm funções em matérias não penais, é assegurar uma justiça equitativa, imparcial e eficaz. A novidade do presente parecer reside no facto de ter sido elaborado por juízes e procuradores que representam os seus colegas nacionais e de abordar princípios em relação aos quais os juízes e procuradores se puseram de acordo devido à sua experiência no terreno.
4. Por conseguinte, o texto concentra-se em aspectos essenciais das duas missões e, designadamente, na independência, no respeito dos direitos e liberdades fundamentais, na objectividade e imparcialidade, na ética e deontologia, na formação e nas relações com os meios de comunicação social.
5. O presente parecer deve ser entendido no contexto das relações dos juízes e procuradores com os outros profissionais que intervêm nas várias fases do processo judicial, por exemplo os advogados, peritos judiciários, secretários, oficiais de justiça ou a policia, como preconizado no Programa-Quadro de Acção

Global para os Juízes na Europa, adoptado pelo Comité de Ministros em 7 de Fevereiro de 2001, e na Recomendação Rec (2000) 19 sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal, adoptada pelo Comité de Ministros em 6 de Outubro de 2000.

b. Diversidade dos sistemas nacionais

6. Nos países do Conselho da Europa, coabitam diferentes sistemas judiciários:

- (i) os sistemas da *common law*, em que existe uma nítida separação entre os juízes e os procuradores e em que o poder de investigação não é conjugado com as outras funções;
- (ii) os sistemas de direito continental, em que se encontram variantes em que os juízes e procuradores fazem parte do "corpo judiciário" ou, pelo contrário, em que essa pertença está reservada exclusivamente aos juízes.

Além disso, nesses diferentes sistemas, a autonomia do Ministério Público em relação ao executivo pode ser completa ou limitada.

7 O objectivo do presente Parecer é identificar os princípios e abordagens aplicáveis, à luz da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, tendo em conta os pontos comuns e as diferenças.

8 A garantia de separação das funções representa uma condição essencial da imparcialidade do juiz para com as partes no processo. Como refere o Parecer n.º1 do CCJE sobre as normas relativas à independência e inamovibilidade dos juízes, a imparcialidade é a primeira das garantias orgânicas que definem a missão do juiz. Implica, além disso, que o Ministério Público tem o dever de fazer prova da verdade e de dedução da acusação, o que constitui uma das primeiras garantias processuais da decisão final de julgar.

9 A missão do juiz é, pois, diferente da do Ministério Público, e isso em todos os sistemas. As suas missões respectivas não deixam por isso de ser complementares. Não existem relações hierárquicas entre o juiz e o procurador (Declaração, parágrafo 3).

10 A independência do Ministério Público constitui um corolário indispensável à independência do poder judicial. O procurador nunca desempenha tão bem o seu papel na afirmação e defesa dos direitos do Homem – tanto dos arguidos como das vítimas – como quando toma decisões independentemente dos órgãos executivo e legislativo e quando os juízes e procuradores exercem correctamente as suas funções respectivas. Nas democracias baseadas no primado do direito, é o direito que serve de base às linhas de orientação do Ministério Público (Declaração, parágrafo 3).

c. Especificidade das funções

11. Os procuradores e juízes devem exercer as suas funções de modo justo, imparcial, objectivo e coerente, respeitar e esforçar-se por proteger os direitos do Homem e garantir que o sistema de justiça funciona de maneira célere e eficaz.
12. Quer a acção dos procuradores se baseie num sistema de procedimento criminal discricionário (princípio da oportunidade) ou num sistema de procedimento criminal obrigatório (princípio da legalidade), estes actuam não só em nome da sociedade no seu conjunto, mas têm também deveres para com indivíduos bem definidos, designadamente os acusados, face aos quais têm um dever de equidade, e as vítimas, às quais devem garantir que será feita justiça. Nesse sentido, e sem prejuízo do respeito da igualdade de armas, os procuradores não devem ser considerados uma parte como as outras (Declaração, parágrafo 2). Os procuradores deverão igualmente ter devidamente em conta o ponto de vista e as preocupações das vítimas e adoptar ou promover medidas destinadas a garantir que estas sejam informadas sobre os seus direitos e sobre a evolução do processo. Quando um inquérito imparcial conclui, com base nas provas disponíveis, que a acusação não tem fundamento, o procurador não deve iniciar nem prosseguir a acção penal.

d. Normas internacionais existentes

13. Vários textos do Conselho da Europa, bem como a jurisprudência do Tribunal, dizem directa ou implicitamente respeito às relações entre juízes e procuradores.
14. Em primeiro lugar, o Tribunal confia certas tarefas aos juízes enquanto garantes dos direitos e liberdades – ver especialmente os artigos 5.º (Direito à liberdade e à segurança) e 6.º (Direito a um processo equitativo) - mas também ao Ministério Público (por via do artigo 5.º, n.ºs 1a e 3, e do artigo 6.º).
15. O Tribunal, que tem entre as suas funções a interpretação da CEDH, pronunciou-se em diversas ocasiões sobre questões relativas às relações institucionais entre os juízes e o Ministério Público.
16. Pronunciou-se, nomeadamente, sobre o exercício sucessivo das funções de procurador e de juiz por uma única e mesma pessoa no mesmo caso (acórdão de 1 de Outubro de 1982 no caso *Piersack c. Bélgica*, §§ 30-32), sobre a necessidade de garantir a ausência de toda e qualquer pressão política sobre os tribunais e as autoridades de procedimento criminal (acórdão de 12 de Fevereiro de 2008, caso *Guja c. Moldávia*, §§ 85-91), sobre a necessidade de proteger os juízes e procuradores no contexto da liberdade de expressão (acórdão de 8 de Janeiro de 2008, caso *Saygılı e outros c. Turquia*, §§ 34-40), sobre a obrigação processual dos tribunais e dos serviços do Ministério Público de instruir, perseguir e sancionar as violações dos direitos do

Homem (acórdão de 15 de Maio de 2007, caso *Ramsahai e outros c. Países-Baixos*, §§ 321-357) e, por fim, sobre o contributo das autoridades de procedimento criminal para a uniformização da jurisprudência (acórdão de 10 de Junho de 2008, caso *Martins de Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*, §§ 51-66).

17. No que diz respeito ao procedimento criminal, o Tribunal examinou o estatuto e os poderes do Ministério Público e as exigências decorrentes do artigo 5.º, n.º 3, da CEDH (relativo aos juízes e outros magistrados habilitados “pela lei a exercer funções judiciais”) a partir de diferentes situações de facto (ver, entre outros, o acórdão de 4 de Dezembro de 1979, caso *Schiesser c. Suíça*, §§ 27-38; caso *De Jong, Baljet e Van den Brink c. Países-Baixos*, §§ 49-50; caso *Assenov e outros c. Bulgária*, §§ 146-150; caso *Niedbala c. Polónia*, §§ 45-47; caso *Pantea c. Roménia*, §§ 232-243, e o acórdão de 10 de Julho de 2008, caso *Medvedyev e outros c. França*, §§ 61, 67-69). O Tribunal examinou igualmente o estatuto, a competência e os poderes de controlo das autoridades responsáveis pelo procedimento criminal em casos de escutas telefónicas (acórdão de 26 de Abril de 2007, caso *Dumitru Popescu c. Roménia*, §§ 68-86) e a questão da presença do Ministério Público nas deliberações das jurisdições supremas (acórdão de 30 de Outubro de 1991, caso *Borgers c. Bélgica*, §§ 24-29, e acórdão de 8 de Julho de 2003, caso *Fontaine e Berlin c. França*, §§ 57-67).
18. Finalmente, fora da esfera penal, o Tribunal tem uma jurisprudência clara e bem estabelecida sobre a “teoria das aparências”, segundo a qual a presença do Ministério Público nas deliberações das jurisdições é contrária ao artigo 6.º, n.º 1, da CEDH (acórdão de 20 de Fevereiro de 1996, caso *Lobo Machado c. Portugal*, §§ 28-32, e acórdão de 12 de Abril de 2006, caso *Martinie c. França* [GC], §§ 50-55).
19. O Conselho da Europa elaborou outros textos:
 - a Recomendação Rec(94)12 do Comité de Ministros sobre a independência, a eficácia e o papel dos juízes, que é aplicável a todas as pessoas que exercem funções judiciárias, reconhece a existência de relações entre os juízes e o Ministério Público, pelo menos nos países em que este último tem uma dimensão de autoridade judiciária, no sentido que é atribuído a essa expressão pelo Tribunal;
 - a Recomendação Rec(2000)19 do Comité de Ministros sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal sublinha explicitamente as relações entre os juízes e o Ministério Público, destacando os princípios gerais essenciais para garantir que essas relações contribuam para a realização das missões dos juízes e do Ministério Público. A Recomendação destaca, em especial, a obrigação positiva que cabe aos Estados de tomar “todas as medidas necessárias para assegurar que o estatuto legal, as competências e as funções do Ministério Público sejam consagrados na lei, para que não possa haver qualquer dúvida legítima quanto à independência e imparcialidade dos juízes”.

- a Recomendação Rec(87)18 do Comité de Ministros sobre a simplificação da justiça penal inclui vários exemplos de funções que eram anteriormente atribuídas exclusivamente aos juízes e que são hoje confiadas ao Ministério Público (cuja missão primordial consiste ainda em iniciar e dirigir o procedimento criminal). Essas novas funções criam exigências suplementares quanto à maneira de organizar o Ministério Público e à escolha das pessoas chamadas a assumir essas funções.

II. ESTATUTO DO JUIZ E DO PROCURADOR

a. **Garantias de independência interna e externa dos juízes e procuradores: o Estado de direito, condição necessária à sua independência**

20. Os juízes e procuradores devem ser mutuamente independentes e gozar de uma independência efectiva no exercício das suas funções respectivas. Têm funções distintas no sistema judicial e na sociedade em geral. Existem assim diferentes perspectivas de independência institucional e funcional (Declaração, parágrafo 3).
21. O poder judiciário baseia-se no princípio da independência face a qualquer poder exterior e na ausência tanto de qualquer directriz emanando de seja quem for como da hierarquia interna. O seu papel e, se for caso disso, o do júri, é julgar regularmente as causas que lhe são submetidas pelo Ministério Público e pelas partes. Isto implica a ausência de toda e qualquer influência ilícita exercida pelo Ministério Público ou pela defesa (Declaração, parágrafo 5). Juízes, procuradores e advogados devem respeitar mutuamente os papéis exercidos.
22. O princípio fundamental da independência dos juízes está consagrado no artigo 6.º da CEDH e é sublinhado nos pareceres anteriores do CCJE.
23. A função de julgar implica a responsabilidade de proferir decisões vinculativas para as pessoas visadas e de dirimir os litígios, proferindo decisões de direito. Os dois são o apanágio do juiz, autoridade judiciária independente dos outros poderes do Estado². De um modo geral, essa função não é da competência do procurador que é, ele próprio, responsável pela instauração ou prosseguimento do procedimento criminal.
24. O CCJE e o CCPE referem-se à jurisprudência constante do Tribunal no que respeita ao artigo 5.º, n.º 3, e ao artigo 6.º da CEDH. Trata-se, em especial, do acórdão Schiesser c. Suíça, em que o Tribunal afirmou a exigência de independência face ao executivo e às partes para qualquer “*magistrado exercendo funções judiciárias*”, o que não exclui todavia a subordinação a uma autoridade hierárquica judiciária independente (Declaração, parágrafo 7).

² Ver, designadamente, o Parecer n.º 1 do CCJE sobre as normas relativas à independência e inamovibilidade dos juízes e a Recomendação Rec(94)12 sobre a independência, a eficácia e o papel dos juízes.

25. Certos Estados-Membros atribuem ao Ministério Público o poder de proferir decisões vinculativas em certos domínios, em vez de promover o procedimento criminal, a fim de proteger certos interesses. O CCJE e o CCPE consideram que qualquer atribuição de funções jurisdicionais aos procuradores deve ser limitada aos casos que impliquem sanções leves, não deve acumular-se com o poder de promover o procedimento criminal no mesmo processo e não deve prejudicar o direito do arguido a obter uma decisão sobre o mesmo processo por uma autoridade independente e imparcial exercendo funções judiciais. Esta atribuição não deverá, em caso algum, permitir ao Ministério Público tomar decisões definitivas restritivas das liberdades individuais e privativas da liberdade, desprovidas do direito de exercer um recurso perante um juiz ou um tribunal (Declaração, parágrafo 7).
26. O Ministério Público é uma autoridade independente que deve basear-se na lei, ao mais alto nível. Num Estado democrático, nem o Parlamento nem nenhuma instância governativa deve procurar influenciar indevidamente as decisões do Ministério Público relativas a este ou àquele processo para determinar a maneira de conduzir o procedimento criminal num caso definido, ou obrigar o Ministério Público a modificar a sua decisão (Declaração, parágrafos 8 e 9).
27. A independência do Ministério Público é indispensável para lhe permitir cumprir a sua missão. Essa independência reforça o papel do mesmo no Estado de direito e na sociedade e é igualmente uma garantia para que o sistema judiciário funcione com imparcialidade e eficácia e para que todos os benefícios esperados da independência dos juízes sejam efectivos (Declaração, parágrafos 3 e 8). À semelhança da independência concedida aos juízes, a independência do Ministério Público não é uma prerrogativa nem um privilégio concedido no interesse dos seus membros, mas sim uma garantia para uma administração equitativa da justiça, imparcial e eficaz e que protege os interesses públicos e privados das pessoas abrangidas.
28. A missão do procurador, que pode caracterizar-se pelos princípios da legalidade ou da oportunidade do procedimento criminal, difere consoante o sistema existente em cada Estado, em função do lugar que o Ministério Público ocupa no plano institucional e no processo penal.
29. Qualquer que seja o seu estatuto, o Ministério Público deve gozar de uma independência funcional total no exercício das suas missões legais, tanto penais como não penais. Quer esteja ou não hierarquizado, para que os seus membros possam prestar contas e a fim de impedir que sejam instaurados procedimentos criminais de forma arbitrária ou sem uma razão válida, o Ministério Público deve publicar linhas de orientação claras e transparentes sobre o exercício do procedimento criminal (Declaração, parágrafo 9).
30. A este respeito, o CCJE e o CCPE remetem, designadamente, para a Recomendação Rec(2000)19 que reconhece que, para favorecer a equidade, a coerência e a eficácia da acção do Ministério Público, os Estados devem velar pela determinação de princípios

e critérios gerais que servem de referência às decisões tomadas nos casos individuais pelos procuradores³.

31. As instruções aos procuradores devem ser feitas por escrito, no respeito da lei e, se for caso disso, em conformidade com directrizes e critérios previamente publicados (Declaração, parágrafo 9).
32. Qualquer decisão do Ministério Público de proceder ou não criminalmente deve ser legalmente justificada. Qualquer revisão autorizada por lei de uma decisão de proceder ou não criminalmente tomada por um procurador deve ser feita de modo imparcial e objectivo, quer pelo próprio Ministério Público, quer por uma autoridade judiciária independente. Os interesses da vítima devem ser sempre tidos em conta, tal como os das outras pessoas envolvidas (Declaração, parágrafo 9).
33. A complementaridade das funções de juiz e de procurador implica que cada um esteja consciente de que uma justiça imparcial exige a igualdade de armas entre o Ministério Público e a defesa e que o Ministério Público deve sempre agir, nos procedimentos instaurados, com honestidade, objectividade e imparcialidade. Juiz e Ministério Público terão, a cada momento, a preocupação de respeitar o arguido e as vítimas, bem como os direitos da defesa (Declaração, parágrafos 2 e 6).
34. A independência do juiz e do Ministério Público é indissociável do primado do direito. Os juízes como os procuradores actuam no interesse geral, em nome da sociedade e dos cidadãos, que desejam que os seus direitos e liberdades sejam garantidos sob todos os aspectos. Intervêm em domínios em que os direitos do Homem mais sensíveis (liberdade individual, vida privada, preservação de bens, etc.) merecem a maior protecção. Assim, o Ministério Público deve certificar-se de que as provas são recolhidas e o procedimento criminal é instaurado e dirigido em conformidade com a lei. Ao fazê-lo, deve respeitar os princípios consignados na CEDH e nas outras convenções internacionais, designadamente a presunção de inocência, os direitos da defesa e o direito a um processo equitativo. O juiz deve velar pelo respeito desses princípios nos processos que lhe são submetidos.
35. Se é permitido ao procurador submeter ao juiz as acções e pedidos definidos por lei e apresentar-lhe todos os elementos de facto e de direito em apoio destes, o mesmo não pode ingerir-se, seja de que maneira for, no processo decisório do juiz e é obrigado a respeitar as suas decisões. Não pode opor-se à execução dessas decisões, excepto no exercício dos recursos previstos na lei (Declaração, parágrafos 4 e 5).
36. A intervenção e a atitude do Ministério Público e do juiz não devem deixar planar qualquer dúvida sobre a sua imparcialidade objectiva. Se os juízes e procuradores devem ser independentes no exercício das suas funções, devem sê-lo e parecê-lo igualmente, uns perante os outros. Aos olhos do sujeito de direito e da sociedade em

³ Ver igualmente o Parecer n.º 3 (2008) do CCPE sobre o papel do Ministério Público fora do sistema da justiça penal.

geral, não deve existir, sequer, uma impressão de convivência entre eles ou de confusão entre as duas funções.

37. O respeito dos princípios já referidos implica que o estatuto dos procuradores seja, a exemplo do dos juízes, garantido pela lei ao mais alto nível. A proximidade e complementaridade das missões do juiz e do procurador impõem exigências e garantias semelhantes ao nível do estatuto e das condições de emprego, em especial no que se refere ao recrutamento, formação, desenvolvimento da carreira, disciplina, deslocação de funções (exercidas unicamente nos termos da lei ou por consentimento dos procuradores), remuneração, cessação de funções e liberdade de criar associações profissionais (Declaração, parágrafo 8).
38. Os juízes e procuradores devem, em função do sistema nacional em vigor, estar directamente associados à administração e gestão dos seus serviços respectivos. Para tal, os meios orçamentais suficientes, bem como a infra-estrutura e os recursos humanos e materiais necessários, devem ser colocados à disposição dos juízes e procuradores e devem ser utilizados e geridos sob a sua autoridade (Declaração, parágrafo 4).

b. Ética e deontologia dos juízes e procuradores

39. Os juízes e procuradores devem ser íntegros e possuir as qualificações profissionais e as competências organizativas necessárias. Dada a natureza das suas funções, que aceitaram com conhecimento de causa, os juízes e procuradores estão constantemente expostos às críticas públicas e devem, por conseguinte, impor a si próprios um dever de reserva, sem prejuízo, nos termos da lei, do direito que têm de comunicar sobre os casos que lhes são submetidos. Protagonistas essenciais na justiça, devem sempre preservar a dignidade e a honra do seu cargo e adoptar uma atitude digna da sua função⁴ (Declaração, parágrafo 11).
40. Os juízes e procuradores devem abster-se de qualquer acção ou atitude susceptível de pôr em causa a confiança na sua independência e imparcialidade. Devem examinar as causas que lhes são apresentadas com diligência e num prazo razoável, de um modo objectivo e imparcial.
41. Os procuradores devem abster-se, em público, de qualquer declaração ou comentário susceptível de dar a pensar que exercem uma pressão directa ou indirecta sobre o

⁴ No que respeita aos juízes, ver por exemplo o Parecer n.º 3 (2002) do CCJE sobre os princípios e as regras que regem os imperativos profissionais aplicáveis aos juízes e, em especial, a deontologia, os comportamentos incompatíveis e a imparcialidade, bem como os Princípios de Bangalore sobre a deontologia judiciária (2002) (adoptados pelo ECOSOC das Nações Unidas em 2006), bem como a Carta Universal do Juiz, adoptada pelo Conselho Central da Associação Internacional de Juízes em 17 de Novembro de 1999 em Taipé (Taiwan). No que respeita aos procuradores, ver os princípios directores da ONU sobre o papel dos procuradores, bem como as Linhas Directrizes Europeias sobre a Ética e a Conduta dos Membros do Ministério Público (Linhas Directrizes de Budapeste) adoptadas pelos Procuradores-Gerais da Europa durante a Conferência de Procuradores-Gerais em Budapeste a 31 de Maio de 2005.

tribunal para que este profira uma determinada decisão ou que possa comprometer o carácter equitativo do processo.

42. Os procuradores deverão familiarizar-se com as normas éticas que regem as funções dos juízes, e reciprocamente. Isso permitirá melhorar a compreensão e o respeito pelas suas duas missões e, assim, aumentar as probabilidades de uma colaboração harmoniosa.

c. Formação dos juízes e procuradores

43. O mais elevado nível de competências profissionais constitui uma condição prévia indispensável à confiança que a opinião pública deposita nos juízes e procuradores e da qual estes retiram principalmente a sua legitimidade e o seu papel. É fundamental que disponham de uma formação profissional adequada, pois ela permite melhorar a eficácia do seu desempenho no trabalho e, portanto, reforçar a qualidade da justiça no seu conjunto (Declaração, parágrafo 10).
44. A formação dos juízes e procuradores não se destina apenas à aquisição das qualificações profissionais necessárias ao acesso à profissão, mas igualmente a formação permanente ao longo de toda a carreira. Reveste os aspectos mais diversos da sua vida profissional, incluindo a gestão administrativa dos tribunais e serviços de investigação, e deve igualmente dar resposta às necessidades de especialização. No interesse de uma boa administração da justiça, a formação permanente exigida para manter um nível elevado de qualificação profissional e para a tornar mais completa, é para cada juiz e procurador não só um direito mas também um dever (Declaração, parágrafo 10).
45. Sempre que adequado, uma formação comum aos juízes, procuradores e advogados sobre temas de interesse comum pode contribuir para alcançar uma justiça da máxima qualidade. Esta formação comum deverá permitir criar uma base de cultura jurídica comum (Declaração, parágrafo 10).
46. Os diferentes sistemas jurídicos europeus proporcionam formação aos juízes e procuradores segundo modelos diferentes. Alguns países criaram uma academia, uma escola nacional ou outras instituições especializadas; outros confiam a formação a órgãos específicos. Devem ser organizados cursos internacionais de formação para os juízes e procuradores. Essencial, em todos os casos, é o carácter autónomo da instituição encarregue de organizar a formação judiciária, pois esta autonomia é o garante do pluralismo cultural e da independência⁵.
47. Neste contexto, o contributo directo dos juízes e procuradores para os cursos de formação assume uma importância capital, pois permite apresentar pontos de vista

⁵ Ver o Parecer n.º 4 (2003) do CCJE sobre uma formação inicial e contínua adequada dos juízes a nível nacional e europeu e o Parecer n.º 10 (2007) do CCJE sobre o Conselho da Justiça ao serviço da sociedade, parágrafos 65-72.

baseados na sua experiência profissional respectiva. As matérias ministradas devem versar, não só sobre o direito e a protecção das liberdades individuais, mas também sobre técnicas de gestão, e incluir uma reflexão sobre as missões respectivas dos juízes e procuradores. Simultaneamente, o contributo de outros juristas e do mundo académico é essencial para evitar o risco de uma abordagem com vistas curtas. Por fim, a qualidade e eficácia da formação devem ser periódica e objectivamente avaliadas.

III. FUNÇÕES E PAPEL DOS JUÍZES E PROCURADORES EM PROCESSO PENAL

a. Funções dos juízes e procuradores durante a fase preparatória

48. Durante a fase de inquérito, o juiz, de forma independente ou por vezes em colaboração com o procurador, controla a legalidade da investigação, em especial quando esta afecta os direitos fundamentais (decisões respeitantes à detenção, manutenção em detenção, apreensão de bens ou recurso a técnicas especiais de inquérito).
49. Regra geral, ao decidir iniciar ou prosseguir a acção penal, o Ministério Público deve certificar-se cuidadosamente de que o inquérito é conduzido em conformidade com o direito e no respeito dos direitos humanos.
50. Segundo a Recomendação Rec(2000)19, quando a polícia está subordinada à autoridade do Ministério Público ou quando as investigações policiais são conduzidas ou supervisionadas pelo Ministério Público, o Estado deve adoptar medidas eficazes para que o Ministério Público possa dar instruções, efectuar as avaliações e os controlos necessários e sancionar eventuais infracções. Nos casos em que a Polícia seja independente do Ministério Público, a Recomendação prevê apenas que o Estado tome todas as medidas para garantir uma cooperação adequada e eficaz entre o Ministério Público e as autoridades de investigação.
51. Mesmo nos sistemas em que o inquérito é controlado pelo procurador cujo estatuto lhe confere autoridade judiciária, é essencial que as medidas adoptadas neste contexto e que constituam atentados significativos às liberdades, designadamente as medidas de detenção, sejam controladas por um juiz ou por um tribunal.

b. Relacionamento entre juízes e procuradores no decurso do procedimento criminal e em audiência

52. Em certos Estados, o Ministério Público pode regular o afluxo de processos graças ao poder discricionário que lhe permite decidir quais os processos que serão submetidos a tribunal e quais os que poderão ser resolvidos pela via extrajudicial (conciliação entre o acusado e a vítima, solução do caso antes da submissão a julgamento com o

consentimento das partes, processos simplificados e abreviados decorrentes da confissão de culpa, medidas alternativas ao procedimento criminal ou mediação), o que contribui para reduzir o congestionamento judicial e para definir prioridades em matéria processual.

53. Essas competências do Ministério Público, que reflectem a modernização, a adaptação à sociedade, a humanização e racionalização da administração da justiça penal, são úteis para reduzir a sobrecarga processual dos tribunais. Por outro lado, dado que os procuradores têm o poder de não submeter este ou aquele caso a tribunal, é necessário evitar decisões arbitrárias, discriminações ou eventuais pressões ilícitas do poder político e proteger os direitos das vítimas. É igualmente necessário permitir a qualquer pessoa interessada, em especial às vítimas, recorrer da decisão do procurador de não desencadear a acção pública. Uma opção poderá ser permitir que a vítima submeta o caso directamente a tribunal.
54. Por conseguinte, nos países em que se aplica o princípio da oportunidade do procedimento criminal, o Ministério Público deve ser extremamente cauteloso ao decidir instaurar ou não o procedimento criminal, orientando-se por princípios objectivos ou por directrizes destinadas a garantir a coerência das decisões relativas à instauração de procedimento criminal.
55. A imparcialidade do procurador ao longo do desenrolar do processo deve manifestar-se do seguinte modo: deve dar provas de objectividade e de equidade a fim de velar, designadamente, por que os tribunais disponham de todos os elementos de facto ou de direito pertinentes, incluindo provas favoráveis ao acusado; deve ter devidamente em conta a situação do arguido e da vítima, verificar se as provas foram obtidas por métodos admissíveis face às regras do processo equitativo e rejeitar as provas obtidas em violação dos direitos do Homem, como no caso da tortura (Declaração, parágrafo 6).
56. Quando uma instrução imparcial tenha demonstrado que as acusações não têm fundamento, o procurador não deve iniciar ou prosseguir a acção penal, devendo antes pôr termo ao procedimento.
57. Globalmente, durante o processo, o juiz e o Ministério Público exercem as suas funções respectivas com vista a garantir o desenrolar equitativo do processo penal. O juiz vela pelo respeito da legalidade das provas reunidas pelo Ministério Público ou pelas autoridades de investigação e pelo abandono do procedimento criminal quando as provas forem insuficientes ou ilegais. Por seu turno, o Ministério Público tem o poder de recorrer das decisões judiciais.

c. Exercício dos direitos da defesa em todas as fases do processo

58. Os juízes devem aplicar as regras de processo penal no pleno respeito dos direitos da defesa (dando aos acusados a possibilidade de exercerem os seus direitos, notificando-

os sobre os elementos da acusação, etc.), dos direitos da vítima no processo, do princípio da igualdade de armas e do direito a uma audiência pública, por forma a que seja sempre salvaguardada a equidade do processo⁶ (Declaração, parágrafos 1, 2, 6 e 9).

59. A acusação desempenha um papel determinante no procedimento criminal: a partir da sua notificação, a pessoa acusada é oficialmente avisada por escrito sobre a base jurídica e factual das imputações que lhe são feitas (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, acórdão de 19 de Dezembro de 1989, caso *Kasmasinski c. Áustria*, § 79). Em matéria penal, a exigência de um processo equitativo prevista no artigo 6.º, n.º 1, da CEDH implica, para o acusado, a possibilidade de discutir as provas obtidas sobre os factos contestados de que é acusado e em que se baseia a acusação, mas também a qualificação jurídica atribuída a esses factos.
60. Nos países em que o Ministério Público superintende ao inquérito, cabe igualmente ao procurador assegurar-se de que os direitos da defesa são respeitados. Nos países em que o inquérito penal é dirigido pela polícia ou por qualquer outra autoridade responsável pela aplicação da lei, o juiz intervém como garante das liberdades individuais (*habeas corpus*), designadamente em matéria de detenção provisória, devendo certificar-se de que os direitos de defesa são respeitados.
61. Contudo, em inúmeros Estados, o controlo do exercício dos direitos de defesa só cabe ao juiz e ao procurador uma vez terminado o inquérito, quando começa o exame dos factos imputados. Cabe então ao procurador, que recebe os relatórios das autoridades de investigação e, depois, ao juiz, que examina as acusações e as provas obtidas, verificar se cada acusado foi informado no mais breve espaço de tempo, numa língua que compreenda e de forma minuciosa, sobre a natureza e os motivos da acusação que lhe é dirigida.
62. O procurador e o juiz, consoante o seu papel no país respectivo, devem depois certificar-se de que o acusado pôde dispor do tempo e das facilidades necessárias para preparar a sua defesa, que é defendido, se for o caso, por um advogado oficioso por conta do Estado, que dispõe, se necessário, de um intérprete e que pode solicitar certas diligências necessárias à descoberta da verdade.
63. Uma vez a causa submetida a julgamento, os poderes do juiz e do procurador variam segundo o papel de cada um no processo. De qualquer modo, se um dos elementos do respeito dos direitos da defesa não se verificar, quer o juiz, quer o procurador, quer os dois consoante o sistema nacional em vigor, devem ter a capacidade de identificar essa situação e de a resolver objectivamente.

⁶ Ver o Parecer n.º 8 (2006) do CCJE sobre o papel dos juízes na protecção do Estado de direito e dos direitos do Homem no contexto do terrorismo.

IV. RELACIONAMENTO ENTRE JUIZES E PROCURADORES E PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FORA DO DOMÍNIO PENAL E PERANTE OS TRIBUNAIS SUPREMOS

64. Consoante o Estado onde exerçam funções, os procuradores podem ter ou não funções fora da esfera penal⁷. Quando exercem essas funções, as mesmas podem incluir, entre outras, o direito civil, administrativo, comercial, social, eleitoral e o direito do trabalho, bem como a protecção do ambiente, os direitos sociais dos grupos vulneráveis como os menores, as pessoas portadoras de deficiência e as pessoas com fracos rendimentos. O papel do procurador nesse domínio não deverá permitir-lhe exercer uma influência indevida sobre o processo definitivo de tomada de decisões pelos juízes (Declaração, parágrafo 13).
65. Convém igualmente referir o papel que o Ministério Público exerce em certos países perante o tribunal supremo. Esse papel é comparável ao dos advogados gerais perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Perante essas jurisdições, o advogado geral (ou equivalente) não é uma das partes e não representa o Estado, mas é um órgão independente que apresenta conclusões em cada processo ou apenas nos processos que apresentam um interesse particular a fim de esclarecer o tribunal sobre todos os aspectos das questões de direito que lhe são submetidas tendo em vista a correcta aplicação do direito.
66. Em conformidade com as regras do Estado de direito numa sociedade democrática, todas as competências dos procuradores, bem como todos os processos de exercício dessas competências, devem ser estabelecidos com pormenor pela lei. Quando um procurador actua fora do domínio penal, deve respeitar a competência exclusiva do juiz e ter em conta os seguintes princípios, sobretudo desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem:
- i. a participação do Ministério Público nos processos judiciais não deve afectar a independência dos tribunais;
 - ii. o princípio da separação dos poderes deve ser respeitado, por um lado no âmbito das tarefas e actividades confiadas aos procuradores fora do domínio da justiça penal e, por outro, do papel dos tribunais na protecção dos direitos do Homem;
 - iii. sem prejuízo da sua missão enquanto representantes da sociedade, os procuradores devem gozar dos mesmos direitos e ser submetidos às mesmas obrigações que vigoram para qualquer outra parte e não devem beneficiar de uma posição privilegiada no processo (*igualdade de armas*);
 - iv. quando actuem em nome da sociedade para defender o interesse público e os direitos individuais, os procuradores não devem violar o princípio do carácter vinculativo das decisões judiciais transitadas em

⁷ Ver igualmente o Parecer n.º 3 do CCPE sobre o papel do Ministério Público fora do sistema da justiça penal.

julgado (*res judicata*), com algumas exceções decorrentes das obrigações internacionais, incluindo a jurisprudência do Tribunal.

Os outros princípios mencionados na Declaração aplicam-se a todas as funções dos procuradores fora do domínio penal, com as devidas adaptações (Declaração, parágrafo 13).

V. OS JUIZES E PROCURADORES FACE AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (Declaração, parágrafo 11)

67. Os meios de comunicação social desempenham um papel essencial nas sociedades democráticas e, mais concretamente, em relação ao sistema judiciário. A percepção da qualidade da justiça na sociedade depende muito do modo como os meios de comunicação social descrevem o funcionamento do sistema de justiça. O carácter público dos debates contribui para um processo equitativo, protegendo as partes contra uma justiça opaca.
68. A atenção crescente do público e dos meios de comunicação social aos processos penais e cíveis tem implicado uma necessidade cada vez maior de que os tribunais e o Ministério Público prestem informações objectivas aos meios de comunicação social.
69. É fundamental que os tribunais de uma sociedade democrática inspirem confiança junto do público⁸. O carácter público dos processos é um dos meios essenciais para manter a confiança nos tribunais.
70. Dois instrumentos do Conselho da Europa abordam essencialmente esta questão: a) a Recomendação Rec(2003)13 sobre a divulgação de informações pelos meios de comunicação social em relação aos processos penais e b) o Parecer n.º 7 do CCJE sobre Justiça e Sociedade (2005).
71. Tendo em conta o direito que tem o público de receber informações de interesse geral, os jornalistas devem poder dispor das informações necessárias para poderem relatar e comentar o funcionamento do sistema de justiça. Esse direito é exercido sem prejuízo do dever de reserva dos juízes e procuradores em relação aos processos pendentes e das limitações previstas pelas leis nacionais e nos termos da jurisprudência do TEDH.
72. Os meios de comunicação social, tal como os juízes e procuradores, devem respeitar princípios fundamentais como a presunção de inocência⁹ e o direito a um processo equitativo, o direito ao respeito da vida privada das pessoas visadas, a necessidade de evitar infringir o princípio e a aparência de imparcialidade dos juízes e procuradores que participam num processo.

⁸ Ver, por exemplo, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Olujić c. Croácia* (recurso n.º 22330/05).

⁹ Ver, entre outros, o Princípio I do anexo à Recomendação Rec(2003)13 e a correspondente Exposição de Motivos.

73. A cobertura mediática de processos nas fases preliminares ou de julgamento pode constituir uma ingerência e exercer uma influência e uma pressão nefastas sobre os juízes, jurados e procuradores que lidam com os processos. Competências profissionais adequadas, sólidos valores éticos e auto-disciplina para não fazer uma avaliação prematura dos processos em curso, são aspectos fundamentais para que os juízes e procuradores possam enfrentar este desafio.
74. As pessoas encarregues da ligação aos meios de comunicação social, por exemplo os responsáveis pela informação nos tribunais ou um grupo de juízes e procuradores formados para manter contactos com os meios de comunicação social, poderiam ajudar estes meios a publicar informações mais precisas sobre a actividade e as decisões dos tribunais.
75. Os juízes e procuradores devem respeitar mutuamente a função específica de cada um no sistema judiciário. Os juízes e procuradores deveriam elaborar directrizes ou um código de conduta para cada função, no seu relacionamento com os meios de comunicação social¹⁰. Certos códigos de ética nacionais impedem os juízes de comentar publicamente os processos pendentes, para que não façam declarações susceptíveis de contribuir para que o público ponha em causa a imparcialidade do juiz¹¹, e para evitar a violação da presunção de inocência. De qualquer modo, os juízes devem exprimir-se sobretudo através das suas decisões e, ao manifestar-se sobre processos pendentes ou julgados nos termos da lei, a discrição e a escolha das palavras são aspectos importantes¹². Os procuradores devem comentar com cautela o procedimento seguido pelo juiz ou a sentença proferida, manifestando o seu desacordo com uma decisão apenas através de um recurso.

VI. JUIZES, PROCURADORES E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (Declaração, parágrafo 12)

76. A fim de assegurar uma protecção eficaz dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, importa salientar a necessidade de uma cooperação internacional eficaz, especialmente entre os Estados-Membros do Conselho da Europa e com base nos valores consagrados nos instrumentos internacionais pertinentes, especialmente na CEDH. A cooperação internacional deve basear-se na confiança mútua. As informações obtidas graças à cooperação internacional e utilizadas nos processos judiciais devem ser transparentes, tanto no que se refere ao seu conteúdo como na sua origem, e devem ser acessíveis ao juiz, ao procurador e às partes. Será necessário evitar que a cooperação judiciária internacional decorra sem qualquer

¹⁰ Tal foi proposto para os juízes e jornalistas no Parecer n.º 7 do CCJE sobre Justiça e Sociedade, no parágrafo 39 (2005).

¹¹ Ver, por exemplo, o Parecer n.º 3 do CCJE sobre a ética e a responsabilidade dos juízes, parágrafo 40 (2003).

¹² Ver, por exemplo, Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Daktaras c. Lituânia* (Recurso n.º 42095/98) e *Olujić c. Croácia* (Recurso n.º 22330/05).

acompanhamento judicial e sem ter adequadamente em conta, em especial, os direitos da defesa e a protecção dos dados pessoais.