



UNIVERSIDADE D
COIMBRA



João Maria dos Prazeres Cabaço Namorado Barroso

OS PRAZOS MÁXIMOS DE DURAÇÃO DO
INQUÉRITO NO PROCESSO PENAL
PORTUGUÊS

Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, na área de especialização em Ciências Jurídico-Forenses orientada pelo Professor Doutor Nuno Fernando Rocha Almeida Brandão e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Janeiro de 2019



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

FACULDADE
DE
DIREITO

João Maria dos Prazeres Cabaço Namorado Barroso

Os Prazos Máximos de Duração do Inquérito no
Processo Penal Português

Dissertação de Mestrado em Direito, na área de especialização em Ciências
Jurídico-Forenses, sob a orientação do Doutor Professor Nuno Fernando
Rocha Almeida Brandão,
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Coimbra, 25 de Janeiro de 2019

Resumo

Desde as alterações operadas à legislação processual penal com o Código de Processo Penal de 1987 que a temática dos prazos de duração máxima do inquérito tem ganho relevo. Apesar da designação um prazo para a realização deste estar expressamente consagrada na lei, facto é que raras são as vezes em que ele é efetivamente cumprido. Inscritos no artigo 276º do CPP, estes constituem um ponto de conflito entre as finalidades do processo e a sua inobservância no caso constitui uma verdadeira violação de um direito fundamental: o direito à decisão em prazo razoável. Deste modo, para que seja possível a determinação da natureza deste preceito e uma justa sindicância do incumprimento destes prazos, é necessária uma análise da sua evolução legislativa e todas as implicações que a sua previsão tem, no próprio inquérito e em várias disposições e mecanismos da lei processual penal.

Palavras-Chave: processo penal, inquérito, prazos, duração máxima, incumprimento, celeridade, proteção do arguido e seus direitos

Abstract

Ever since the introduction of the 1987 “Código de Processo Penal”, the debate regarding the maximum duration of the inquiry in our process has been increasingly relevant. Even though the law clearly defines specific deadlines in order to a crime to be investigated, these are often not respected. Defined in article 276º of “Código de Processo Penal”, these limits express a clear point of conflict between the various finalities of our process and their default constitutes a true violation of a fundamental right: the right to a decision in reasonable time. Thus, for the community to determine the nature of said norm and rightly defend the cases of its violation, an analysis of the legislative evolution and all its implications, on this phase of inquiry, as well as the law itself, is required.

Key-Words: criminal procedural law, inquiry, deadlines, maximum duration, default, celerity, protection of the defendant

Siglas e abreviaturas

CRP – Constituição da República Portuguesa

CPP – Código de Processo Penal

CP – Código Penal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

TRP – Tribunal da Relação do Porto

TRE – Tribunal da Relação de Évora

TRC – Tribunal da Relação de Coimbra

TRG – Tribunal da Relação de Guimarães

MP – Ministério Público

PGR – Procurador-Geral da República

TC – Tribunal Constitucional

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos Humanos

ss. – seguintes

Conteúdo

Considerações introdutórias	5
Prazos: o que são e quais são?.....	6
Finalidades do Processo Penal	9
Evolução Legislativa do artigo 276º	14
O atual artigo 276º e algumas ligações relevantes	26
A violação dos prazos: consequências e soluções.....	39
Bibliografia	54
Jurisprudência	57

Considerações introdutórias

Em traços muito gerais, o Direito Processual Penal aponta à concretização da proteção de bens jurídicos fundamentais que se tem como base do Direito Penal, do qual este faz parte, aceitando que “só através do direito processual logra o direito substantivo, ao aplicar-se aos casos reais da vida, a realização ou concretização para que originariamente tende”¹. Materializa através do processo – justo e equitativo – a salvaguarda dos direitos e garantias constitucionais que estão na base de um Estado de Direito, assim como garante a prossecução de interesses públicos transversais a toda a comunidade como a segurança e paz jurídica. Tendo em conta a estrutura acusatória do nosso processo penal, após a aquisição da notícia da prática de um crime, surge na esfera do Estado uma pretensão de punição desta conduta e, para que esta seja alcançada e a paz jurídica restabelecida, é levada a cabo uma investigação criminal por parte do Ministério Público. Esta é, dentro da máquina processual penal, a fase de inquérito.

Órgão autónomo e hierárquico, como definido nos seus Estatutos e no artigo 219º da Constituição da República Portuguesa, o MP é o titular da ação penal e quem dirige a investigação, cabendo-lhe efetuar todas as diligências necessárias à mesma e acusar ou arquivar o processo. Nesta fase entram em conflito as várias finalidades do processo, requerendo assim uma atuação regrada por parte do MP, assim pautada por um princípio de legalidade e por critérios de estrita objetividade, de modo a não pôr em causa os direitos, liberdades e garantias das pessoas. Sendo esta uma fase em que há uma alargada compressão desses mesmos direitos, em prol da descoberta da verdade, há que definir meticulosamente os trâmites e moldes da sua atuação. Deste modo, uma fase de natureza tendencialmente inquisitória não pode durar indeterminadamente, tendo de ser definido um limite legal. A lei assim o faz no artigo 276º do Código de Processo Penal. Porém, desde sempre que os inquéritos fora de prazo têm sido uma realidade e não uma mera hipótese teórica, colocando estas investigações num estado de “ilegalidade”, com o desrespeito pela lei, ainda que esta não comine uma verdadeira “sanção” para estas violações.

¹ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – *Direito Processual Penal*, Reimpressão da 1.ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004, pág. 24 – como nos diz o Autor (na mesma obra, pág. 36), a linha que separa a matéria penal substantiva da matéria penal processual vai-se traçando pelos “diferentes círculos (espaços) da vida sobre os quais atuam as normas respetivas”

Estando aqui em causa direitos, liberdades e garantias do arguido, não é, no mínimo, fácil de compreender como é que estas situações tão recorrentes continuam a ser admitidas e se permite que uma fase destas seja protelada no tempo, desrespeitando por completo as garantias do processo criminal e a própria tutela jurisdicional efetiva, garantias do visado (artigo 20º e 32º da CRP). Impõe-se, na nossa opinião, uma análise a este tema fraturante de modo a que se encaminhe o poder legislativo e executivo a criarem as condições para que se possa exigir um rigoroso cumprimento destes prazos e, assim, assegurar “todas as garantias de defesa”, como o artigo 32º/1 da CRP nos diz e, de forma determinante, a celeridade do processo como direito fundamental que ele é.

De que tipo de prazo estamos aqui a falar? Haverá um entendimento mais correto do que outro? Quais as consequências para a violação dos prazos de inquérito? Como vê o legislador esta problemática e o que tentou este fazer para a combater? Qual será, então, o caminho a trilhar daqui para a frente de modo a que se possam assegurar todas as garantias e direitos do arguido? Todas questões pertinentes e às quais darei o meu melhor para responder através deste breve estudo, tanto dos prazos em si, como da sua evolução legislativa e soluções passíveis de serem adotadas.

Impõe-se que a comunidade jurídica encontre essa orientação, dissipando os vários desentendimentos e evitando o arrastar desta questão, em jeito de inquérito, para lá do razoável e exigido pelos pilares do nosso Estado de Direito. Assim se impõe porque, afinal de contas, “uma justiça tardia não é verdadeira justiça”².

Prazos: o que são e quais são?

No Direito Adjetivo existem inúmeros e variados prazos. Frequentemente nos deparamos com determinados prazos a respeitar, quer por uma quer por outra parte, relativamente a certo ato, exercício de direito ou efeito jurídico. Assim, um prazo pode ser entendido como “o período de tempo a que a lei sujeita a prática de um determinado ato

² PINTO, Ana Luísa – *A Celeridade no Processo Penal: O Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pág. 15

processual”³, uma janela temporal que delimita os momentos entre os quais é possível exercer certo direito.

No âmbito do Direito Processual Penal, temos vários tipos de prazos que, consoante a eficácia destes, podendo estes assumir uma de três naturezas: dilatória, perentória, ou de mera ordenação. Os primeiros diferem para momento posterior a prática de determinado ato, apenas podendo o direito em questão ser exercido após o decurso do prazo (como exemplo, o prazo para a declaração de contumácia – artigo 335º). Por outro lado, o decurso de um prazo perentório extingue efetivamente a possibilidade de prática do ato, delimitando este expressamente o período no qual este pode ser praticado (como exemplo, o prazo para interposição de recurso – artigo 411º). Por último, os prazos meramente ordenadores estabelecem um limite à prática do ato mas não implicam a sua invalidade ainda que praticado após do decurso deste (como exemplo, a generalidade dos prazos para prática de atos pelo tribunal).

Assim, o prazo de prescrição de determinado direito distingue-se do prazo de caducidade, consistindo este último “numa forma de extinção de direitos de natureza temporária por efeito do seu não exercício dentro do prazo fixado, justificada pela necessidade, de segurança jurídica e de segurança do direito, bem como pela necessidade de definição, dentro de um prazo razoável das situações jurídicas”⁴, tendo esta como fundamento razões relacionadas com a definição e segurança nas relações jurídicas e certeza de exercício de direitos.

A própria essência do processo penal exige a definição de prazos para prática de atos: “o processo penal é sucessão organizada de atos visando a aplicação do Direito Penal e a existência de prazos contribui para essa organização”⁵, distinguindo-se vários prazos relevantes dentro do processo. O limite da ação penal encontra-se traçado pelo prazo de prescrição do procedimento criminal (artigo 118º do CP), aquele durante o qual certa conduta é relevante para o direito penal, no sentido em que fere determinado bem jurídico

³ MARQUES DA SILVA, GERMANO – *Curso de Processo Penal*, Vol. II, 5ª edição, Lisboa, Verbo, 2011, pág. 83

⁴ Ac. do TRL de 09-07-2015, disponível em <www.dgsi.pt> – conclui a Relatora Margarida Viera de Almeida, que “se em sede de direitos disponíveis os prazos para o exercício do direito é de caducidade mal se compreendia que em sede de processo penal, em que estão em causa direitos, liberdades e garantias, máxime, o direito fundamental à liberdade, se não entendesse serem os prazos de caducidade”

⁵ BARREIROS, José António – “Inquérito Sem Prazo, Justiça Sem Fim?”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, N.º 34, 2018, pág. 150

cujo valor é necessário repor, assim como a própria paz jurídica que é posta em causa e carece de ser reestabelecida – este é um “regime que concentra a ponderação sobre a passagem do tempo com consequências preclusivas da ação penal”⁶. Assim, impõe uma duração limitada para a pretensão punitiva do Estado relativamente ao facto em questão, sendo este “o prazo longo durante o qual a espada pende sobre a cabeça de alguém, mas ainda longe, porque o exercício do poder punitivo pode ainda estar adormecido ou latente”, distinguindo-se do prazo máximo de duração do inquérito, entendido como “o prazo mais curto durante o qual o exercício do poder punitivo está ativo e se dirige contra uma pessoa determinada que, por essa razão, se torna arguido numa investigação movida contra si, com todos os padecimentos que lhe estão associados”⁷, este consagrado autonomamente.

Nos casos de indefinição, tem-se como regra subsidiária para a prática de atos aquela disposta no artigo 105º do CPP, que atribui o período de 10 dias para a prática de atos processuais, salvo disposição contrária na lei. As regras para a sua contagem encontram-se no artigo 104º, aplicando-se aqui “as disposições da lei do processo civil”. A prática de atos fora do prazo constitui mera irregularidade, nos termos do artigo 118º/ 1 e 2, porém estes podem ainda ser praticados de forma extemporânea, nos termos do artigo 107º/ 2. Deste modo, a inobservância do prazo de duração máxima do inquérito será de entender como facto gerador de mera irregularidade, sendo este indicativo. Porém, como daqui em diante veremos, desde a previsão do legislador no artigo 276º até às consequências deste incumprimento no âmbito do segredo de justiça, são inúmeros os fatores que contribuem para um entendimento contrário, pugnando pela sua obrigatoriedade e carácter perentório ou de caducidade.

Feito este enquadramento, importa agora analisar qual a natureza e base destes mesmos prazos de duração máxima do inquérito e conhecer da sua aplicação na prática, assim como das consequências previstas (ou não) para o seu incumprimento.

⁶ DÁ MESQUITA, Paulo – “Prazos da Ação Penal e Procedimento para Acusação”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018, pág. 168 – Neste sentido, o Ac. do TC n.º 297/ 2016, disponível em <www.dgsi.pt>: “por via do instituto da prescrição, procura-se, assim, a conciliação entre o interesse público na perseguição do ilícito (penal, contraordenacional) e o direito do agente de não ver excessivamente protelada a definição das consequências (penais, contraordenacionais) do facto praticado, de modo a que se possa alcançar a paz jurídica individual”

⁷ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 573

Finalidades do Processo Penal

Na base do Processo Penal encontramos várias finalidades orientadoras da atuação das entidades e sujeitos intervenientes no processo, que assim o influenciam e ao próprio Direito Adjetivo aqui em causa. São elas a descoberta da verdade material e realização da justiça – finalidades autónomas entre si – seguidas da proteção dos direitos fundamentais das pessoas face ao Estado e, por fim, o restabelecimento da paz jurídica, que se vê perturbada com a conduta criminosa.

Como desde logo se pode antever, estas não serão plenamente harmonizáveis, entrando várias vezes em conflito e levando-nos a questionar – caso a caso – qual aquela(s) a que se deve atribuir um tratamento e subordinação preferencial em relação a outra(s). Da mesma forma que FIGUEIREDO DIAS descreve esta relação entre finalidades como “o sonho dourado da possibilidade de integral harmonização”⁸, concluímos que é necessária uma ponderação *in casu* de modo a procurar essa mesma harmonização entre cada uma delas. É certo que, levando-nos esse conflito a preterir certa finalidade a determinado ponto, se impõe a procura de soluções compromissórias de forma a operar uma necessária “concordância prática das finalidades em conflito”⁹ e alcançar a maior eficiência prática de cada uma, sempre considerando o limite da dignidade da pessoa humana. Temos como exemplo clássico a sujeição do arguido a medidas de coação ou a proibição de valoração do silêncio do arguido quanto aos factos que lhe sejam imputados (artigos 126º e 61º/d, 343º/1 e 345º/1 do CPP). Na jurisprudência constitucional temos o exemplo do Ac do TC nº 607/2003 que incidiu sobre a valoração como meio de prova de “diário” apreendido através de busca domiciliária autorizada, contrapondo as finalidades e discorrendo sobre a operação de concordância prática.

Tendo em conta que é a descoberta da verdade a finalidade que sustenta e orienta a fase de inquérito, onerosa para o arguido, surge uma questão pertinente relativa ao tema em questão: o que impede então o inquérito de correr por tempo indeterminado?

O inquérito define-se por ser a fase de investigação do crime (artigo 262º/1 CPP), levada a cabo por uma entidade estadual autónoma e hierarquizada (artigo 2º do EMP): o

⁸ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – *O Novo Código de Processo Penal*, Lisboa, 1987, pág. 12

⁹ ANTUNES, Maria João – *Direito Processual Penal*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2018, pág. 15

Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, nos termos do artigo 263º. Este tem nos artigos 219º da CRP e 53º do CPP as expressões da sua competência e atuação, que se encontra vinculada a um princípio de legalidade e se dirige segundo critérios de estrita objetividade. O inquérito tem início, salvo as exceções previstas na lei processual penal, com a aquisição da notícia do crime por parte do MP, seja diretamente ou indiretamente através de um órgão de polícia criminal.

Os prazos de duração máxima do inquérito indicam-nos de quanto tempo dispõe o MP para, sendo o titular da ação penal, dirigir esta fase processual de investigação e encontram-se previstos no artigo 276º do CPP. Estes são expressão do direito de defesa do arguido, derivados de garantias constitucionais do processo criminal (32º CRP), do direito à tutela jurisdicional efetiva na sua vertente de decisão em prazo razoável (20º/4 CRP) – “direito a uma decisão judicial sem dilações indevidas, direito a uma decisão temporalmente adequada, direito à tempestividade da tutela jurisdicional”¹⁰ – e das finalidades de proteção dos direitos das pessoas e restabelecimento da paz jurídica. Este prazo razoável que se pretende assegurar é, justamente, assumido “pela Constituição como uma garantia objetiva, como cânone objetivo do justo processo, destinado a incidir sobre a organização técnica do processo e sobre o funcionamento da administração judiciária”¹¹. São estes que concretizam o previsto no artigo 32º/2, segunda parte, da CRP, dispondo que o arguido “deve ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa”.

No panorama legislativo internacional, o artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem prevê que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada (...) num prazo razoável”, tendo a sua expressão, a nível interno, no nosso artigo 20º/ 4 e 32º/ 2 da CRP¹², o que não deixa de justificar que “nenhuma comunidade,

¹⁰ J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, 2014, pág. 417 – Neste sentido, os Autores afirmam que o princípio da efetividade da tutela – concretização do da tutela jurisdicional efetiva (20º/ 5) através da complementação entre direitos materiais, processuais, direitos fundamentais, organização e processo de proteção e garantia – está intrinsecamente ligado ao direito à decisão em prazo razoável. Este, acolhido expressamente no n.º 4 deste artigo 20º, implica um desenho e estruturação processual que assegure temporalmente este princípio fundamental, por parte do legislador, através da definição adequada de prazos e recursos.

¹¹ MARQUES DA SILVA, Germano – “Princípio da Celeridade e Prazos do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018, pág. 144

¹² Como refere JOSÉ ANTÓNIO BARREIROS – op. cit., pág. 158 – , já aquando da elaboração do Código de Processo Penal de 1987, a Comissão por ele responsável endereçou uma carta ao Ministro da Justiça na qual definia como parâmetros essenciais da reforma “a necessidade de garantir um processo penal célere e eficaz”, condicionados também pelo contexto da altura, em que “Portugal vinha sendo condenado no Tribunal

minimamente organizada, suportará o prolongar interminável do processo, a suspeita generalizada, a instabilidade duradoura das relações humanas, de tal forma que, se o monopólio estadual na realização da justiça penal não funcionar, algo terá de o substituir”¹³.

É certo que o inquérito não pode correr por tempo indeterminado, o que levou o legislador a explicitar na epígrafe do artigo 276º “prazos máximos de duração”, demarcando bem a sua intenção de que se ponha fim à investigação quando se verifique o decurso do prazo especificado na lei, tendo já estes sido alterados e elevados de modo a responder a críticas que iam sendo feitas à sua duração reduzida.

Sempre se procedeu, de igual modo, à discussão sobre a verdadeira natureza destes prazos, tendo vindo a sobrepor-se, ao longo do tempo, a opinião de que seriam meramente ordenadores, sendo que o entendimento contrário a este é “ainda minoritário face à tendência para se interpretarem os prazos previstos no artigo 276º do CPP como meramente ordenadores ou indicativos”¹⁴.

Ao considerarmos estes como meramente indicativos estamos a pôr em causa a paz jurídica que se quer restabelecer com a investigação e julgamento do crime, privilegiando a descoberta da verdade, de modo que esta paz e os próprios direitos e garantias do arguido são colocados em segundo plano. A verdade que se quer alcançar não pode ser perseguida, de modo algum, a todo o custo. Os princípios basilares do Estado de Direito e do próprio Processo Penal assim o proibem, sem margem para dúvidas, impondo a dita concordância entre as finalidades. Assim, é de se adoptar outra perspectiva: a consagração na lei de específicos “prazos máximos de duração do inquérito” – como dita a epígrafe do artigo 276º – para além do prazo da prescrição criminal, assim como a vinculação do MP a um princípio de legalidade, levam a concluir que estes prazos não podem ter uma natureza meramente indicativa.

Europeu dos Direitos do Homem quanto a atrasos no desenrolar dos processos, assim por incumprimento do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”.

¹³ CONDE CORREIA, João – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “Prazos máximos de duração do inquérito, publicidade e segredo de justiça”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011, pág. 155

¹⁴ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 557

Um entendimento deste tipo levaria a um completo desvirtuamento das finalidades do processo e desrespeito pela lei e intenção do legislador, interpretando-se o preceito como subsidiário e passível de incumprimento, o que acontece efetivamente na maioria das vezes. Assim, imediatamente se olharia para as disposições do artigo 276º sem qualquer sentido de obrigatoriedade, tornando inevitável a violação dos prazos. Importa, portanto, criar uma séria sanção para este comportamento recorrente. Se a intenção do legislador não fosse determinar um período de tempo pelo qual o inquérito pode correr até que as finalidades do processo penal imponham a sua conclusão, não teria sequer consagrado tais preceitos na lei processual penal e da forma explícita como o fez. O MP não pode atuar desta forma, ignorando por completo estes prazos e deixando o arguido na posição enfraquecida em que está, por tempo indefinido sem saber aquilo com que pode garantidamente contar. Estas disposições legais têm de ser cumpridas, de modo a assegurar a paz jurídica e a protecção dos direitos do arguido e não permitir uma busca desmedida pela verdade que rompa com certas garantias constitucionais.

Ora esta atuação algo negligente, ainda que, para alguns justificada por razões de concordância prática entre as finalidades, é característica de um sistema inquisitório distinto do nosso. Nesse domina a busca incansável pela verdade – muitas das vezes injustificada – e pela suposta “justiça”, que deixa de o ser a partir do momento em que não são respeitados os direitos das pessoas face ao Estado. No nosso sistema – acusatório – a entidade que investiga e acusa é diferente daquela que julga, assegurando as garantias do arguido e da comunidade jurídica em todo o processo criminal (artigo 32º da CRP) e através da qual “se visa conseguir a necessária objetividade e imparcialidade do julgamento”¹⁵, concretizadas por todos os princípios que regem tanto a atuação das autoridades judiciárias como dos direitos e garantias do arguido e outros sujeitos e participantes processuais.

Assim, garante-se a “imparcialidade e objetividade da decisão judicial”¹⁶ sem comprometer o controlo mínimo necessário das atuações das autoridades judiciárias, existindo um controlo do cumprimento da lei no que toca à atuação do MP no inquérito, por intermédio do juiz de instrução mas que se abstém de qualquer juízo sobre o modo

¹⁵ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – *Direito Processual Penal*, Reimpressão da 1.ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004, pág. 362

¹⁶ ANTUNES, Maria João – “*Direito Processual...*”, pág. 71

como este conduziu o inquérito, garantindo assim a sua autonomia. É de concluir que o MP não pode então decidir sobre quanto tempo durará a investigação ou quais os limites temporais desta, ainda que seja autoridade autónoma, nos termos do artigo 219º da CRP. Este deve obediência à lei e está sujeito a um controlo por parte do juiz de instrução no que toca ao cumprimento da lei durante toda esta fase processual, intervindo aqui como juiz das liberdades e garantias e efetuando a comprovação judicial da decisão do MP de submeter ou não a causa a julgamento.

No inquérito, o arguido encontra-se numa posição algo fragilizada. Com muito relevo é certo mas com uma margem de atuação naturalmente limitada face às diligências que estarão, presumidamente, a decorrer. Pior ainda se este estiver sujeito a medida de coação: ponto onde entram em claro conflitos as finalidades do processo e se restringe de forma grave e alargada os direitos, liberdades e garantias do arguido em questão. Por outro lado, pelos princípios de promoção e prossecução processual que pautam e orientam esta fase, apenas o MP pode investigar e exercer a ação penal, cabendo-lhe precisamente a iniciativa processual com a aquisição da notícia do crime (48º CPP e 219º/1 CRP), segundo critérios de estrita objetividade. De igual modo, apenas o MP tem legitimidade e competência para – verificada uma das hipóteses do 277º/1 e 2 ou do 283º/1 do CPP – encerrar o inquérito, constituindo este um verdadeiro dever, como se extrai do texto legal do artigo 276º/1. É então fácil de concluir o quão relevantes são os prazos de duração máxima desta fase: o princípio da oficialidade (promoção processual) restringe a competência e legitimidade para promover e exercer a ação penal ao MP, exclusivamente, ficando nas mãos deste o andamento da investigação e o próprio desenrolar do processo. É de extrema importância fazer uma interpretação correta deste preceito legal e reconhecer que estes prazos não são meramente ordenadores, devendo o seu incumprimento ser suscitado junto do juiz de instrução e este decidir sobre o encerramento ou não do inquérito.

Se no caso esta promoção não se verificar, a lei comina uma nulidade insanável para esta falta de promoção, segundo o disposto no artigo 119º/b do CPP, tendo aqui o legislador previsto uma consequência para uma paragem no desenvolvimento do processo, por inércia aparente do MP, nos termos do artigo 48º.

As finalidades do processo penal impõem assim uma verdadeira ponderação *in casu* e uma articulação entre elas de modo a que se assegure e salvguarde o máximo conteúdo possível de cada.

Os prazos do inquérito consagrados no artigo 276º permitem assim evitar o desrespeito por certas finalidades e a exclusiva orientação da investigação pelo princípio da descoberta da verdade, pois todos a queremos mas não se implicar um completo desvirtuamento da posição que a nossa lei garante ao arguido, respondendo à “necessidade de evitar uma desproteção excessiva de direitos fundamentais do arguido no processo penal”¹⁷.

Evolução Legislativa do artigo 276º

A versão original do nosso Código de Processo Penal de 1987, que “embora tardio, foi mais um fruto feliz da criação do Estado de direito”¹⁸, continha já prazos definidos para a duração máxima da fase de inquérito, de 6 e 8 meses, respetivamente, para o caso de haver ou não arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação. Desde logo foi importante para o legislador exprimir que esta fase de investigação – de “natureza processual, (...) submetida, por isso, aos princípios e garantias que conformam o processo penal e, desde logo, ao princípio da celeridade”¹⁹ – não pode correr indefinidamente, tendo o Ministério Público o dever de encerrar o inquérito findo o respetivo prazo. Foram previstas, desde logo, causas de elevação do prazo de 6 meses, consagradas no artigo 276º/ 2, podendo ir até 12 meses se preenchidos esses requisitos. Previa-se assim que “prazo de seis meses referido no número anterior é elevado para oito meses quando o inquérito tiver por objeto um dos crimes referidos no artigo 209.º e para doze meses, nos casos referidos no artigo 215.º, n.º 3”. Para além destes, apenas estavam determinados o momento de início da contagem deste prazo, no seu número 3 – quando houvesse constituição de arguido ou o inquérito comesasse a correr contra pessoa determinada – e uma consequência para a violação destes prazos, no número 4: conferia a

¹⁷ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)” *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 557

¹⁸ CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 190

¹⁹ MARQUES DA SILVA, Germano – “Princípio da Celeridade e Prazos do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018, pág. 139

possibilidade de avocação do processo ao PGR sempre que este tomasse conhecimento do incumprimento do prazo, procedendo conforme o disposto no artigo 109º. Ainda que se tenha tido como assente que “tratando-se de norma que teria magistrados como destinatários, tal preceito não careceria de cominação para ser obedecido”²⁰, é agora claro que dificilmente estas disposições asseguravam algum respeito pelo prazo, instalando-se rapidamente na doutrina o entendimento de que estes eram prazos meramente indicativos.

O artigo 276º sofreu várias alterações ao longo do tempo até chegar à sua redação atual, sendo ponto expressivo das várias críticas e subsequentes reformas da lei processual penal. Aquando da Lei nº52/ 2003, esta era ainda uma disposição de conteúdo reduzido, estatuidando apenas a obrigação do Ministério Público de encerrar o inquérito, findo o respetivo prazo de 6 ou 8 meses, prevendo uma possível elevação deste primeiro, havendo arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação. Nas restantes disposições do artigo estavam definidos também o momento do início da contagem do prazo e o mecanismo de avocação do processo no caso de incumprimento, números 3 e 4 do mesmo artigo, respetivamente. Facilmente se extrai que a vontade do legislador era a de impor um limite temporal ao inquérito, o que o levou a consagrar uma janela de tempo para que todas as diligências fossem efetuadas e a investigação concluída.

Decidiu-se por 6 meses no casos em que haja arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação – podendo então ser elevado (276º/2) – e 8 meses para os restantes casos, o que se poderia considerar curto para certas investigações visto que, excepto no caso do número 2, o prazo será sempre de 8 meses. No entanto, surgiram críticas dada a incapacidade do MP de cumprir os prazos previstos. A falta de uma sanção com relevância para a pretensão do Estado em punir o crime, lacuna que o mecanismo de avocação do processo não preenche de todo, levava a que o incumprimento ocorresse naturalmente e sem qualquer consequência. Como resultado, os prazos desde sempre foram entendidos como “meramente ordenadores, não havendo controlo do respeito pelos mesmos nem consequências imediatas para o seu não respeito”²¹, podendo o seu incumprimento apenas levar a medidas de aceleração processual, nos termos do artigo

²⁰ BARREIROS, José António – op. cit., pág. 159 – o Autor confia ainda que “ao ter-se previsto o incidente de aceleração, este foi gizado como sendo o que garantia a execução do ditame legal em caso de incumprimento do mesmo”, o que raramente se verificou, efetivamente.

²¹ VERDELHO, Pedro – “*Tempus fugit*, ou a reforma penal e a celeridade processual”, in *Revista do CEJ*, N.º 5, 2006, pág. 234

109º. Nota-se que, desde cedo, o legislador errou ao não prever uma medida que determinasse outro resultado para o incumprimento, compelindo o MP a dirigir o inquérito de outro modo, em jeito de o concluir dentro dos prazos fixados. Errou ao não atribuir relevância legal a esta violação dos prazos máximos, como o próprio assim os definiu.

Em virtude dos inquéritos arrastados para além do prazo, críticas e necessidade de maior celeridade nos inquéritos, procedeu-se, em 2007, a uma alteração no preceito.

A Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, apelidada de Reforma mas com poucas configurações que mereçam essa designação²², teve como um dos seus principais reparos – cingindo-me a esta matéria de prazos de inquérito e conteúdos para tal relevantes – o reforço significativo do controlo hierárquico, com a inclusão dos números 4 e 6 e alteração do 5º (anterior 4º) e a mudança operada no regime do segredo de justiça – uma verdadeira mudança de paradigma, passando agora a vigorar um princípio de publicidade durante esta fase do processo – tendo-se verificado uma “inversão das coordenadas no binómio opacidade/transparência das investigações criminais”.²³ Esta foi, sem dúvida a alteração de maior relevo.

A reação a esta Reforma não foi a esperada, tendo sido “recebida com manifestações generalizadas de desencanto e frustração”²⁴. Estas mudanças no artigo 276º estabeleceram que sempre que excedidos os prazos, o magistrado titular deveria comunicar o sucedido ao superior hierárquico, explicando o porquê desse atraso e indicando período necessário para a conclusão do inquérito. Desde já, esta solução não parece ser a melhor visto que dá legitimidade ao próprio magistrado que violar o prazo para definir o tempo de que necessita para concluir o inquérito, o que vai contra a verdadeira lógica de cominar uma sanção para a violação de um prazo.

Contudo foi esta a solução adoptada pelo legislador no número 4 do 276º na alteração de 2007, seguida da previsão – que já fazia parte do texto do artigo – do direito

²² FIGUEIREDO DIAS, Jorge de “Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 367 e 368 – o Autor afirma que se trata de uma simples “revisão legislativa” e não de uma “reforma”, mantendo o paradigma do próprio processo penal, efetuado apenas alterações, ainda que extensas e minuciosas, a certas matérias e disposições.

²³ OLIVEIRA E SILVA, Sandra – “O Segredo de Justiça no Horizonte da Reforma do Código de Processo Penal. Algumas Reflexões”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Volume III, Coimbra, 2010, pág. 1150

²⁴ COSTA ANDRADE, Manuel da – “Bruscamente no verão passado”, *a reforma do Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2009, pág. 24

do superior hierárquico avocar o processo, dando conhecimento ao PGR, ao arguido e ao assistente desta mesma violação e indicando também o prazo necessário para conclusão. Por fim, o número 6 consagrava a possibilidade do PGR determinar, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou assistente, a aceleração processual nos termos do artigo 108º. Assim, verifica-se um reforço do controlo do cumprimento dos prazos mediante a introdução deste mecanismo, o que, porém, não aparenta ser solução suficiente para combater a situação.

Esta previsão fica muito aquém das exigências da lei quanto á obediência do MP a estes prazos e, assim, quanto à salvaguarda dos direitos do arguido e da paz jurídica posta em causa. É um verdadeiro contrasenso definir um prazo máximo de duração de fase processual, por razões teleológicas e respeito pela estabilidade e segurança da comunidade jurídica que se vê atacada pela prática do crime e atribuir depois ao próprio infrator o direito de determinar precisamente o novo prazo para conclusão desta fase que está a seu encargo. Não faz qualquer sentido, sendo a atuação do MP pautada por um certo controlo por parte do juiz de instrução, das liberdades e garantias, não ser este a determinar o prazo extraordinário para a conclusão do inquérito sob um critério objetivo. Deste modo, é dada “carta branca” ao MP para ignorar a lei e poder ele próprio decidir sobre o cumprimento destes prazos, sendo postas em causa a objetividade e imparcialidade no controlo e fiscalização destes casos, arrastando a investigação pelo período que achar conveniente.

Esse reforço do controlo sobre o cumprimento apresenta-se a nível do texto legal mas rapidamente se desvanece na prática, pois o corolário desta violação não passa de um simples aviso e notificar da situação, já que na maioria dos casos não há qualquer sanção definida, deixando-os igualmente numa posição confortável para decidir sobre a sua verdadeira sujeição a esta disposição legal, prevista na lei mas concretizada de forma fraca e incapaz. Se o legislador pretendeu reforçar os mecanismos de fiscalização deste cumprimento, fica claro que não logrou em providenciar uma solução adequada e consonante com esta sua intenção, no que toca ao artigo 276º. O legislador trouxe, porém,

uma outra alteração neste domínio, considerada o ponto de maior relevo da Reforma e que mais discussão gerou: o fim do segredo interno.²⁵

Vista por FIGUEIREDO DIAS como uma “profunda desfiguração da fase de inquérito, ao substituir o princípio do *segredo* de que uma tal fase se revestia pelo princípio oposto da publicidade”²⁶, verificou-se uma verdadeira mudança de paradigma, com a publicidade do processo a ser regra e, nos casos de segredo de justiça, uma questão de tempo, deixando assim “dúvidas sobre se os autores da reforma tiveram consciência atualizada do significado da mudança em toda a sua medida e na pleora das suas implicações, mais ou menos expostas mais ou menos latentes”²⁷. Até à data, o processo que estivesse na fase de inquérito estava sob segredo de justiça²⁸ e permanecia inacessível aos restantes sujeitos processuais até à decisão instrutória, até quando esta já não puder ser requerida ou a partir do recebimento do requerimento a que se refere o artigo 287º/1, alínea a), se a instrução for requerida apenas pelo arguido e este, no requerimento, não declarar que se opõe à publicidade – artigo 86º/1 na sua versão anterior à Reforma de 2007 – mas este regime sofreu uma alteração profunda com esta revisão do regime do segredo de justiça e acesso aos autos. Esta inovação levou a que a Reforma fosse considerada como “uma revisão desequilibrada, que revela um legislador impaciente e que contém soluções inesperadas (...) que não constavam e que por vezes até adulteram o anteprojeto da Unidade de Missão”²⁹. Assim, o processo passou a ser público³⁰, com a possibilidade de o juiz de instrução declarar a sujeição deste ao segredo de justiça durante esta fase, a pedido do arguido, assistente ou ofendido, sendo ouvido o MP, ou quando este último entender

²⁵ OLIVEIRA E SILVA, Sandra – op. cit., pág. 1161 – O segredo interno é aquele que “subtrai às próprias pessoas envolvidas na relação processual (arguido, defensor, assistente, partes civis, testemunhas), o acesso aos autos e o conhecimento dos elementos e informações probatórias deles constantes”.

²⁶ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – “Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 371

²⁷ COSTA ANDRADE, Manuel da – “*Bruscamente...*”, pág.58

²⁸ Este é um importante regime legal, assegurado constitucionalmente no artigo 20º/3, que permite à entidade que investiga (Ministério Público), neste contexto, dirigir a fase de inquérito sem que o arguido, assistente ou ofendido possam consultar os elementos do processo e pôr eventualmente a investigação em perigo pelo grau de exposição que essa intromissão iria trazer.

²⁹ COSTA PINTO, Frederico – “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”, in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, N.º 9, Centro de Estudos Judiciários, Almedina, 2008, pág. 8

³⁰ Como nos diz ALFREDO CASTANHEIRA NEVES, a propósito da Reforma de 2010, esta publicidade interna traz vantagens para certos sujeitos processuais: permite à vítima sustentar a imputação do crime ao arguido e refutar a contra-argumentação por este deduzida, quer alegações, quer meios de prova; assegura também ao arguido o conhecimento da lógica e raciocínio da acusação de modo a prepara uma defesa mais capaz e adequada.

que os interesses e especificidades da investigação assim o exigem (artigo 86º/ 3), pertencendo sempre a última palavra ao juiz³¹.

O artigo 89º passou então a prever, no seu número 6, uma verdadeira consequência para a violação dos prazos do artigo 276º: o direito do arguido, do assistente e do ofendido a consultarem todos os elementos de processo que se encontre em segredo de justiça, ou seja, o fim do segredo interno, fazendo assim depender a manutenção do segredo de justiça dos prazos máximos de duração do inquérito.

É possível afirmar que “após a Revisão de 2007, não se pode continuar a caracterizar, por forma tão evidente (ou tão acrítica) o prazo de encerramento como meramente “ordenador”; sem que, por oposição (e por paradoxal que pareça esta afirmação) se possa afirmar que nos encontramos, agora, perante um prazo “sancionatório” ou perentório, estabelecido sob pena de uma qualquer “caducidade”³². Ainda assim, pode o prazo de acesso aos autos ser prorrogado por um período máximo de 3 meses e, nos casos de criminalidade prevista nas alíneas a) a m) do artigo 1º, adicionalmente pelo período de tempo que se considerar objetivamente indispensável à conclusão da investigação³³. Na análise e reação a estas alterações, grande parte da doutrina afirmou não ser possível investigar adequadamente certo tipo de crimes, como a criminalidade económica e financeira, sem o devido regime de segredo de justiça. Houve quem argumentasse até no sentido da inconstitucionalidade desta alteração para um regime de publicidade, como é o caso de FIGUEIREDO DIAS: “é o n.º 1 do artigo 86 na sua nova formulação materialmente constitucional ou inconstitucional perante o disposto no n.º 3 do art. 20.º da Constituição, que dispõe que “a lei (...) assegura a *adequada proteção* do

³¹ COSTA ANDRADE, Manuel da – “*Bruscamente...*”, pág.59 – o Autor considera que esta prerrogativa atribuída ao MP pelo artigo 86º/ 3 – requerer o segredo de justiça por entender que este assim se impõe em função dos interesses da investigação ou dos direitos dos sujeitos processuais – foi concedida com “manifesta generosidade já que não é condicionada por qualquer critério ou exigência associada aos interesses da investigação ou aos direitos dos sujeitos processuais”. Refere ainda, relativamente à validação necessária desta decisão do MP por parte do juiz de instrução, um dado estatístico deveras relevante para o entendimento dos resultados da aplicação prática destes novos preceitos: “cerca de 98% dos pedidos do Ministério Público têm conduzido à validação do segredo de justiça, por decisão do juiz” – Fonte: *Jornal Expresso*, 09-08-2009, pág. 36

³² DAMIÃO DA CUNHA, José M. – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “Prazos de Encerramento do inquérito, segredo de justiça e publicidade do processo”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011, pág. 125 e 126

³³ Neste sentido, Acórdãos do TRL de 15-09-2008 e de 24-09-2008, disponíveis em <www.dgsi.pt>

segredo de justiça?” Estou em crer com, entre outros, Paulo de Albuquerque, que a resposta deverá ir no sentido da inconstitucionalidade”³⁴.

A possibilidade de adiamento de acesso aos autos por um período máximo de 3 meses e eventual prorrogação deste suscitou várias dúvidas quanto à sua interpretação, pronunciando-se o Tribunal Constitucional sobre essa matéria no Ac. n.º 428/2008, julgando inconstitucional, por violação do artigo 20.º/3 da CRP, a interpretação do artigo 89.º/6 do CPP, na redação dada pela Lei n.º 48/2007, segundo a qual “é permitida e não pode ser recusada ao arguido, antes do encerramento do inquérito a que foi aplicado o segredo de justiça, a consulta irrestrita de todos os elementos do processo, neles incluindo dados relativos à reserva da vida privada de outras pessoas, abrangendo elementos bancários e fiscais sujeitos a segredo profissional, sem que tenha sido concluída a sua análise em termos de poder ser apreciado o seu relevo e utilização como prova, ou, pelo contrário, a sua destruição ou devolução, nos termos do n.º 7 do artigo 86.º do Código de Processo Penal”.

Hoje há já jurisprudência obrigatória estabelecida no Ac. do STJ de Fixação de Jurisprudência n.º 5/2010, de 14/5, declarando que “o prazo de prorrogação do adiamento do acesso aos autos a que se refere a segunda parte do artigo 89.º, n.º 6, do Código de Processo Penal, é fixado pelo juiz de instrução pelo período de tempo que se mostrar objectivamente indispensável á conclusão da investigação, sem estar limitado pelo prazo máximo de três meses, referido na mesma norma”, esclarecendo já um ponto de relevo: esta prorrogação é definida pelo JIC sem estar limitado ao prazo de 3 meses para os casos da restante criminalidade.

Ainda que nos casos de criminalidade grave e complexa se possa ponderar uma justificação do adiamento do prazo e prorrogação deste – que deve ser meticulosa e proporcionalmente definido – pelas exigências do crime ou do procedimento, esta não deixa de ser, como que, a designação de mais um prazo para a conclusão de uma investigação já extemporânea. Neste sentido, para ser o prazo prorrogado é necessário um pedido da autoridade judiciária, sendo que este “requerimento do Ministério Público deve ser apresentado antes de excutido o prazo máximo de duração do inquérito, sob pena de

³⁴ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – “Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 375

ultrapassado esse prazo – ainda que só por um dia – não mais pode ser requerido o prolongamento da ocultação interna do processo”³⁵. Porém, certo é que o legislador não define aquilo que se deve entender por objetivamente indispensável, deixando ao critério do juiz de instrução a sua determinação. Assim, deve ser precisamente o indispensável, apenas concedido em casos excepcionais, não protelando esta fase de pendor inquisitório por mais do que o necessário.

Acerca deste preceito manifestou-se o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, ao afirmar que “este regime de 2007, que agora se quer manter, é apenas um “prémio” para os arguidos: como o Ministério Público não consegue (nem pode conseguir) concluir a investigação no prazo legal, é-lhes concedida a faculdade de poderem impedir o sucesso da mesma! Quer-se punir o Ministério Público pelos atrasos, mas quem é verdadeiramente castigado é toda a comunidade!”³⁶. Ora aqui o arguido é visto como um completo perturbador da ordem jurídica que atenta contra toda a investigação e todo o processo, ao simplesmente querer exercer um direito que lhe pertence que é o de consulta dos elementos do processo aquando da cessação do segredo interno, sendo este um verdadeiro sujeito processual, com direitos e deveres e ao qual é conferido por lei este direito de mera consulta. Apesar de tudo, com esta inovação o legislador conseguiu levar o MP a adaptar a sua atuação de modo a responder adequadamente aos prazos já desde há muito tempo previstos, conformando-se com a nova realidade.

No que à natureza dos prazos diz respeito, esta mudança levou a que “a questão se pusesse de outra forma a partir da Revisão de 2007, face às consequências estabelecidas (...). O que é facto é que o CPP previu sempre “remédios” para os casos em que tais prazos eram excedidos”³⁷, pois as soluções previstas para os casos de incumprimento não eram verdadeiras medidas adequadas para responder a uma violação de prazos definidos por lei mas antes “remédios”, a fim de simplesmente preencher esse espaço de resposta da lei a estes casos.³⁸

³⁵ OLIVEIRA E SILVA, Sandra – op. cit., pág. 1179

³⁶ SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, *Parecer do SMMP sobre o Projeto de Proposta de Lei para alteração do Código de Processo Penal*, 2010 pág. 13

³⁷ ANTUNES, Maria João – “Direito Processual...”, pág. 84

³⁸ Neste sentido, VERDELHO, Pedro – “Tempus fugit...”, pág. 234 – 235

Depois de implementadas as alterações, foi requerido um Relatório Complementar, pelo Ministério da Justiça, de modo a analisar a aplicação da Reforma e suas consequências, tendo este sido concluído passados 2 anos desde a entrada em vigor da mesma. Desde logo se conclui numa leitura inicial (págs. 7 e 8), que a alteração ao regime do segredo de justiça e acesso aos autos não teve um impacto positivo no que toca aos casos de criminalidade complexa (económica e financeira, por exemplo), ainda que nos restantes casos tenha tido sucesso, criando uma crescente adaptação dos métodos e estratégias de investigação de modo a dar cumprimento aos prazos. É dada no Relatório como uma medida de impacto negativo: “ao estabelecer a conexão entre o tempo do segredo e os prazos de duração máxima do inquérito e não alterando estes últimos, a lei veio criar constrangimentos à investigação em alguns processos de criminalidade grave e complexa, podendo levar a que a mesma seja tornada pública num tempo demasiado curto, inviabilizando assim o seu sucesso”³⁹.

A nosso ver, trata-se de um preceito que carece claramente de ser conjugado com os prazos de duração máxima desta fase. Em virtude da relação intrínseca entre o segredo de justiça, acesso aos autos e prazos do inquérito, é necessário encontrar um equilíbrio, através da elevação destes últimos, para que, juntamente com a alteração promovida nesta Reforma, se consiga uma adaptação da atuação do MP que signifique um cumprimento dos prazos até em casos de criminalidade mais grave. É notório que as exigências feitas ao titular da ação penal quando está perante uma janela de 8 meses não são mesmas de quando colocado, por exemplo, perante um prazo de 12 meses, requerendo uma maior agilização e eficiência de forma a encerrar o inquérito dentro do prazo. Se estes prazos não acompanham a alteração relativa ao segredo interno fica a tarefa dificultada e passamos a

³⁹ OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – *Relatório Complementar de Monitorização da Reforma Penal*, Coimbra, 2009, pág. 7 – neste sentido, afirm-se no mesmo que, estando em causa este tipo de crimes, os suspeitos ou arguidos em causa, por norma, são pessoas com grande poder económico e/ou político e que atuam em rede e com possíveis ramificações internacionais, o que leva a uma demora alargada na investigação dada a quantidade de diligências e pedidos necessários a efetuar pelo Ministério Público. Destarte, estão geralmente presentes os crimes de corrupção, tráfico de influências, branqueamento de capitais, entre outros, o que leva então a uma maior demora no processo de investigação. Porém, estamos aqui perante uma dupla valoração das dificuldades em perseguir estes crimes, fruto das várias medidas já previstas pelo legislador no combate a este tipo de criminalidade. Há que ponderar profundamente aqui, quer o peso do tempo que requer a investigação, quer de todas as medidas e estratégias previstas na lei, que visam nestes casos específicos diminuir esse mesmo tempo, assim como as barreiras que são colocadas ao MP pela própria “genética” do crime.

não poder exigir aí um devido cumprimento destes, avistando o encerramento num horizonte tão próximo.

Não ignorando as reações manifestadas, certo é que esta alteração ajudou a reforçar o cumprimento dos prazos no sentido da sua obrigatoriedade, reforçando assim o controlo e respeito pelos mesmos já que as medidas consagradas no artigo 276º, como a aceleração processual, têm um “efeito e consequências ainda muito residuais”⁴⁰. Pela forma como o legislador operou as alterações à lei processual penal, entende-se que quis fazer sobressair o sentido de obrigatoriedade destes prazos.

Foram ainda apontadas duas principais “incoerências normativas” no Relatório Complementar no que toca aos prazos de inquérito: a sua manutenção e a uniformidade do prazo de 8 meses para todo e qualquer crime ou complexidade (276º/ 1 CPP), nos casos em que não haja arguidos presos ou sujeitos a obrigação de permanência na habitação, ao contrário do que acontece nos casos em que os há (276º/ 2). Assim, ao manter inalterados os prazos, o legislador prevê uma tramitação mais célere nos casos em que não há arguidos presos, o que fica sem lógica quando se trata, por exemplo, de um caso de excecional complexidade do crime, em que só é possível valorar esta situação para obter uma elevação do prazo se houver arguidos presos. Tal arranjo legal desta matéria vai claramente contra as garantias do processo criminal (32º CRP) e coloca em causa a posição e estatuto do arguido enquanto tal (57º CPP), nunca podendo a lei prever a hipótese de uma maior duração de inquérito num caso em que o arguido está privado da sua liberdade. Estes casos exigem assim a tramitação mais célere possível.

Ainda assim, a complexidade do crime apresenta-se aqui, segundo a alteração introduzida, como completamente irrelevante para efeitos do prazo de duração do inquérito, não havendo qualquer possibilidade de elevação deste ainda que se justifique numa das alíneas do 276º/ 2, ao contrário dos casos em que haja arguidos.

Estávamos perante uma falha gritante no que dizia respeito à consideração de tais circunstâncias, tidas em conta nas previsões de elevação do prazo de 6 meses mas aqui totalmente postas de lado sem aparente razão nem lógica que se entenda. Deste modo, em 2010 procedeu-se a uma nova reforma na lei processual penal.

⁴⁰ Ibid., pág. 22

A Lei nº 26/2010 de 30 de Agosto, introduziu algumas importantes alterações como a definição de novos prazos para o inquérito. Ainda que lhe tenham sido tecidas críticas, que pela sua intervenção “cirúrgica” frustrou algumas expectativas que se tinham no que toca às suas alterações, entendo que o alargamento dos prazos foi, sem dúvida, uma mudança positiva (e necessária) de modo a dar resposta às investigações de crimes mais complexos, para os quais os anteriores prazos não eram adequados.

Relativamente ao próprio artigo 276º, os prazos apresentaram-se iguais para os casos em que há arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação: 6 meses, exceto se se preencher alguma das condições do número 2, caso em que o prazo é elevado para 8, 10 ou 12 meses, respetivamente alíneas a), b) e c) do 276º/ 2. Por outro lado, no sentido das posições tomadas em oposição à manutenção do prazo uniforme de 8 meses para os restantes casos, houve uma mudança em relação à redação anterior e o número 3 passou a prever as hipóteses de elevação desse mesmo prazo, com igual fundamentação às alíneas anteriores que permitem o alargamento do prazo de 6 meses: o crime ter por objeto um dos crimes referidos no 215º/ 2; o procedimento, independentemente do crime, se revelar de excecional complexidade, nos termos do 215º/ 3; casos referidos no 215º/ 3. Os novos prazos previstos são de 14, 16 e 18 meses, consagrados nas alíneas a), b) e c), respetivamente, do número 3 do artigo 276º.

No Relatório Complementar foram apresentadas várias propostas com vista ao alargamento do prazo de 8 meses⁴¹, de modo a valorar a excecional complexidade quer da natureza do crime, quer do procedimento, quando assim fosse, pois este não era adequado à investigação da criminalidade complexa. Assim, a alteração deu-se em resposta às críticas feitas à manutenção do prazo na redação anterior, pois “os prazos da lei anterior não se coadunavam com a realidade das investigações”⁴². Há quem defenda que esta previsão de alargamento é exagerada ou despropositada, afirmando que esta Revisão serviu para dar uma resposta satisfatória a pretensões corporativas, nomeadamente do MP. Porém, como se pode concluir pelo que já foi analisado, o sentido desta mudança apenas se

⁴¹ Este apresentava um dado relevante, no que toca à duração das investigações: em cerca de 70% dos processos, a duração média dos inquéritos pode ir até 24 meses (pág. 29), o que claramente extravasa e muito o prazo definido legalmente para a duração desta fase.

⁴² ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª Edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2011, pág. 710

preendeu com razões de coerência normativa e valoração proporcional de aspetos como a excecional complexidade entre as situações de arguidos presos e os restantes casos. Mais uma vez, reforça-se aqui a transparência com que o legislador pretende que os prazos de inquérito sejam respeitados e se protejam os direitos do arguido.

Outra novidade introduzida foi a da suspensão do prazo mediante expedição de carta rogatória. Até à data, as únicas possibilidades de suspensão do prazo previstas eram a eventual suspensão provisória do processo (280º/ 1) e a mediação penal, prevista na Lei nº 21/2007. Assim, o número 5 do artigo 276º definiu que no caso de expedição de carta rogatória o prazo é suspenso, voltando a contar a partir da respetiva devolução, independentemente do cumprimento da rogatória. Dado que o limite máximo corresponde a metade do prazo de duração máxima do inquérito e que se aplica “em cada processo”, ele é único e definitivo, independentemente do número de cartas rogatórias expedidas durante esta fase processual.

É de notar também a manutenção do regime do segredo de justiça e acesso aos elementos do processo por parte de certos sujeitos processuais, mais precisamente o artigo 89º e principalmente o seu número 6, que tanta relevância tem nesta matéria e se liga, como já vimos, intrinsecamente aos prazos do inquérito mas que não sofreu qualquer alteração apesar do alargamento dos prazos.

Esta Revisão criou grande expectativa, fruto da discussão que a anterior tinha gerado acerca destes temas, porém várias personalidades expressaram o seu descontentamento e desilusão para com ela, afirmando que poucas eram as alterações relevantes introduzidas nesta Lei nº 26/2010. Assim, o principal reparo que há a fazer não diz respeito às alterações nos prazos ou a previsão de suspensão por carta rogatória mas sim ao “facto de esta solução legislativa não estar pensada numa perspectiva de coerência sistemática e sobretudo em conjugação com a norma que mais conflitos suscitou na sua aplicação prática, logo após a entrada em vigor da Reforma de 2007: exatamente o artigo 89º, nº6”⁴³. Assim, de forma algo incoerente, elevam-se os prazos para dar resposta à inadequação dos anteriores, dadas as exigências feitas ao MP no inquérito, para depois se permitir a prorrogação deste prazo para um certo tipo de criminalidade, casos que já se encontra abarcados pelas hipóteses constantes desse número 6 (89º): os das alíneas i) a m)

⁴³ DAMIÃO DA CUNHA, José M. – op. cit., pág. 123.

do artigo 1º (casos de terrorismo, criminalidade violenta, criminalidade especialmente violenta e criminalidade altamente organizada). Tal não faz sentido visto que estes casos são precisamente alguns daqueles que justificam a elevação dos prazos do inquérito em primeiro lugar. Neste sentido, esta curta intervenção na lei não solucionou de todo os problemas que vinham sendo levantados ao longo do tempo, elevando-se simplesmente os prazos do inquérito. Em consequência, “alivia-se assim a pressão burocrática exercida sobre o MP mas não se resolve o essencial”⁴⁴, sendo que o que está em causa são as condições para cumprir esses mesmos prazos e não a sua duração.

Deste modo, alterou-se de forma significativa a redação do artigo 276º, com a introdução do alargamento dos prazos no casos em que não haja arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação e a consagração de uma hipótese de suspensão do prazo com a emissão de carta rogatória, chegando assim à forma e conteúdo atual do respetivo preceito, tal como na Lei n.º1 de 2018, de 29 de Janeiro, a 36ª versão da lei processual penal.

O atual artigo 276º e algumas ligações relevantes

Por fim, chegamos à sua atual redação, com os mesmos prazos e respetivos alargamentos introduzidos pela Reforma de 2010 e, de igual forma, assim como as restantes previsões subseqüentes do 276º.

Determina expressamente o n.º 1 que “o Ministério Público encerra o inquérito, arquivando-o ou deduzindo acusação, nos prazos máximos de seis meses, se houver arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação, ou de oito meses, se os não houver”, enquanto os n.ºs 2 e 3 estabelecem, como já vimos, as previsões de alargamento destes nos casos em que estejam preenchidos os requisitos aí descritos, por razões de complexidade e exigência quer do procedimento, quer do crime.

Ao longo do tempo, foi sendo dado ao MP mais tempo para a conclusão do inquérito, focando-se depois o legislador, a partir da Revisão de 2010 (última alteração feita ao artigo 276º), mais na criação de medidas de combate a certos tipos de

⁴⁴ CONDE CORREIA, João – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011, pág. 170

criminalidade do que no próprio prazo desta fase processual. Tenta assim solucionar as dificuldades crónicas das investigações criminais em vez de simplesmente aumentar o prazo para a sua conclusão, procurando desbloquear o caminho para uma efetiva e justa prossecução do crime e exercício da ação penal. No entanto, este artigo tem implicações fundamentais, em virtude das suas previsões, que assim impõem uma análise.

Desde logo, como estamos a falar de prazos, importa determinar o momento do início da sua contagem. Este é nos dado pelo artigo 276º/ 4, definindo que este prazo de duração máxima do inquérito se conta a partir do momento em que este corra contra pessoa determinada ou em que se tiver verificado a constituição de arguido. Temos assim dois possíveis momentos que se distinguem, não ao acaso mas sim para acautelar uma importante situação: correndo o inquérito, a partir de certo momento, contra pessoa determinada, poderia a autoridade judiciária responsável retardar a constituição de arguido⁴⁵ precisamente para evitar o início desta contagem. Assim, o legislador previu estas duas hipóteses de modo a evitar estes adiamentos, podendo nós concluir que “a razão pela qual autonomizou a hipótese de o processo correr contra pessoa determinada é precisamente esclarecer que a contagem do prazo se inicia aí mesmo que haja um retardamento da constituição de arguido”.⁴⁶ No caso em que venham a ser constituídos

⁴⁵ O retardar da constituição de arguido por parte do MP poderia satisfazer várias pretensões dos magistrados: tal como consagrado no artigo 58º/ 1/ a) do CPP, correndo inquérito contra pessoa determinada em relação à qual haja suspeita fundada da prática de crime, se esta prestar declarações perante um OPC ou autoridade judiciária, tem obrigatoriamente de haver constituição de arguido. Associando este preceito ao artigo 272º/ 1, temos o caso mais comum de constituição de arguido, já que este determina que se o inquérito correr contra pessoa determinada em relação à qual haja suspeita fundada da prática de crime é obrigatório interrogá-la como arguido. A falta de interrogatório do arguido quando é possível notificá-lo (em oposição ao caso do artigo 272º/ 1, segunda parte), gera a nulidade prevista no artigo 120º/ 2/ d), de acordo com o decidido Tribunal Constitucional no seu Ac. nº 53/ 2011, de 09-03-2011 e o Ac. do STJ de Fixação de Jurisprudência nº1/2006, de 2-01-2006, disponíveis em <www.dgsi.pt>. Porém, nos casos em que não há uma fundada suspeita, ainda que se possa vir a desenvolver em relação a esta pessoa determinada, a autoridade judiciária pode atuar com o fim de retardar a constituição de arguido, de modo a evitar que essa pessoa disponha, por exemplo, do direito a não prestar declarações sobre questões relativas aos factos que lhe são imputados (artigo 61º/ 1/ d), um dos vários direitos e prerrogativas de que o arguido dispõe. Assim, há casos em que o MP atua de modo a levar essa pessoa a prestar declarações sem haver constituição como arguido, ouvindo-a como testemunha. Estas têm o dever de colaborar e responder às questões colocadas relativas aos factos do caso – como resulta do disposto nos artigos 131º e 132º do CPP – e ajudar à descoberta da verdade, ao contrário do arguido. Destarte, o MP está a atuar de forma ilegal ao retardar a constituição de arguido de determinada pessoa sob investigação quando esta presta declarações à autoridade judiciária ou determinado órgão de polícia criminal. Para NUNO BRANDÃO, estas devem ser ouvidas não como testemunhas mas sim como suspeitos, não tendo essa obrigatoriedade de responder às inquirições sobre os factos em causa e dispondo também de um direito ao silêncio, reconhecido doutrinariamente, ao contrário do arguido.

⁴⁶ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Os crimes de corrupção – notas críticas a partir de um regime jurídico-penal sempre em expansão”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Nº28, 2016, pág. 100

vários arguidos, o prazo inicia-se de igual forma com o correr do inquérito contra uma pessoa determinada ou a primeira constituição de arguido.⁴⁷

Iniciando-se assim a contagem num destes momentos, importa também analisar uma possível causa de suspensão dessa mesma contagem, introduzida como sabemos pela Reforma de 2010. Temos então no artigo 276º/ 5 uma causa de suspensão do prazo de duração do inquérito: a expedição de carta rogatória. Estas configuram pedidos de auxílio formulados por uma autoridade judiciária nacional e remetidos a uma autoridade judiciária estrangeira, com vista a possibilitar a investigação ou o julgamento de determinados factos. Estes pedidos internacionais de cooperação têm o seu regime definido e regulado na Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto e permitem ao titular do inquérito nacional – o Ministério Público – requerer certas diligências a entidades estrangeiras, de modo a desenvolver a investigação e executar uma perseguição cabal do autor do crime. O prazo para realização do inquérito é único, dado que a lei não prevê causas de interrupção, sendo também, geralmente, contínuo, salvas as exceções de uma possível suspensão do prazo. Deste modo, até à Reforma de 2010, a lei processual penal apenas previa uma única causa de suspensão do prazo: a suspensão provisória do processo (artigo 280º/ 1). Não esquecendo o regime da mediação penal, que implica também uma suspensão do prazo para investigar, surgiu então este novo mecanismo: a emissão de uma carta rogatória, no âmbito da investigação (artigo 276º/ 5). Esta produz assim um “efeito colateral para além dos efeitos clássicos dos prazos do inquérito”⁴⁸, ainda que a sua introdução tenha sido inovadora mas algo contida.

A suspensão do prazo inicia-se com a própria expedição da carta e termina com a sua devolução às autoridades nacionais, a qual não se confunde com o seu cumprimento.⁴⁹ O limite máximo de tempo pelo qual o prazo pode estar suspenso é correspondente a metade do prazo máximo do inquérito e aplica-se, fruto do texto legal, apenas “em cada processo”, sendo o mesmo limite independentemente do número de rogatórias expedidas.

⁴⁷ Cf. Ac. do TRP de 25-09-2013 disponível em <www.dgsi.pt>

⁴⁸ CATARINO, Nuno – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “Publicidade, segredo de justiça e prazos de inquérito: os segredos da reforma”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011, pág. 184

⁴⁹ A rogatória pode já ter sido cumprida e ainda permanecer na posse da autoridade estrangeira, carecendo de devolução por determinado motivo, como aguardando uma certa notificação, uma razão de natureza burocrática.

De seguida temos no n.º 8 do artigo 276 a previsão de aceleração processual (artigo 108º), determinada, oficiosamente pelo superior hierárquico ou a pedido do arguido ou do assistente, nos termos do artigo 109º. No n.º 5 deste 109º encontramos os vários sentidos que a decisão sobre este pedido de aceleração pode ter. Era já uma medida prevista no documento original de 1987, cuja redação do mesmo mandava proceder segundo o disposto no artigo 109º e que foi mantida até à atualidade. No seguimento da Reforma de 2007, o Relatório Complementar efetuou uma análise a esta previsão, referindo que esta era uma forma de reação dos sujeitos processuais, podendo ainda propor uma ação de responsabilidade civil contra o Estado, se o atraso fosse de tal ordem que o justificasse. Afirmou que “na prática, trata-se de um mecanismo que não é muito usado e são apontados vários factores: em regra os órgãos de decisão pronunciam-se descupabilizando o agente responsável pelo atraso, embora tendam a dar um prazo para a conclusão da respetiva fase ou diligência; os sujeitos procesuais (...) se são arguidos, têm receio em levantar um incidente ao magistrado que o possa prejudicar disciplinarmente; e a dilação do processo pode servir a sua estratégia”.⁵⁰ O pedido é então decidido, nestes casos de inquérito, pelo Procurador-Geral da República, estando o processo sob direção do MP, como disposto no artigo 109º/ 2/ a). Esta previsão legal não foi decidida de uma assentada, tendo sofrido alterações em resultado de debate parlamentar relativo à proposta de lei, determinando que, em fase de inquérito, o pedido fosse decidido pelo PGR e apenas no sentido das previsões do artigo 109º. Deste modo, indo em sentido contrário ao que no projeto estava previsto, “a decisão sobre a aceleração passou a não permitir ordenar a prática de atos processuais – pois que, pensando no Conselho Superior do Ministério Público, este, sob pena de inconstitucionalidade, não poderia interferir em processos pendentes”⁵¹ – mas antes pelas possibilidades elencadas no artigo 109º, que é taxativo. Assim, o incidente de aceleração processual apenas pode resultar numa das hipóteses desse mesmo artigo, cabendo ao PGR, neste caso, decidir qual delas e não determinar quais os atos processuais a praticar por parte do MP.

⁵⁰ OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – op. cit., pág. 22

⁵¹ BARREIROS, José António – op. cit., pág. 160 – clarifica o Autor que esta alteração se processou “em sede de discussão parlamentar da proposta de lei apresentada à Assembleia da República, tendo sido modificado o seu ponto 21, determinando assim que, na fase de inquérito, este pedido fosse decidido não pelo Conselho Superior da Magistratura mas sim pelo Procurador-Geral da República”, afirmando que esta foi uma “severa limitação à possibilidade de enfrentar a violação de prazos estipulados para a duração do inquérito”.

Outra vertente nuclear no que toca aos prazos de inquérito e sua duração é a declaração de excecional complexidade. Esta pode ser descrita, superficialmente, como uma característica de um procedimento ou de um crime que importa uma consideração especial do mesmo, em virtude das circunstâncias que o envolvem. Porém, o legislador não nos dá uma definição exata, limitando-se a enunciar circunstâncias que possam levar à sua declaração. Declarar a excecional complexidade do caso implica, como se sabe, o alargamento do prazo para investigar – artigo 276º/ 2/ b) e c), 3/ b) e c) – e permite ao MP uma direção eficaz e adequada do inquérito (em ambas as alíneas c) junta-se esta complexidade a um dos tipos de crime previstos no artigo 215º/ 2). Deste modo, esta relaciona-se intrinsecamente com os prazos máximos da prisão preventiva (artigo 215º) e a sua declaração, tal como para os prazos de inquérito, alarga o período de tempo pelo qual o arguido pode estar preso preventivamente. Este juízo feito sobre as circunstâncias do caso, de modo a aferir o seu grau de complexidade, “é um juízo prudencial, de razoabilidade, de critério da justa medida na apreciação e na avaliação das dificuldades suscitadas pelo procedimento”⁵² e não apenas uma vontade da autoridade judiciária que dirige o inquérito em que se alargue o prazo, quer deste, quer da prisão preventiva, eventualmente.

O n.º 3 desse mesmo artigo afirma que a excecional complexidade se pode dever, nomeadamente, ao número de arguidos ou de ofendidos ou ao carácter altamente organizado do crime. Já no Ac. do STJ de 26-01-2005, providenciando uma interpretação daquilo que se pode (e como se pode) entender desta matéria, afirmou-se que o artigo 215º/ 3 nos dá, efetivamente, uma noção de excecional complexidade, porém, na maior parte, em referência a espaços de indeterminação, carecendo de uma integração concretizada pela análise e ponderação dos vários elementos e circunstâncias do procedimento. Este juízo de ponderação traduz-se, essencialmente, numa avaliação prudente da matéria factual. Assim, esta apenas ganha sentido quando integrada nessa análise dos elementos do processo, numa perspectiva global da factualidade “enquanto conjunto e sequência de atos e revelação interna e externa de acrescidas dificuldades de investigação com refração nos termos e nos tempos do procedimento”.⁵³ A inclusão deste regime de excecional complexidade nos prazos da prisão preventiva e de duração máxima do inquérito, é expressão da clara valoração feita deste fator, por parte do legislador, para responder às exigências

⁵² Cf. Ac. do TRE, de 17-03-2015 disponível em <www.dgsi.pt>

⁵³ Cf. Ac. do STJ, de 26-01-2005 disponível em <www.dgsi.pt>.

particulares de tais casos, dando cumprimento aos requisitos constitucionais do dever de assegurar todas as garantias do processo criminal (artigo 32º da CRP), enquanto fornece as ferramentas para uma prossecução adequada do crime. Deste modo, importa aqui fazer já uma distinção importante, relativamente à valoração destes contornos de complexidade, no âmbito dos prazos do inquérito.

Não pode ser um argumento válido para justificar a violação destes prazos a complexidade do caso e as exigências de investigação daí decorrentes. Estas devem sim ser um motivo de alargamento do prazo e criação de mecanismos especializados de combate a casos de criminalidade grave e complexa, por parte do legislador, de forma a que se criem prazos adaptados às circunstâncias de investigação de crimes de como o de corrupção, a título de exemplo, que envolvem geralmente várias ramificações dentro da organização do criminoso. Porém, depois de valoradas estas especificidades pelo legislador na criação da lei, estas não podem servir de justificação, por parte do aplicador, para o desrespeito pelos prazos que se fundamentam justamente nessas mesmas exigências de complexidade. Tal como nos diz CLÁUDIA CRUZ SANTOS, “depois de o legislador ter criado um conjunto significativo de institutos orientados para a eficácia da investigação (...) e depois de ter alargado já o prazo de duração máxima do inquérito em função da sua complexidade, não pode vir o aplicador do direito pretender valorar duplamente aquilo que o legislador já teve em conta na criação de regimes excecionalíssimos, legitimados precisamente pela complexidade”⁵⁴.

Após analisar em que consiste esta excecional complexidade e as suas implicações nos vários prazos, importa saber quem tem competência para a declarar. Esta é uma temática que continua a gerar discussão no seio da doutrina, havendo posições de ambos os lados, atribuindo competência ou ao Ministério Público ou ao Juiz de Instrução.

Em 2009, no Relatório Complementar relativo às alterações da Reforma de 2007, seguindo agora aqui o seu racioncínio, afirmava-se que, pela nossa estrutura acusatória do processo penal, nos casos em que declarar a excecional complexidade não implique a prática de ato que requeira intervenção do JIC – atos que afetem direitos fundamentais – a competência deve pertencer ao MP. O juiz só atua quando se tratar de ato que contende

⁵⁴ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 560

com direitos fundamentais do arguido, sendo que deve ser o MP a declará-la⁵⁵. Fazia-se também o contraponto, ao considerar que poder-se-ia argumentar no sentido de que o MP, ao ter competência para este ato, não sujeito a controlo por parte do juiz, iria ter condições para declarar a excecional complexidade apenas com o fim de alargar os prazos, desvirtuando assim a natureza deste regime que, como o próprio nome indica, é excecional. Ainda assim, referiram-se também os princípios da legalidade e estrita objetividade a que o MP está sujeito na sua atuação, de modo a salientar o princípio da confiança nas instituições, em resposta a este anterior argumento.⁵⁶

A sua exposição da problemática⁵⁷ e consequentes recomendações foram determinantes para uma melhor perceção desta matéria, apesar de estas não terem figurado no texto legal de 2010 tal como se pretendia. Assim, a Reforma desse mesmo ano não previu qualquer atribuição da competência para declarar a excecional complexidade. Nada diz o artigo 276º sobre quem tem competência, nem o artigo 215º/ 3 a que este faz referência, o que nos deixa com uma lacuna sujeita a preenchimento mediante interpretação. Deste modo, a única solução possível que consiga sanar estes eventuais conflitos é, precisamente, a atribuição da competência ao JIC, como, aliás, sempre se entendeu, pelo menos no que toca aos caos em que há arguidos sujeitos a medidas privativas da liberdade.⁵⁸

Para PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, esta competência pertence exclusivamente ao juiz, sendo que “o juiz de primeira instância pode declarar, oficiosamente ou a requerimento do MP (...) e ouvidos o arguido e o assistente, a excecional complexidade de um processo”⁵⁹, mediante despacho fundamentado e que admite recurso.

⁵⁵ Neste sentido, DAMIÃO DA CUNHA, José M. – op. cit., pág. 134

⁵⁶ OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – op. cit., pág.28

⁵⁷ O Relatório expôs muito bem esta matéria e apontou duas hipóteses de controvérsia (caso de haver arguidos presos e caso de não os haver) na declaração de excecional complexidade entre MP e JIC, descritas nas suas páginas 28 e 29

⁵⁸ Neste sentido, Ac. do TC nº555/2008, disponível em <www.dgsi.pt>, o qual “não julga inconstitucional a norma do artigo 215º, n.º 4, do Código de Processo Penal, na versão dada pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, quando interpretada no sentido de permitir que, durante o inquérito, a excecional complexidade, a que alude o n.º 3 do mesmo artigo, possa ser declarada oficiosamente, sem requerimento do Ministério Público”.

⁵⁹ ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2011, pág. 279

Na opinião do Ministério Público, “não se compreende por isso que se queira fazer intervir o juiz de instrução para decidir qual o prazo que o Ministério Público deve ter para concluir um inquérito (...), se for o juiz de instrução a decidir da elevação dos prazos, haverá uma intromissão injustificada no inquérito, com consequências a nível interno do Ministério Público”⁶⁰.

Todavia, independentemente de haver arguidos presos ou não, se o prazo máximo de duração do inquérito procura a defesa dos direitos das pessoas, restabelecimento da paz jurídica, um prestar contas da ação penal e confiança na atuação do seu titular através da transparência e sindicância da mesma, quem se encontra na melhor posição para declarar esta excecional complexidade é o juiz de instrução criminal, de modo a que não se possa invocar o argumento do abuso da excecionalidade deste mecanismo apenas para elevação de prazos de inquérito e duração da prisão preventiva por parte de quem investiga, fazendo-o sem qualquer intromissão na direção do inquérito por parte do MP e atribuições deste. Vigora nesta matéria, relativamente ao requerimento do MP para que seja declarada a excecional complexidade do processo, o princípio do contraditório, que determina a notificação do arguido para este se pronunciar sobre este requerimento (como decorre do direito de defesa do arguido e do artigo 61º/ 1).⁶¹

É também imprescindível a análise do artigo 89º/ 6 e as suas implicações, que, como anteriormente demonstrado, gerou bastante controvérsia no seio da doutrina e entidades da vida prática judiciária, ainda que, com este, o legislador pretendesse alcançar um maior respeito pelo cumprimento dos prazos máximos de inquérito. Tendo passado a vigorar no inquérito um princípio de publicidade, tornou-se necessário requerer ao juiz de instrução a sujeição do processo a segredo de justiça, permitindo-se também que o arguido aceda aos autos a partir do decurso do prazo máximo de duração do inquérito, o que criou uma forte ligação entre estes prazos e o segredo de justiça e conseqüente acesso aos elementos do processo.

⁶⁰ SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, op. cit., pág. 18 – ainda sobre esta temática, os próprios magistrados afirmam, porém: “aceitamos que é duvidoso que possa ser o Ministério Público a fazer a declaração de excecional complexidade, face aos efeitos que tal declaração tem nos ulteriores trâmites do processo (alargamento de prazos e do número máximo de testemunhas)”.

⁶¹ Neste sentido, Ac. do TRL de 29-09-2015 e, por referência na decisão deste, Ac. do TC n.º 434/87, de 4-11-1987, *in* BMJ 371 -160, que reforçou a verificação inabalável do direito ao contraditório, juntamente com todas as outras garantias de defesa – artigo 32º/ 1 da CRP.

É de lembrar que, em resposta a muitas das críticas tecidas, o nosso processo penal de estrutura acusatória (consagrada no artigo 32º/ 5 da CRP) e a sua afirmação “está incindivelmente associada à consagração dos princípios da *publicidade, oralidade e imediação*, entendidos como cânones essenciais de uma conceção processual sustentada numa distinta compreensão da pessoa e dos seus direitos”⁶², ainda que alguns autores afirmem que esta publicidade introduzida vem distorcer por completo a investigação e a própria harmonização prática das suas finalidades⁶³ conflituantes. A publicidade do processo assegura, na sua medida, o direito de defesa do arguido, dimensão fundamental das garantias do processo criminal – artigo 32º/ 4 da CRP – que se desdobra posteriormente nos vários direitos e prerrogativas de que o suspeito dispõe, uma vez constituído arguido. Esta tem, assim, “como principal finalidade dissipar quaisquer desconfianças que se pudessem suscitar sobre a independência e a imparcialidade no exercício da justiça penal e na tomada das decisões visando, assim, evitar as desconfianças da comunidade quanto ao funcionamento dos tribunais e a realização da justiça”⁶⁴. Acompanhando as várias críticas e questões colocadas, vários autores reclamaram a inconstitucionalidade das normas, argumentando que atentava contra o preceito que define a proteção do segredo de justiça – artigo 20º/ 3 da CRP – e que o atribuir da decisão sobre a sujeição do processo ao segredo de justiça ao juiz de instrução, estaria a “roubar” o MP das suas funções e atribuições na fase de inquérito, da qual é titular – artigo 219º/ 1⁶⁵.

A questão prende-se com o entender da publicidade do inquérito como um direito do arguido ou não, em virtude das disposições constitucionais já mencionadas. Em defesa desta consideração, GERMANO MARQUES DA SILVA afirmou que “a partir do momento em que a publicidade do inquérito é configurada pela lei como um direito nada obsta, ou

⁶² OLIVEIRA E SILVA, Sandra – op. cit., pág. 1158

⁶³ Assim, CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 206 – “a solução legal, apesar do louvável interesse da proteção dos direitos do arguido, prejudicados pela demora da investigação criminal em curso, parece, assim, esquecer, quase por completo, o interesse contraditório da descoberta da verdade e da realização da justiça penal”.

⁶⁴ CASTANHEIRA NEVES, Alfredo – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “A publicidade e o segredo de justiça no Processo Penal Português após as Revisões de 2007 e 2010”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011, pág. 90

⁶⁵ Neste sentido, FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – “Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º18, 2008, pág. 375 e ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª Edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2011, pág. 248 e ss.

melhor, impõe-se que a sua restrição só possa ser determinada pelo juiz. (...) Ora, o direito à publicidade do processo, pelo menos no que respeita à publicidade interna e ao arguido, prende-se diretamente com o seu direito de defesa. Conclusão: não é pela via da inconstitucionalidade que as normas cairão”⁶⁶.

Importa destacar que a Revisão da lei processual, efetuada após o Ac. do STJ de Fixação de Jurisprudência n.º 5/2010, manteve todo o regime de segredo de justiça, assim como este n.º 6 relativo ao acesso aos autos e consagrou novas hipóteses de alargamento dos prazos de inquérito, o que nos permite retirar conclusões no que toca a estes preceitos. Como nos diz CLÁUDIA CRUZ SANTOS em relação a este entendimento, conjugado agora com jurisprudência obrigatória, “esta é, porém, posição que se não pode aceitar. (...) Ou seja: a revisão do CPP de 2010, ao consagrar aquilo a que Damião da Cunha chama “generosos”⁶⁷ alargamentos dos prazos de duração do inquérito, além da possibilidade da sua suspensão caso existam “cartas rogatórias em execução”, torna irrazoável a jurisprudência antes fixada num contexto em que os prazos eram muito mais curtos e não se admitia aquela suspensão”⁶⁸. Anteriormente à fixação de jurisprudência, já se defendia que a interpretação correta do preceito seria aquela que “extraí da parte final do n.º 6 do artigo 89.º um *dúplice* limite à duração deste novo tempo de segredo, vale dizer, aquela que situa a margem da decisão do juiz entre dois parâmetros: um limite relativo, que se retira da cláusula “prazo objetivamente indispensável à conclusão das investigações”, e um limite absoluto, que decorre da fixação de um prazo máximo de três meses. (...) Nos inquéritos relativos a crimes das als. i) a m) do artigo 1.º o segredo interno pode ser

⁶⁶ MARQUES DA SILVA, Germano – “A Publicidade do Processo Penal e o Segredo de Justiça. Um novo paradigma?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º18, 2008, pág. 261

⁶⁷ Neste sentido, DAMIÃO DA CUNHA, José M. – op. cit., pág. 122 – neste sentido, importa referir a posição do Autor (nesta mesma obra; pág. 136) relativamente à jurisprudência fixada: “devemos dizer que a nossa interpretação (como a maioria da doutrina) sempre se inclinou no sentido contrário àquele que o Acórdão de Fixação de Jurisprudência definiu. De facto, não nos parece que seja hermeneuticamente adequada a interpretação segundo a qual, após uma primeira prorrogação de prazo máximo de 3 meses, é admissível uma nova prorrogação, agora “eterna”; se tivesse sido essa a intenção do legislador, então teria optado por uma formulação “alternativa” (ou 3 meses; ou até à conclusão das investigações, caso se trate de criminalidade das als. i) a m))”.

⁶⁸ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Os crimes de corrupção – notas críticas a partir de um regime jurídico-penal sempre em expansão”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, N.º 28, 2016, pág. 102 – também a Autora refere (na mesma obra; igualmente pág. 102) que “cumprir notar que o prazo aqui referido não é, de forma imediata, o prazo de duração do inquérito, mas sim o prazo durante o qual estaria ainda vedado o acesso aos autos” – distingue-se assim a interpretação deste daquela que se faz sobre a natureza dos prazos desta fase processual.

prolongado até ao máximo absoluto de seis meses”.⁶⁹ Esta análise e exposição ajuda claramente a entender a interpretação que se deve tomar e as intenções do legislador que motivaram a inclusão deste princípio de publicidade: o respeito pelos prazos e a obrigatoriedade a estes associada, expresso por preceitos como este que faz cessar o segredo de justiça interno.

Não obstante as várias opiniões contra este novo regime, as normas acabaram por permanecer na lei e com igual redação, levando a que o MP tivesse de adaptar a sua atuação de modo a respeitar os prazos do inquérito e evitar o levantamento do segredo interno.

O MP tem também o dever de arquivar o inquérito se não tiver sido recolhida prova suficiente de que se tenha verificado crime, de o arguido não ter praticado esse mesmo crime ou de o procedimento não ser mais legalmente admissível, nos termos do artigo 277º/ 1 e 2, sendo que, apenas um entendimento com base na obrigatoriedade destes logra em dar sentido a este preceito e ao dever que impõe ao MP. O artigo 277º/ 2 alude ao prazo previsto no artigo anterior para a duração da investigação, expressão de uma possível caducidade ou perentoriedade desses mesmos prazos. Aliás, esta previsão não negligencia a descoberta da verdade ou a possível existência de um crime, visto que existe um mecanismo previsto na lei – artigo 279º – que permite a reabertura do inquérito. Desta forma, no seu número 1 prevê-se que “esgotado o prazo a que se refere o artigo anterior, o inquérito só pode ser reaberto se surgirem novos elementos de prova que invalidem os fundamentos invocados pelo Ministério Público no despacho de fundamento”, o que assegura sempre uma possível reabertura do inquérito, caso haja fundamento para tal. A consideração destes prazos como não sendo apenas indicativos, não implica um hipotecar de todas as hipóteses de investigação do crime, muito menos uma extinção definitiva do processo que visa punir a conduta criminosa da qual o MP obteve notícia.

Deste modo, como nos diz CLÁUDIA CRUZ SANTOS, “reconhecer este prazo de duração máxima do inquérito como prazo perentório (...) não significa encurtar o prazo do

⁶⁹ OLIVEIRA E SILVA, Sandra – op. cit., pág. 1180 – também o Ac. do TRG de 14-04-2008, disponível em <www.dgsi.pt>, que explicita de forma exemplar a natureza das previsões introduzidas pelo legislador e que estabeleceu um limite (eventualmente adequado) ao “prazo objetivamente indispensável”, de três meses, assim como a primeira prorrogação. De igual modo, COSTA ANDRADE, Manuel da – “*Bruscamente...*”, pág. 72

procedimento criminal nem desconsiderar a importância da descoberta da verdade como finalidade processual penal. E é assim porque, como também bem reconheceu o legislador, enquanto não tiver decorrido o prazo mais longo da prescrição do procedimento criminal sempre se admitirá a reabertura daquele inquérito “*caso surjam novos elementos de prova que invalidem os fundamentos invocados pelo Ministério Público no despacho de arquivamento*” (artigo 279º, n.º 1 do CPP)⁷⁰. É durante o prazo de prescrição criminal⁷¹ que é possível esta reabertura, que apenas faz sentido se considerarmos ditos prazos como obrigatórios e, em certa medida, “sancionatórios”. Esta problemática suscita a questão de saber se o despacho de arquivamento proferido pelo MP no final do inquérito é ou não preclusivo dessa possibilidade de reabertura do inquérito. Apesar da consagração legal o permitir, a doutrina diverge, havendo quem defenda o seu valor de caso julgado⁷². No entanto, o surgimento de novos indícios não pode ser ingorados, desde que não surjam de uma investigação paralela do MP e merecem ser tidos em conta, justificando uma quebra da paz jurídica em prol da investigação do crime e descoberta da verdade, assim como se sustenta a quebra da proteção dos direitos do arguido quando se consideram os prazos máximos do inquérito “meramente ordenadores”. É outro ponto de bastante conflito entre as finalidades do processo, relevando aqui o princípio constitucional do *ne bis in idem* (artigo 29º/ 5 da CRP), impondo que ninguém seja sujeito a novo julgamento pela prática do mesmo crime, ainda que, por outro lado, a cláusula *rebus sic stantibus* permita que seja reaberto o inquérito e se investigue de novo, fruto dessas novas informações incontornáveis que se apresentam agora ao caso.

Ainda que a paz jurídica seja fundamental, a concordância que se deve operar, no seguimento do arquivamento do processo por, por exemplo, decurso dos prazos do inquérito, deve permitir esta reabertura, sendo que o despacho fundamentado que arquivou

⁷⁰ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 573

⁷¹ Consagrados no artigo 118º do Código Penal, os prazos do procedimento criminal determinam o período durante o qual o Estado detém essa pretensão punitiva relativamente ao crime em causa. Sendo estes consideravelmente mais longos (e distintos) do prazo de duração máxima do inquérito, a previsão diferenciada destes responde adequadamente às finalidades do processo penal, permitindo que se investigue e efetue diligências que restringem os direitos fundamentais do arguido, durante a investigação e durante esse mesmo prazo de duração, ao invés que o prazo de prescrição estabelece a janela temporal durante a qual o crime pode ser perseguido, ainda que já extinta a investigação.

⁷² GERALDO, Tiago – “A Reabertura do Inquérito”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano IV, N.º 13, 2013, pág. 198 – desta opinião partilham também EDUARDO CORREIA, FIGUEIREDO DIAS e CASTANHEIRA NEVES.

o processo não deve ser entendido como “caso julgado”⁷³, caso contrário não faria sentido a previsão do artigo 279º. Porém, sendo grave a perturbação jurídica gerada por este mecanismo, deve-se assegurar o seu uso excecional e apenas nos casos em que surjam indícios incontornáveis no que toca à investigação e à possibilidade de perseguição efetiva do crime e seu autor, defendendo até a sua irrepetibilidade. Feita esta análise, estará assim acautelada a perseguição do crime, ainda que excedidos no inquérito os prazos, mediante invalidação dos fundamentos do despacho proferido pelo MP, o que está completamente de acordo com as finalidades do processo penal e as próprias previsões do legislador.

Este processo justo e adequado às exigências constitucionais implica, de igual modo, um respeito pela presunção de inocência do arguido – garantia constitucional prevista no artigo 32º/ 2 da CRP – e uma efetiva direção deste e aplicação da lei de modo a assegurar este mesmo respeito por um verdadeiro direito fundamental do arguido. Ora, naturalmente se percebe que esta presunção é claramente incompatível com um incumprimento – visto até de forma algo acrítica pela maioria dos sujeitos processuais – dos prazos máximos de duração do inquérito, levando esta violação ao que CLÁUDIA CRUZ SANTOS expõe de forma exímia quando afirma que “o que subjaz à ideia de que se pode investigar sem prazo é a convicção de que o arguido é culpado: ainda não se encontraram indícios bastantes da sua culpa, mas com mais tempo eles encontrar-se-ão”⁷⁴. Estamos aqui perante uma questão de celeridade na realização do inquérito e as consequências que a sua falta traz para o arguido que tem já os seus direitos fundamentais restringidos.⁷⁵

Todos estes são fatores a ter em conta aquando da análise da natureza dos prazos máximos de duração do inquérito e da consequente ponderação do conflito entre

⁷³ Segundo a decisão proferida no Ac. do TRL de 07-01-2009, “é nulo por violação das regras de competência do tribunal, nos termos do disposto no artº 119º, al. e) do CPP, o despacho do juiz que indeferiu o requerimento do assistente, pedindo a reabertura do inquérito, com fundamento no trânsito em julgado do despacho que determinou o arquivamento em fase de instrução” o que nos permite entender que a força deste despacho não deve ser de caso julgado de modo a conceder margem para a reabertura do inquérito se surgirem novos elementos de prova que o justifiquem, sendo, tal como referido no mesmo Acórdão, “da competência do Ministério Público decidir da verificação dos pressupostos de que depende a reabertura do inquérito e deferir ou indeferir o respetivo requerimento”. Neste sentido, Ac. do TRL de 22-03-2001, disponível em <www.dgsi.pt>.

⁷⁴ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 569

⁷⁵ Neste sentido: CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 203

finalidades e o conteúdo máximo que se pode presevar de cada uma delas nos vários pontos de choque.

A violação dos prazos: consequências e soluções

Hoje, o artigo 276º têm a mesma redação que resultou das alterações de 2010, com o alargamento dos prazos e previsão de uma causa de suspensão e, de igual modo, o entendimento predominante continua a ser o mesmo: considerar estes prazos de duração máxima do inquérito, ainda que sejam tidas em conta todas as alterações (e seu sentido, na ótica do legislador), como prazos meramente indicativos. Segundo este entendimento, só assim se poderá perseguir adequadamente o crime, realizar um inquérito de forma justa e equilibrada e acusar – ou arquivar – com a devida fundamentação. Apesar desta perspetiva continuar a ter maior expressão, tanto na doutrina como no meio judicial, todas as alterações à lei, críticas efetuadas neste sentido e opiniões manifestadas por várias personalidades e autores, tem vindo a ser cada vez mais contestada e, destarte, é reconhecida à posição contrária a sua razão.

Até às alterações de 2007, as medidas previstas como consequência não tinham qualquer “efeito imediato na conclusão do inquérito”⁷⁶, o que mudou com a introdução do princípio da publicidade nesta fase e consequente mudança de paradigma no que respeita ao segredo de justiça. A intenção do legislador reflete-se nesta previsão de quebra automática do segredo interno com o decurso deste prazo fixado legalmente, expressão da obrigatoriedade que está na base destes prazos.

A propósito das alterações introduzidas na lei processual penal em 2007, vários autores realçaram – como já visto anteriormente – que o incumprimento destes prazos e o entender do mesmos como indicativos é prejudicial à posição do arguido e às próprias finalidades do processo, para além do facto de que as alterações introduzidas suscitam, no mínimo, uma nova análise do tema, no seguimento da alteração do paradigma do segredo de justiça e publicidade do processo. Assim, tornou-se notório que não podíamos continuar a considerar estes prazos como meramente indicativos, impondo agora, a lei, uma interpretação no sentido contrário, fruto das alterações ao regime de acesso aos autos e do

⁷⁶ OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – op. cit., pág. 20-21

próprio alargamento dos prazos – estes introduzidos, porém, em 2010 – para que pudessem (finalmente) ser cumpridos.⁷⁷ Porém, a jurisprudência continuou a qualificar assertivamente estes prazos como meramente ordenadores⁷⁸, o que em grande parte manteve e continua a manter⁷⁹ este entendimento.

Violado o prazo, no que toca à reação dos sujeitos processuais, temos, para além da aceleração processual⁸⁰, a possibilidade de intentar uma ação de responsabilidade civil contra o Estado, nos termos do artigo 22º da CRP. A nossa Constituição estatui que “o Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem”, previsão na qual se enquadra naturalmente a responsabilidade pela atuação do MP, neste caso o incumprimento de prazos fixados legalmente para a conclusão de uma fase processual durante a qual os direitos e liberdades do arguido estão sujeitos a graves restrições, não tendo este grande capacidade de resposta a estas imposições, ainda que protegido pelas previsões constitucionais que estabelecem os seus direitos e garantias do processo criminal. Este é concretizado pelo artigo 12º da Lei N.º 67/2007 – Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público – que nos assegura que “é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa”,

⁷⁷ DAMIÃO DA CUNHA, José M. – op. cit., pág. 125 e ss.

⁷⁸ Assim, Acórdãos do TRP de 27-02-2008 e de 23-04-2008 – em ambos, “este prazo não tem natureza perentória, assumindo carácter meramente ordenador”, disponíveis em <www.dgsi.pt>

⁷⁹ Neste sentido, o Ac. do TRL de 22-02-2017, disponível em <www.dgsi.pt> relativo à validade das diligências praticadas no âmbito do inquérito depois de expirado o prazo para a conclusão do mesmo, definido nos termos do artigo 276º do CPP, tendo concluído que “os prazos máximos de duração do inquérito não são perentórios, pois não é possível demarcar o tempo de uma investigação. As diligências praticadas para além desses prazos são válidas. Um excesso para além do que é razoável pode desencadear apenas responsabilidade disciplinar e um incidente de aceleração processual”.

⁸⁰ Neste sentido, o Ac. do STJ de 19-09-2012, disponível em <www.dgsi.pt>, que nos fornece um exemplo de resposta do Conselho Superior da Magistratura a um pedido de aceleração processual, na medida em que, no caso, “tendo o CSM mandado tramitar o processo como urgente, tinha de seguir com precedência sobre o restante serviço do tribunal e, se necessário, impunha-se que a recorrente desmarcasse serviço não urgente para assegurar o julgamento com a maior brevidade possível (...)”.

implicando aqui a responsabilidade do Estado por uma administração deficiente da justiça, nomeadamente o incumprimento deste prazo.⁸¹

No contexto atual, não posso deixar de referir e expor o entendimento dado pelo Ac. do TRL de 09-07-2015: “Concluímos, pois, que o prazo de conclusão do inquérito é um prazo de caducidade. Ora, se em sede de direitos disponíveis os prazos para o exercício do direito são de caducidade mal se compreenderia que em sede de processo penal, em que estão em causa direitos, liberdades e garantias, máxime, o direito fundamental à liberdade, se não entendesse serem os prazos de caducidade”. Este afirma assim que o prazo para a duração máxima do inquérito, elevado ou não pelas previsões do artigo 276º/2 e 3, deve ser entendido como um verdadeiro prazo de caducidade, implicando o encerramento do inquérito chegado este ao fim, sem prejuízo de uma possível reabertura do inquérito se assim se justificar, nos termos do artigo 279º. Deste modo, as exigências feitas à interpretação destes preceitos pelas próprias finalidades do processo penal, implicam, no mínimo, uma concordância prática em que se consiga salvaguardar o conteúdo máximo de cada finalidade. O entendimento de caducidade como natureza destes prazos, assume relevância para dar cumprimento à prossecução destas finalidades, justificando-se precisamente pela “necessidade de evitar uma desproteção excessiva de direitos fundamentais do arguido no processo penal (...), é também seguro que a teleologia do processo penal, num Estado de Direito, supõe a constante procura da solução que mais cabalmente contribua para a concordância prática”⁸². A celeridade que tem de caracterizar o processo impõe um combate a estas violações, que banalizam completamente a posição e estauto do arguido como tal que decorre dos seus direitos e garantias durante todo o processo, assegurados pelo artigo 32º da CRP.

As exigências do artigo 20º/ 4 e 5 da CRP são claras e não deixam margem para que se defenda essa natureza indicativa dos prazos. O legislador não previu um conceito indeterminado a ser completado por interpretação nem deixou em aberto a questão de

⁸¹ Neste sentido, ainda que não diretamente relacionado com o tema que se aborda, o Ac. do STA de 09-10-2014, disponível em <www.dgsi.pt>, que decidiu no sentido da ilicitude do atraso na decisão do processo, tendo por conclusão que “o atraso na decisão de processos judiciais, quando viola o direito a uma decisão em prazo razoável, é um facto ilícito, gerador de responsabilidade civil do Estado”.

⁸² CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 557 e 558 – neste sentido, a Autora afirma ainda (pág. 559) que, relativamente aos prazos do artigo 276º, “essa previsão legal significa que o ponto de concordância prática entre as finalidades por vezes conflituantes de descoberta da verdade e de proteção de direitos fundamentais do arguido foi estabelecido pelo legislador”.

modo a que o aplicador do direito preenchesse a lacuna, numa conjectura processual penal que nem sequer o permite dada a sua acusatoriedade e finalidades em jogo: definiu prazos concretos e até excepcionais causas de alargamento destes se no caso se verificassem essas condições, como a excecional complexidade, valorada logo *a priori* nesse plano legislativo. A própria epígrafe do artigo 276º define estes como prazos “máximos de duração” do inquérito, contrariamente a qualquer natureza de mera ordenação⁸³.

É certo que as investigações necessitam de tempo, quanto mais nos casos em que se esteja perante uma criminalidade grave e complexa, porém, tal já foi tido em conta nas várias medidas de combate a este tipo de criminalidade introduzidas na lei e na própria complexidade prevista para estes casos, que leva o processo para um patamar excecional mas adequado às exigências deste tipo de criminalidade.

A atividade do MP durante a fase de inquérito não se pode caracterizar como administrativa, ainda que tenha o seu âmbito de atuação, não dispõe de discricionariedade como um ente administrativo porque “toda ela se submete (entre nós) completamente ao princípio estrito da legalidade, quer porque, de todo o modo, ela se desenvolve (...) não segundo considerações de oportunidade e discricionariedade, mas diretamente subordinada à colaboração em um processo judicial”⁸⁴. Deste modo, não tem sustento o fundamento de que é necessária uma ponderação por parte da autoridade judiciária em relação ao cumprimento dos prazos.

A obrigatoriedade do seu cumprimento é determinante nesta fase, quer pela compressão de direitos durante o período pelo qual ela se arrastar, quer pela “condenação” social que o arguido sofre desde o momento em que é constituído como tal. Ainda que esteja prevista constitucionalmente a presunção de inocência, raramente esta é tida em conta por todos aqueles exteriores ao próprio processo, como nos diz FARIA COSTA acerca da constituição de arguido a figuras políticas, a título de exemplo, “ (...) funcionando socialmente, aliás, para eles, o princípio da presunção de culpa, é, então, certo e sabido que o acusado é considerado culpado e condenado no pelourinho da praça pública dos meios de

⁸³ Aliás, o Ac. do TRL de 22-02-2017, disponível em <www.dgsi.pt>, afirma que estas “disposições ordinárias determinantes dos prazos do inquérito não são, evidentemente, meramente indicativas”, declarando que sendo “limitadoras do arbítrio e impeditivas da insegurança e da incerteza jurídicas, são, por isso mesmo, elementos essenciais de garantia, de proteção e de defesa dos arguidos”.

⁸⁴ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – *Direito Processual Penal*, Reimpressão da 1.ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004, pág. 364

comunicação de massa (...) e de nada vale as constituições virem dizer que vigora o princípio da presunção de inocência”⁸⁵, exprimindo bem aqui a opressão a que o arguido está sujeito ao ser constituído como tal.

Estamos, afinal de contas, perante uma fase processual durante a qual “aceita-se que seja presa uma pessoa relativamente à qual não foi ainda sequer formulada uma acusação”⁸⁶. Neste sentido, o desrespeito pelos prazos definidos para a fase de inquérito leva também a um desrespeito pela presunção de inocência, deixando a imagem de que eventualmente surgirão esses indícios justificativos de uma acusação, quando o prazo para tal já tinha há muito expirado. Esta situação consubstancia assim uma violação do artigo 32º/ 2 da CRP na medida em que se desconsidera gravemente a presunção de inocência do arguido. Importa impedir que o arguido assim permaneça, sujeito a julgamentos e conclusões sobre a sua culpa, fruto do simples facto de o ser, sendo que esta é uma fase em que “a compressão dos direitos fundamentais do arguido é particularmente intensa, nomeadamente por força da existência de medidas de coação, pela incerteza quanto ao objeto do processo e pela ofensa à honra e consideração inerente à publicidade fáctica, com extensíssimos danos para a vida pessoal e profissional do arguido”⁸⁷.

É necessário contrariar o entendimento de que estes prazos são simplesmente indicativos e introduzir medidas para que esses incumprimentos não aconteçam, sejam elas alargar os prazos ou introduzir previsões que ajudem nesse cumprimento, como certas causas de suspensão do prazo. Nesses casos de excecional complexidade, valorada assim *a priori* pelo legislador, admite-se o alargamento dos prazos em resposta à inadequação dos anteriores relativamente às exigências das investigações mas não como justificação da demora excessiva no processo, já que esta “não observância do princípio da razoabilidade temporal na duração do processo só poderá ser justificada nos processos de particular dificuldade ou extensão, mas dificilmente poderão ser consideradas causas justificativas do “atraso” as insuficiências materiais e humanas (tribunais, pessoas, organizações) ou as

⁸⁵ FARIA COSTA, José de – “O mundo de hoje e o direito penal: a primeira aproximação”, *Direito Penal e Política Criminal*, PUCRGS: Porto Alegre, 2015, pág. 9-10

⁸⁶ CRUZ SANTOS, Cláudia – “O Controlo Judicial da Violação dos Prazos de Duração Máxima do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 32, 2017, pág. 239

⁸⁷ CRUZ SANTOS, Cláudia – “O Controlo Judicial da Violação dos Prazos de Duração Máxima do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 32, 2017, pág. 238 – De igual modo neste sentido, BARREIROS, José António – op. cit., pág. 152: “ (...) esse perpetuar da arguição traduz uma estigmatização cívica que se traduz numa *capitis deminutio*, pois que oportunidades sociais e profissionais lhe podem ser negadas em função de um critério de valoração da idoneidade que assim fica em dúvida”.

deficiências regulativas do processo”⁸⁸. Assim, não se concebe como se continuam a entender estes como meramente indicativos: deste modo, qual o propósito de introduzir estes alargamentos se não se tenta fazer com que estes sejam efetivamente cumpridos? Como nos diz CLÁUDIA CRUZ SANTOS a propósito dos crimes de corrupção, “se admitimos tudo isto para facilitar a investigação e a punição mais eficazes dos crimes de corrupção, como pode aceitar-se, ainda assim, o pressuposto de que nada funciona, pelo que se teria de tolerar a violação dos prazos de duração máxima do inquérito?”⁸⁹ Sendo que, para tal, são necessárias consequências para o incumprimento, caso contrário permite-se que o aplicador do direito faça como entender nesta fase⁹⁰, como que determinando este quais os prazos a que se sujeita a investigação.

Este incumprimento terá, conseqüentemente, de ser suscetível de controlo, a fim de permitir que o arguido veja, do sistema judicial, uma resposta que dê cumprimento às disposições constitucionais que tanto defendem os seus direitos e liberdades. Deste modo, compete ao juiz de instrução – insere-se na função jurisdicional (artigo 202º da CRP) – a sindicância destes incumprimentos, por ser um conflito entre os direitos fundamentais do arguido⁹¹ (artigo 32º/ 4 da CRP e artigos 17º e 268º do CPP), como a decisão em prazo razoável e o seu próprio direito de defesa – e a pretensão punitiva do Estado por intermédio do MP que, na sua atuação, violou então um imperativo legal. É assim o juiz que realiza este controlo, atuando aqui como juiz das garantias ou das liberdades mas sempre sem interferir nas atribuições do MP e sua condução do inquérito.

⁸⁸ J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, 2014, pág. 417

⁸⁹ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016, pág. 563

⁹⁰ Deste modo, ao permitir que o próprio aplicador do direito nesta fase, o Ministério Público, decidisse sobre o cumprimento ou não destes prazos estabelecidos por lei, estaríamos a violar o artigo 20º/ 5 da CRP, que atribui exclusivamente essa competência de definição de prazos ao legislador, estatuidando que “para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos”.

⁹¹ Já o referido Ac. do TRL de 22-07-2017, disponível em <www.dgsi.pt>, afirmou que “os prazos de duração do inquérito e a fixação por lei da sua duração máxima constituem uma verdadeira garantia para os arguidos e não têm, por isso, uma mera função ordenadora do exercício pelo Ministério Público da ação penal (...)” assim como “o prazo legal, assume aqui uma natureza garantística, fazendo emergir para o arguido o direito subjetivo a, decorrido esse prazo, já não poder ser destinatário de uma decisão lesiva, e garantindo que somente dentro desse prazo o Ministério Público se encontra habilitado a intervir, no âmbito de um concreto inquérito, sobre a esfera jurídica do arguido”, descrevendo claramente uma situação que contende com direitos fundamentais do arguido.

Chegados ao ponto em que se ultrapassa o prazo e não se encerra o inquérito, a conclusão poderá ser no sentido de se “considerar extinta a pretensão punitiva do Estado relativamente àqueles factos, arquivando-se o inquérito”⁹². Esta é a posição contrária ao entendimento que domina e, ainda que possa parecer de tal modo radical que se deva considerar o contrário, tudo o que já foi analisado leva-nos a considerar este limite determinante para a ação penal, acusando ou arquivando mas nunca, salve-se, no sentido de pressionar o MP a tomar uma decisão infundada.

Então, se forem efetuadas diligências posteriores ao decurso do prazo, qual será a sua validade?⁹³ Já GERMANO MARQUES DA SILVA tinha sobre este tema afirmado que “as diligências de investigação que decorram para além do prazo de duração máxima do inquérito, enquanto este não for encerrado, são, por isso válidas”⁹⁴. Ao contrário deste entendimento temos a solução do ordenamento Italiano, que determina que as provas produzidas após o termo do prazo para a conclusão da fase de investigação não podem ser utilizadas em julgamento, o que tem realmente o seu sentido tendo em conta todas as garantias que se pretendem assegurar e direitos que se querem proteger⁹⁵.

A celeridade que se quer alcançar com todas estas previsões e análise doutrinárias, em especial com os prazos de inquérito e sua violação, não se prende exclusivamente com a atuação dos magistrados, havendo intervenção de outras entidades, que contribuem, porém, para a morosidade do processo. A atenção não deve recair apenas sobre qual a verdadeira natureza dos prazos mas também sobre quais os verdadeiros entraves à celeridade processual, nesta fase de inquérito. É através do combate a estes que poderão ser criadas condições para que se alcance uma resposta adequada a essa questão fraturante. Certo é que essa demora não se pode aceitar passivamente, visto que “o arguido não deve,

⁹² CRUZ SANTOS, Cláudia – “Os crimes de corrupção – notas críticas a partir de um regime jurídico-penal sempre em expansão”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 28, 2016, pág. 101

⁹³ Como já citado anteriormente, o Ac. do TRL de 22-02-2017, disponível em <www.dgsi.pt>, afirmou que “as diligências praticadas para além desses prazos não são válidas”, tendo decidido pelo não provimento do recurso. Na decisão também não se afirmou que estes prazos fossem meramente indicativos, apenas a conclusão de que estes “não são perentórios”. Como que uma “meia solução” entre as duas posições, sem assumir verdadeiramente nenhuma, ainda que para efeitos de validação das diligências sobressaia aqui o entendimento dominante de que apenas revestem uma natureza meramente ordenadora. É também referido como um dos fundamentos de raciocínio para a decisão vertida no já referido Ac. do TRL de 09-07-2015 (disponível em <www.dgsi.pt>), relatado pela Juíza Desembargadora Margarida Vieira de Almeida, que vê estes como verdadeiros prazos de caducidade.

⁹⁴ MARQUES DA SILVA, Germano – *Curso de Processo Penal*, Vol. III, 2ª Edição revista e atualizada, Lisboa, Verbo, 2000, pág. 92

⁹⁵ Neste sentido, BARREIROS, José António – op. cit., pág. 163

em princípio, ser prejudicado por atrasos processuais que não lhe são imputáveis, devendo o ónus da celeridade impender sobre a entidade competente para a investigação”⁹⁶. Além do mais, estamos a falar de verdadeiras garantias (artigo 20º/ 4 e 32º/ 2 da CRP) que resultam da Constituição, como concretização interna das disposições da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nomeadamente o seu artigo 6º. Assim, este “princípio da celeridade deve conformar a tramitação processual e, por isso, a lei ordinária deve estabelecer prazos para a realização dos atos e duração das fases processuais”⁹⁷, como é o caso dos prazos do inquérito. Para assegurar essa celeridade “é importante, em primeira linha, resolvermos as causas que provocam os atrasos. Ora, quanto a isso pouco ou nada se faz, sendo bem mais fácil fazer leis”⁹⁸, faltando evidentemente uma melhor articulação entre MP e entidades exteriores ao processo, que neste intervêm por certas necessidades de investigação.⁹⁹ A solução aqui defendida pugna pela evolução e desenvolvimento da relação entre o MP e as entidades com quem este trabalha, no âmbito da investigação, em vez de reclamar o alargamento dos prazos ou afirmar esse carácter indicativo dos prazos de forma incontestável. É aí que se encontra, para quem a defende, a causa da morosidade na fase de inquérito e a verdadeira raiz do problema da violação dos prazos.

Existem, porém, outras vias de solução que justificam uma análise. SANDRA OLIVEIRA E SILVA refere como “solução defensável (...) estabelecer um elenco de causas de suspensão da contagem dos prazos de duração do inquérito, que acautelasse esses casos especiais, sobretudo no domínio da criminalidade especialmente violenta, organizada, transnacional ou de mais complexa investigação”¹⁰⁰. Estas levariam a que se suspendesse a contagem do prazo quando o processo chega a um impasse, saindo, o seu desenvolvimento, das mãos do MP para a esfera da entidade que realiza determinada diligência necessária, como uma perícia forense, ficando este a aguardar resultado. Certo é que a atuação do MP continua e esta não suspende a contagem do prazo. Porém, do outro lado da balança temos a relevância dos resultados destas diligências que coloca, muitas das vezes, o processo

⁹⁶ OLIVEIRA E SILVA, Sandra – op. cit., pág. 1181

⁹⁷ MARQUES DA SILVA, Germano – “Princípio da Celeridade e Prazos do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018, pág. 147

⁹⁸ SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – op. cit., pág. 15

⁹⁹ CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 202 e 203 – neste sentido, também SANDRA OLIVEIRA E SILVA – op. cit., pág. 1181

¹⁰⁰ OLIVEIRA E SILVA, Sandra – op. cit., pág. 1182; mas já antes numa comunicação que apresenta ao congresso em Maio de 2008: “Os Aspetos Práticos da Revisão do Código de Processo Penal”.

numa posição em que depende destes para obter um certo nível de sucesso e fidelidade, assim como alcançar a descoberta da verdade. Esta dependência do resultado implica ainda mais demora dada a falta de meios para as realizar e de eficiência na colaboração entre as entidades que atuam durante esta fase. Como são exemplo os caso de crimes económicos e fiscais, nos quais a prova “depende de perícias complexas, economicamente onerosas e de impossível realização em tempo útil”¹⁰¹. Apresenta-se então estas causas de suspensão como uma medida de combate aos incumprimentos do prazo, ainda que careça, naturalmente, de uma intervenção mais profunda no sistema que não só a criação de um novo preceito legal. Assim, refira-se que “a duração de uma investigação não depende exclusivamente da diligência do magistrado do Ministério Público que é titular do inquérito ou dos órgãos de polícia criminal que o coadjuvam. Cada vez mais, as investigações dependem de uma multiplicidade de respostas de entidades diversas, cuja celeridade (ou falta dela) o Ministério Público não domina”¹⁰².

Deste modo, este é um caminho passível de ser adotado. Decerto não uma “medida” que se possa simplesmente tomar mas sim toda uma atuação de várias entidades para que tanto a cooperação entre elas como a eficiência na realização das diligências necessárias seja melhorada. Pede-se ao poder legislativo e executivo que empreguem esforços no sentido de melhorar os meios, quer humanos e pessoais, quer materiais, de modo a que estas situações, que tanto prejudicam o arguido no processo, possam começar a ser solucionadas e estas barreiras temporais – com as quais o sistema tem convivido ao longo dos anos – se comecem a desvanecer. A criação de causas de suspensão da contagem do prazo do inquérito que se acionam quando está em curso uma certa diligência será uma medida adequada ao combate aos recorrentes incumprimentos. Assim, juntamente com a melhoria e desenvolvimento dessas capacidades humanas e materiais, podemos caminhar no sentido de lutar pelo justo processo que assegura de forma harmoniosa, tanto a perseguição do crime e seu autor como a proteção dos direitos fundamentais das pessoas que sofrem graves compressões nesta fase.

¹⁰¹ CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 202 e 203 – o Autor afirma ainda que, fruto deste arrastar no tempo destas diligências, “sujeitar o termo do inquérito a prazos rígidos significa tornar o Ministério Público refém desses procedimentos”.

¹⁰² SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – op. cit., pág. 13 – neste sentido, o Sindicato afirmou ainda que nestas situações “os prazos de inquérito são excedidos sem que o Ministério Público tenha qualquer responsabilidade”.

Ainda assim, outra interpretação de relevo será aquela que se foca no que acontece após o termo do prazo e não tanto na sua verdadeira natureza, já que pouca ou nenhuma explicitação legal há acerca desta, ao contrário das várias opiniões doutrinárias e jurisprudenciais. A solução poderia passar por determinar a invalidade das diligências efetuadas após o termo do prazo, ainda que não se considere este como de caducidade, sem determinar o encerramento obrigatório do inquérito, podendo o MP tomar o seu tempo para acusar devidamente o arguido, se assim for o caso, embora não possa realizar novas diligências. Deste modo, esta perspetiva poderia trazer um maior respeito pelo prazo de inquérito, fruto da invalidade de diligências posteriores mas não implicar tanto – a nível de celeridade – a dedução de acusações infundadas ou arquivamentos precoces, ao contrário daquele entendimento que defende o encerramento obrigatório e imediato da investigação.

O entendimento predominante, quer na doutrina, quer na jurisprudência, continua a ser um: estes prazos, apesar da reconhecida importância do seu cumprimento e esforços do legislador para tal – sendo que, afinal de contas, “sem a existência de prazos, reinaria a incerteza e com isso sofreria o princípio da segurança jurídica”¹⁰³ –, têm uma natureza meramente indicativa, não podendo o simples esgotar de um prazo processual implicar consequências de tal ordem como o já consagrado fim do segredo interno, nos termos do artigo 89º / 6. Este entendimento sempre teve apoio e continuará a tê-lo, certamente. No entanto, a consagração de uma medida como esta e a sua manutenção na lei – juntamente com tudo aquilo que já foi neste pequeno estudo abordado – não pode deixar de sugerir um entendimento diferente, ou se quisermos, parcialmente divergente, por parte do legislador, querendo este, justamente, que se cumpram os prazos, reforçando para isso as consequências para o seu incumprimento¹⁰⁴.

Na senda do entendimento apresentado no Ac. do TRL de 09-07-2015, reconhece-se que não pode ser a mera ordenação a verdadeira natureza dos prazos de duração do inquérito, ao passo que o argumento da caducidade, com tudo o que ele importa, será o caminho a seguir se acompanhado pelos ditos esforços do poder executivo para melhorar as relações entre as várias entidades que atuam na fase de inquérito em auxílio do

¹⁰³ BARREIROS, José António – op. cit., pág. 151

¹⁰⁴ Consequências estas que foram mantidas na lei, nomeadamente o artigo 89º/ 6, apesar de todas as críticas recebidas, fazendo sobressair a relevância e carácter (ainda que não totalmente) perentório do disposto no artigo 276º do nosso Código de Processo Penal.

Ministério Público e desenvolvimento das condições que estão na base da sua atuação, assim como possíveis causas de suspensão da contagem do prazo que ajudariam nesta caminhada para a justa definição e cumprimento destes. A perentoriedade destes prazos com a inevitável extinção da pretensão punitiva do Estado, será uma solução demasiado onerosa numa realidade em que muitos atrasos continuam a não ser da exclusiva responsabilidade do MP, ainda que, caso sejam tomadas medidas para derrubar esses entraves à celeridade, possamos então pugnar totalmente pela caducidade destes prazos e consequente encerramento do inquérito quando estes chegarem ao fim.

Não se pode, porém, aceitar passivamente uma classificação destes prazos como meramente indicativos. Essa aceitação cria de imediato uma tendência para que se ponha em causa a salvaguarda dos direitos fundamentais do arguido que a lei quer proteger¹⁰⁵, estando bem explícita a intenção do legislador quando introduz a própria epígrafe do artigo 276º como “prazos máximos de duração do inquérito”. Relembre-se que a assunção destes prazos como “simplesmente ordenadores faz com que o “Poder” não tenha a preocupação de disponibilizar os meios necessários ao seu cumprimento e facilita também o seu incumprimento por parte das autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal”¹⁰⁶, levando a situação ao ponto de se poder atingir esses mesmos direitos fundamentais ao abrigo duma investigação já fora do prazo legal.

Deste modo, “ um inquérito sem prazo só pode ser pensado – o que, sublinho, ainda não significa ser permitido – quando e enquanto não houver constituição de alguém como arguido ou enquanto as averiguações não correrem contra pessoa determinada”¹⁰⁷, o que leva a concluir, precisamente, pela não aceitação – em caso algum – de um inquérito sem qualquer prazo a partir do momento em que haja, naturalmente, constituição de arguido (momento em que se inicia a contagem). A celeridade deve ser sempre parte da base de qualquer processo, lembrando que estamos perante um verdadeiro direito

¹⁰⁵ CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 26, 2016, pág. 582 – a Autora afirma, em jeito de conclusão, que quando o MP “vê os prazos aplicáveis à duração do inquérito, que deviam vinculá-lo, como prazos indicativos ou ordenadores, tem de se questionar se é ainda no processo penal de um Estado democrático que nos movemos” – apesar da forma algo “radical” com que esta afirmação é apresentada, são precisamente estas questões que têm de ser feitas, de modo a que a evolução se possa operar e não fiquemos presos a um entendimento pelo qual o privilégio que se dá à descoberta da verdade em detrimento do resto é claramente aceitável, finalidade esta que orienta sistemas inquisitórios.

¹⁰⁶ MARQUES DA SILVA, Germano – “Princípio da Celeridade e Prazos do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018, pág. 142

¹⁰⁷ BARREIROS, José António – op. cit., pág. 153

constitucionalmente protegido, tanto a nível nacional (artigo 20º/ 4 e 32º/ 2 da CRP) como internacional, sendo que “o direito à conclusão do processo num prazo razoável está hoje internacionalmente reconhecido (art. 6.º da CEDH) e não pode deixar de ter consequências sobre o nosso processo penal, em particular sobre o termo do inquérito”¹⁰⁸.

Ainda que não haja grande expressão legal quer de uma posição, quer de outra, esta é, sem dúvida, uma temática fraturante, levando-me esta breve reflexão a afirmar que apenas a junção temperada de medidas e interpretação menos permissiva do preceito que determina os prazos e outros indissociáveis deste, poderá ser o caminho a seguir num futuro que assegure tanto a descoberta da verdade como a proteção dos direitos do arguido, atingindo um ponto em que se verifique uniformidade no entendimento acerca destes e que, assim, permita uma justa e adequada sindicância dos incumprimentos dos prazos de duração máxima do inquérito, sem que se possa entender esta como uma intromissão na atuação do Ministério Público ou como sendo prejudicial ao exercício da ação penal.

¹⁰⁸ CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008, pág. 203

Conclusões

Chegados ao fim de toda a análise acerca do tema, a verdade é que não se pode afirmar com segurança que estes prazos tenham uma natureza ou outra. As próprias disposições legais não os definem como tal, quer como meramente ordenadores, quer como perentórios ou de caducidade, embora se deva fazer uma interpretação da lei, de acordo com o seu conteúdo e intenção do legislador, que nos permita definir a sua natureza de modo a providenciar uma aplicação correta e idónea da mesma, segundo a sua lógica e finalidades.

Porém, certo é que uma interpretação como a que domina atualmente a doutrina, não permite conjugar as várias finalidades e, de acordo com o panorama atual e dos últimos anos, parece não conseguir responder, de forma mais ou menos adequada, às exigências do processo penal e seguir as suas linhas orientadoras que asseguram garantias e permitem a prossecução do crime. Esta é uma solução que, definindo estes prazos como meramente ordenadores, não estará de acordo com o respetivo preceito da lei – prazos de duração máxima do inquérito – nem com as garantias que o processo pretende assegurar ao arguido – tutela jurisdicional efetiva e garantias do processo criminal; aqui especificamente, o direito à decisão em prazo razoável, que é assegurado em ambos – deixando margem de interpretação para quem entenda que se deve defender uma solução distinta. Deixa o arguido numa posição severamente fragilizada, com tudo o que essa violação do prazo acarreta, rompendo com esse direito que lhe é constitucionalmente garantido nos artigos 20º e 32º da CRP. Ainda assim, o entendimento destes prazos como perentórios ou até de caducidade, que implica o encerramento do inquérito com despacho de acusação ou de arquivamento findo o prazo para a investigação, será demasiado oneroso para a própria ação penal e para os interesses subjacentes a esta, comprometendo, ainda que não na totalidade (existe sempre a possibilidade de reabertura do inquérito), a descoberta da verdade no caso e deixando que a observação de um prazo determine o encerramento da investigação, o que acaba por ser aquilo que a lei realmente determina se olharmos com rigor e objetividade para o dito artigo 276º do CPP.

Será, a nosso ver, mais adequado, trilhar por uma concentração de esforços e meios no combate à morosidade processual no que toca às relações entre o MP e as restantes entidades que o auxiliam no inquérito, mediante a realização de diligências

processuais, assim como optar por prever causas de suspensão da contagem do prazo, associadas precisamente à realização dessas mesmas diligências e que permitam acautelar essa possível demora nos trâmites dado que nunca será alcançada uma eficiência perfeita, quer nestas relações de cooperação, quer na própria atuação do MP ou destas entidades externas ao processo. Será através de medidas como estas, reforçando os meios humanos e materiais, que poderemos eliminar gradualmente estas barreiras que tanto limitam o MP na sua atuação com vista a respeitar o prazo definido e não negar a justiça a ninguém através da sua demora e atraso, juntamente como causas de suspensão definidas na lei que permitam então uma justificada sindicância pelos incumprimentos do prazo para a investigação, que aí será devida e legalmente justificada.

Com todas as ramificações que este tema possui, assumindo relevo no âmbito da prisão preventiva, segredo de justiça e acesso aos autos, reabertura ou não de inquérito, mecanismos de aceleração processual e toda a posição do arguido desde o momento em que assim é constituído e a compressão dos seus direitos, estes prazos têm obrigatoriamente de ser cumpridos. Ainda que haja, no seio da comunidade jurídica, divergência no que toca à sua natureza, é de concluir que a introdução destes na lei por parte do legislador não foi por mero acaso, pretendendo determinar que o inquérito não pode correr por tempo indeterminado. A questão da sua natureza leva a discussão para pontos extremos e opostos, fazendo com que seja difícil optar por um dos entendimentos, havendo argumentos válidos e plausíveis de ambos os lados. Assim, essa tomada de medidas e, por opinião própria, a previsão dessas hipóteses de suspensão, ajudarão a criar as condições para que, no futuro, a discussão acerca da natureza destes prazos possa chegar a um entendimento definitivo e unânime, de modo a que se estabeleça na doutrina qual a obrigatoriedade que estes revestem, assim como as consequências do seu incumprimento.

Um atraso na justiça significa uma negação da mesma. A celeridade é essencial em qualquer processo judicial, principalmente nos dias que correm em que “acesso” é palavra de ordem e a facilidade com que este está ao alcance de todos nós é, por vezes, assustadora. Devemos pugnar pela transparência, sem comprometer o sucesso da investigação criminal, procurando assim alcançar a harmonia entre as finalidades que tão bem conhecemos como base do nosso processo penal. A discussão e equilíbrio entre celeridade e eficiência sempre nos acompanhará em toda a vida processual do nosso

ordenamento jurídico mas, no final de contas, quando essa eficiência poderá pôr em causa, mais do que o necessário, a celeridade que a todos nós é assegurada, devemos parar para pensar e tomar medidas de modo a restabelecer equilíbrio dos pratos da balança da justiça que todos os dias nos guia na nossa atividade jurídica, seja de que natureza ela for.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de – *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª Edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2011

ANTUNES, Maria João – *Direito Processual Penal*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2018

BARREIROS, José António – “Inquérito Sem Prazo, Justiça Sem Fim?”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, N.º 34, 2018

CASTANHEIRA NEVES, Alfredo – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “A publicidade e o segredo de justiça no Processo Penal Português após as Revisões de 2007 e 2010”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011

CATARINO, Nuno – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “Publicidade, segredo de justiça e prazos de inquérito: os segredos da reforma”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011

CONDE CORREIA, João – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “Prazos máximos de duração do inquérito, publicidade e segredo de justiça”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011

CONDE CORREIA, João – “Inquérito: a manutenção do paradigma ou uma reforma encoberta?”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008

COSTA ANDRADE, Manuel da – “*Bruscamente no verão passado*”, *a reforma do Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2009

COSTA PINTO, Frederico – “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”, in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, N.º 9, Centro de Estudos Judiciários, Almedina, 2008

CRUZ SANTOS, Cláudia – “Prazos de Duração Máxima do Inquérito (As Consequências para a sua Violação)”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 26, N.º 26, 2016

CRUZ SANTOS, Cláudia – “Os crimes de corrupção – notas críticas a partir de um regime jurídico-penal sempre em expansão”, in *Revista Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 28, 2016

DÁ MESQUITA, Paulo – “Prazos da Ação Penal e Procedimento para Acusação”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018

DAMIÃO DA CUNHA, José M. – Rui do Carmo e Helena Leitão (orgs.), “Prazos de Encerramento do inquérito, segredo de justiça e publicidade do processo”, in *As Alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011

FARIA COSTA, José de – “O mundo de hoje e o direito penal: a primeira aproximação”, *Direito Penal e Política Criminal*, PUCRGS: Porto Alegre, 2015

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – *O Novo Código de Processo Penal*, Lisboa, 1987

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – *Direito Processual Penal*, Reimpressão da 1.ª Edição de 1974, Coimbra Editora, 2004

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de – “Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português”, in *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, IDPEE, Ano 18, N.º 18, 2008

GERALDO, Tiago – “A Reabertura do Inquérito”, in *Revista de Concorrência e Regulação*, Ano IV, N.º 13, Almedina, 2013

J.J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, 2014

MARQUES DA SILVA, GERMANO – *Curso de Processo Penal*, Vol. II, 5ª edição, Lisboa, Verbo, 2011

MARQUES DA SILVA, Germano – *Curso de Processo Penal*, Vol. III, 2ª Edição revista e atualizada, Lisboa, Verbo, 2000

MARQUES DA SILVA, Germano – “Princípio da Celeridade e Prazos do Inquérito”, in *Julgar*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, N.º 34, 2018

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA, *Relatório Complementar de Monitorização da Reforma Penal*, Coimbra, 2009

OLIVEIRA E SILVA, Sandra – “O Segredo de Justiça no Horizonte da Reforma do Código de Processo Penal. Algumas Reflexões”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Volume III, Coimbra, 2010

PINTO, Ana Luísa – *A Celeridade no Processo Penal: O Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008

SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, *Parecer do SMMP sobre o Projeto de Proposta de Lei para alteração do Código de Processo Penal*, 2010

VERDELHO, Pedro – “*Tempus fugit*, ou a reforma penal e a celeridade processual”, in *Revista do CEJ*, N.º 5, 2006

Jurisprudência

Do Tribunal Constitucional:

- Acórdão n.º 428/2008, Processo n.º 520/08
- Acórdão n.º 297/2016, Processo n.º 1056/15;
- Acórdão n.º 53/2011, Processo n.º 528/10;
- Acórdão n.º 555/2008, Processo n.º 697/08;
- Acórdão n.º 434/87, Processo n.º 256/86

Do Supremo Tribunal de Justiça:

- Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 5/2010 de 14/5
- Acórdão de Fixação de Jurisprudência n.º 1/2006 de 02/1
- Acórdão de 26/01/2005, Processo n.º 05P3114
- Acórdão de 19/09/2012, Processo n.º 14/12.8YFLSB

Do Tribunal da Relação de Lisboa:

- Acórdão de 09/07/2015, Processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1-9
- Acórdão de 29/09/2015, Processo n.º 142/14.5JELSB-E.L1-5
- Acórdão de 22/03/2001, Processo n.º 0098679
- Acórdão de 22/02/2017, Processo n.º 122/13.8TELSB-AG.L1

Do Tribunal da Relação do Porto:

- Acórdão de 25/09/2013, Processo n.º 60/11.9SFPRT-A.P1

Do Tribunal da Relação de Évora:

- Acórdão de 17/03/2015, Processo n.º 1245/13.9GBABF-A.E1

Do Tribunal da Relação de Guimarães:

- Acórdão de 14/04/2008, Processo n.º 360/08-2

Do Supremo Tribunal Administrativo:

- Acórdão de 09/10/2014, Processo n.º 090/12