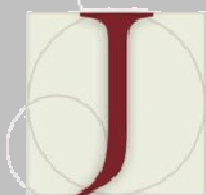


Monitorização da Reforma Penal

Relatório Complementar

Boaventura de Sousa Santos
Director Científico

Conceição Gomes
Coordenadora



Observatório Permanente
da Justiça Portuguesa

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

FACULDADE DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

02 de Outubro de 2009



Relatório complementar realizado por solicitação do Ministério da Justiça na sequência da apresentação, em 10 de Julho de 2009, do Relatório Final da monitorização da reforma penal, tendo em vista a concretização de algumas recomendações formuladas naquele relatório e o desenvolvimento de outras matérias.

Além da coordenadora, Conceição Gomes, e das investigadoras do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Carla Soares, Élida Santos, Diana Fernandes e Paula Fernando, colaboraram na realização deste relatório, como consultores, os Senhores Drs. José Mouraz Lopes (Juiz Desembargador), Nuno Brandão (Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra) e Rui do Carmo (Procurador da República), a quem reconhecidamente agradecemos.



Observatório Permanente
da Justiça Portuguesa

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

FACULDADE DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

02 de Outubro de 2009



Índice

INTRODUÇÃO	4
1. RELATÓRIO FINAL DA MONITORIZAÇÃO DA REFORMA PENAL: SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	6
1.1 AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS	6
1.2 JUSTIÇA PENAL: PROBLEMAS E PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS	8
1.3 RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS	13
2. QUADRO NORMATIVO ALARGADO NO ÂMBITO DO INQUÉRITO	19
2.1 PRAZOS DE DURAÇÃO MÁXIMA DO INQUÉRITO	19
2.2 CONSEQUÊNCIAS DO INCUMPRIMENTO DO PRAZO DE INQUÉRITO	21
2.3 O PRAZO DE INQUÉRITO E A PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO CRIMINAL	23
2.4 O PRAZO DE INQUÉRITO E AS MEDIDAS DE COACÇÃO	25
3. PROPOSTAS CONCRETAS	26
3.1 ALTERAÇÕES LEGAIS CIRÚRGICAS	26
3.1.1 <i>Alargamento dos prazos de inquérito</i>	26
3.1.2 <i>Segredo de justiça (prorrogação do adiamento de acesso aos autos)</i>	31
3.1.3 <i>Detenção fora de flagrante delito</i>	32
3.1.4 <i>Prisão preventiva</i>	34
3.1.5 <i>Processo sumário</i>	35
3.1.6 <i>Violação do dever de segredo de justiça</i>	37
3.2 PROPOSTAS DE NATUREZA NÃO LEGISLATIVA	40
3.2.1 <i>Organização e gestão</i>	40
3.2.2 <i>Formação</i>	44
3.2.3 <i>Avaliação</i>	46

Introdução

Este relatório concretiza, por solicitação do Ministério da Justiça, algumas das recomendações constantes do Relatório Final da monitorização da reforma penal de 2007, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra¹. O programa de monitorização teve como objectivo central avaliar a reforma penal, numa perspectiva sistémica e atendendo aos fins propostos pelo legislador, identificar problemas e apresentar recomendações.

O nosso trabalho incidiu, mais em detalhe, na avaliação das seguintes medidas: detenção; constituição de arguido; interrogatório de arguido; medidas de coacção, em especial a prisão preventiva; validação do segredo de justiça, prorrogação e adiamento do acesso aos autos; meios de obtenção de prova; intervenção do advogado; comunicação de excesso de prazo de inquérito; suspensão provisória do processo; processos especiais; sanções penais; liberdade condicional; abertura da audiência para aplicação retroactiva da lei penal mais favorável; e deveres de informação à vítima.

Incluímos, ainda, a análise sistemática de outros indicadores que permitiram avaliar globalmente o funcionamento do sistema de justiça penal e identificar os principais problemas e bloqueios. Essa avaliação é feita ao longo dos onze capítulos que integram o relatório final, onde procuramos preencher parte do défice de conhecimento sistematizado sobre o funcionamento do sistema de justiça penal.

Na sequência desse relatório, o Ministério da Justiça solicitou um outro relatório complementar, que agora se apresenta, com três pontos: 1) Formulação de propostas concretas de solução quanto às recomendações de alterações legais cirúrgicas relativamente aos prazos de inquérito, regime da detenção, prisão preventiva, possibilidade de prorrogação do adiamento do acesso aos autos em segredo de justiça e prazo do processo sumário; 2) razões pelas quais as alterações à incriminação da violação do segredo de justiça não produziram o efeito projectado e que soluções para a resolução desta problemática; 3) medidas que em matéria de organização, gestão,

¹ O relatório final “A Justiça Penal – Uma reforma em avaliação”, foi entregue ao Ministério da Justiça em 10 de Julho. O programa de monitorização foi executado entre Dezembro de 2007 e Junho de 2008. Ao longo desse período, foram realizados vários relatórios intercaes de avaliação.

formação e avaliação podem ser adoptadas no sentido de reforçar a implementação da reforma.

Este relatório complementar está dividido em três pontos principais. No ponto 1, repetimos, em síntese, algumas das principais conclusões e recomendações propostas no Relatório Final da monitorização da reforma penal. No ponto 2, damos conta do quadro normativo alargado relativamente às alterações legais cirúrgicas propostas no âmbito do inquérito. O ponto 3 condensa as nossas propostas.

1. Relatório final da monitorização da reforma penal: síntese das principais conclusões e recomendações

1.1 Avaliação das medidas

O período de vigência da reforma não permitiu tirar conclusões completamente assertivas relativamente às diferentes medidas, mas sim avaliar tendências que se desenham. Considerámos que **uma medida tem avaliação tendencialmente positiva, ainda que registe alguns problemas de adaptação, sempre que sobre ela a maioria dos indicadores apontem nesse sentido**. Assinalámos, ainda, dificuldades ou divergências várias na interpretação de algumas normas (no âmbito da detenção, prisão preventiva, interrogatório do arguido, segredo de justiça, processos especiais, e suspensão provisória do processo, entre outros), que poderiam ter sido atenuadas ou mesmo eliminadas com uma adequada formação prévia. Tem cabido à jurisprudência um papel relevante na integração daquelas divergências. Com o decurso do tempo de vigência de reforma, a maioria tenderá a resolver-se. Não propusemos, por isso, qualquer alteração nessa matéria.

Medidas com avaliação positiva

- a) **As alterações introduzidas com o objectivo de adaptar a legislação penal aos instrumentos internacionais** vinculativos ou **de corrigir deficiências normativas face à interpretação da Constituição**, como é o caso do regime das escutas telefónicas e do interrogatório do arguido;
- b) **As alterações cujo objectivo central era o aprofundamento dos direitos e garantias dos arguidos**: prova por reconhecimento, escutas telefónicas, prova digital e outras formas de transmissão dos dados por via telemática; revistas e buscas; constituição e validação da constituição de arguido; interrogatório do arguido; intervenção do advogado na fase de inquérito; e fundamentação da medida de coacção prisão preventiva.

No que respeita a esta última, apesar de discordância quanto às molduras penais, a avaliação é positiva relativamente às novas exigências de fundamentação, consideradas como requisitos fundamentais de um Estado de direito.

Medidas com impacto mais negativo

a) Alteração ao regime de segredo de justiça no que respeita ao impacto no combate à criminalidade grave e complexa. 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.

Os crimes que estão em causa são crimes complexos, quer pelos suspeitos ou arguidos envolvidos (pessoas com grande poder económico e ou político, que, em regra, actuam em rede e com ramificações internacionais), quer pelo tipo de criminalidade – criminalidade de natureza económica (corrupção, tráfico de influências, branqueamento de capitais, etc.). A sua gravidade e danosidade social, a ameaça que representam para as instituições do Estado de direito, exige um outro equilíbrio entre o direito dos arguidos e de outros sujeitos processuais a um processo célere, e o dever do Estado em perseguir e punir aquelas condutas criminais.

b) Detenção fora de flagrante delito, pela impossibilidade de deter os agentes do crime em caso de perigo da continuação da actividade criminosa, quando não se verifica o perigo de fuga. A Lei das Armas e da Violência Doméstica criaram regimes de excepção.

c) Prisão preventiva, no que respeita à alteração de 3 para 5 anos do limite mínimo da moldura penal abstracta da pena de prisão a partir da qual pode ser aplicada, deixando de fora um conjunto vasto de condutas criminais puníveis, em abstracto, com pena de prisão até 5 anos. A Lei das Armas veio criar, também quanto a esta matéria, um regime de excepção.

d) Medidas que pretendiam conferir ao sistema de justiça penal mais eficiência no combate aos fenómenos criminais, aprofundando respostas diferenciadas para a criminalidade de pequena e média gravidade e para a criminalidade mais grave, violenta e complexa.

Estão, neste âmbito, as medidas que visavam intensificar o uso das formas especiais de processo (processo sumário, sumaríssimo e abreviado) e da suspensão provisória do processo. Esta é uma área em que os problemas estruturais da justiça impedem a verificação dos objectivos da reforma. Os indicadores mostram, contudo, em termos de média, alguns efeitos positivos nas diferentes fases do processo. Os mais expressivos verificam-se na fase de instrução e na fase de recurso, embora nem sempre uma maior eficiência numa determinada fase implica celeridade ou eficiência no conjunto do processo.

Dinâmicas de mudança

Foi possível identificar dinâmicas positivas de mudança induzidas pela reforma. Destacamos as seguintes:

- a) **Maior preocupação com o cumprimento dos prazos de inquérito.** Contudo, devem ser acompanhadas e eficazmente combatidas as situações em que a conclusão do inquérito é feita por razões de ordem estatística, levando a arquivamentos mais rápidos ou acusações mal fundadas;
- b) **Mudanças na estratégia de investigação da criminalidade mais grave e complexa,** quer na definição do campo de investigação, das provas a obter, quer, ainda, da estratégia processual quando existem vários arguidos, evitando-se “mega-processos”;
- c) **Mais atenção da hierarquia do Ministério Público (MP) à duração dos processos inquérito e incentivo à utilização da suspensão provisória do processo e dos processos especiais;**
- d) **Seleção mais criteriosa dos meios de prova e mais cuidada fundamentação de modo a evitar anulações de prova;**
- e) **Esforço dos serviços auxiliares da justiça em se organizarem,** quer no que respeita aos recursos humanos, inovando em métodos de trabalho e na organização interna, quer, ainda, no esforço de informatização de forma a melhorarem o tempo e a qualidade de resposta aos pedidos dos tribunais. Destacam-se, nesse esforço, os serviços de reinserção social e os serviços do certificado de registo criminal;
- f) **Tendência, embora ainda tímida, de crescimento da aplicação das penas alternativas à pena de prisão.**

1.2 Justiça penal: problemas e principais responsáveis

O direito e a justiça são instrumentos centrais da qualidade da democracia. É claro que os tribunais judiciais não são a única via para a efectivação dos direitos de cidadania. Em sociedades de alto compromisso do Estado com os seus cidadãos, o recurso ao sistema judicial para o exercício de direitos será mais escasso do que em sociedades onde tal não ocorra. Nestas últimas, onde se inclui a sociedade portuguesa, a essencialidade dos tribunais como instrumento de adensamento da cidadania assume

maior acuidade. Num momento em que os cidadãos portugueses se vêem, cada vez mais, confrontados com um conjunto vasto de injustiças sociais, designadamente sócio-económicas, a justiça é chamada a desempenhar um papel central.

No âmbito da justiça penal, **os poderes político e judicial² têm que assumir um alto compromisso com os cidadãos. O combate à criminalidade grave, designadamente, à grande criminalidade económica e à corrupção, são desafios centrais do sistema de justiça, que ele tem que verdadeiramente aceitar.** Se não o fizer é a sua deslegitimação e irrelevância social que está a aprofundar. Ora, a verdade é que, até agora, a justiça portuguesa não conseguiu, do nosso conhecimento, que um único caso de criminalidade económico-financeira grave, que envolvesse pessoas poderosas, tivesse chegado ao fim com uma condenação transitada em julgado.

As reformas do judiciário têm, quanto à sua execução, dois principais protagonistas: o poder político, legislativo e executivo, que tem a responsabilidade de fazer as leis, dos meios materiais, das infra-estruturas, da dotação financeira, da tutela directa das polícias, das prisões, de alguns recursos humanos do judiciário (funcionários) e dos serviços de perícias; **e o poder judicial,** que tem a responsabilidade de ser o principal aplicador da lei. **O relatório final da monitorização procura identificar os problemas do sistema de justiça penal, as causas e os seus responsáveis,** entendendo-se como responsável a entidade de quem se espera uma mudança de atitude e cuja mudança terá um impacto mais positivo no funcionamento do sistema. A identificação das causas e dos responsáveis, no sentido que lhe demos, tem como objectivo central o propósito de mais facilmente se definirem dinâmicas de mudança.

Apresentamos, de seguida, em síntese, os principais problemas estruturais e funcionais da justiça penal e seus responsáveis que a investigação realizada nos permitiu identificar.

² Utiliza-se aqui o conceito em sentido lato, incluindo todos os órgãos e agentes.

Problemas gerais

a) Falta de preparação das reformas. Principal responsável: legislador. O conteúdo e o curso das reformas são diferentes, consoante o diagnóstico que, no momento, for mais valorizado: o diagnóstico político e dos comentadores e analistas da comunicação social, dos operadores ou o diagnóstico sociológico assente na avaliação sólida e rigorosa do desempenho do sistema judicial. No domínio da justiça penal, a alteração à lei das armas é um exemplo de reforma influenciada pela proeminência do primeiro diagnóstico. Uma das fortes críticas que se faz à actual reforma penal assenta precisamente na ausência de estudos prévios. Sendo esta uma área em que todos os protagonistas do sistema judicial devem intervir, a primeira e principal responsabilidade cabe ao legislador, que deve, no processo de reforma, promover e procurar informar o debate.

b) Deficiência de perspectiva sistémica. Principal responsável: legislador. Não é certamente possível reformar todo o sistema em simultâneo. Mas, quando se intervém em determinado sector, essa intervenção tem que incorporar uma visão global, não só de todo o sistema, mas, por maioria da razão, do subsector onde se está a intervir, sob pena de gerar incongruências na aplicação da lei. Apesar de algumas melhorias nesse campo, de que é exemplo a reforma do mapa judiciário, ainda está muito enraizada a tradição portuguesa de alterações ou de reformas mais ou menos avulsas, sem que no seu lastro haja um conhecimento sólido e integrado de todo o campo ao qual se dirigem. O *continuum* do processo de reforma, que se seguiu à reforma penal, veio agravar algumas incongruências internas do sistema. Mas, acima de tudo, a reforma não teve em conta nem procurou cuidar de desarticulações várias, algumas delas há muito diagnosticadas, como, por exemplo, entre os tribunais e o sistema prisional e entre os vários órgãos de polícia criminal (OPC) e os serviços do MP.

c) *Vacatio legis* e adaptação. Principal responsável: poder legislativo. No esforço de adaptação: responsabilidade partilhada com o poder judicial. As reformas estruturais do sistema de justiça devem ser precedidas de duas condições fundamentais. A primeira é uma cuidadosa preparação prévia, para a qual os estudos em muito contribuem. A segunda é que as mesmas sejam precedidas de um período de adaptação, envolvendo todos os operadores o mais possível. No que respeita a esta reforma penal, uma primeira responsabilidade tem que ser atribuída ao poder legislativo que deu causa a todos os processos desculpabilizantes. Ao aceitar que escassos 15 dias eram suficientes para o processo de adaptação à reforma acabou por desqualificar a mesma e dar lastro a que os operadores não sentissem a obrigação de empreenderem um esforço de adaptação aos seus objectivos.

A inexistência de uma fase de adaptação, que permita a assimilação dos novos modelos e, se não a adesão a eles, pelo menos a quebra de algumas resistências, tem como consequência directa que as deficiências que se verificavam anteriormente sejam transportadas para o período pós-reforma. No esforço de adaptação à reforma e aos seus objectivos não podem estar isentos os operadores e, acima de tudo, as suas estruturas organizativas. **As reformas da justiça podem ser um excelente campo de novas oportunidades ou um campo onde se fazem valer velhas e novas resistências ou reivindicações corporativas. O seu curso será diferente se elas forem olhadas na perspectiva dos cidadãos ou na perspectiva dos interesses corporativos.** É dever de todos os corpos envolvidos contribuir para a quebra de resistências para atenuar ou eliminar as disjunções entre a lei e a sua prática.

Problemas estruturais do sistema de justiça penal

a) Cultura Judiciária. Co-responsabilidade: poder judicial, poder executivo e sociedade. Não há reformas que resolvam os problemas estruturais se não houver uma cultura judiciária que as sustente. A criação de uma nova cultura judiciária exige muito mais, quer das faculdades de direito, quer dos organismos responsáveis pela formação profissional, em especial o Centro de Estudos Judiciários e a Ordem dos Advogados. Nessa medida, a sua responsabilidade é repartida pelo poder executivo, pelo poder judicial e pela sociedade.

No relatório final da monitorização damos exemplos de vários casos onde só uma outra cultura judiciária permite eliminar resistências com base interesses subjectivos (complicação das agendas, porque não é possível dar “baixa” imediata do processo, porque dá mais trabalho ou porque não se concorda com a lei), que se verifica em vários aspectos da aplicação da lei, como, por exemplo, na utilização de formas especiais de processo e da suspensão provisória do processo, penas alternativas à prisão, designadamente, pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, ou nas inovações no âmbito da liberdade condicional (embora nem toda a sub-utilização resulte deste factor). **Algumas dessas resistências têm graves efeitos perversos.** Detectámos uma tendência de aplicação de penas de prisão efectiva de 5 anos e poucos meses, em que os poucos meses servem, tão só, para não fundamentar a suspensão da execução da pena de prisão. Isto é, se a lei não tivesse alargado a possibilidade da suspensão da execução da pena de prisão para 5 anos, com grande probabilidade os arguidos seriam condenados numa pena de prisão efectiva inferior a 5 anos. O legislador e o poder político em geral, não é isento desta responsabilidade, mas ela cabe, em primeira linha, ao poder judicial e aos seus agentes. E, sobretudo, aos órgãos de gestão e disciplina que não enquadram pelas vias, inspectiva ou formativa, que têm ao seu dispor aquelas condutas, nem procuram desenvolver medidas de resposta eficaz aos

desempenhos desiguais (vimos, por exemplo, como um juízo de determinada comarca que tinha o melhor índice de eficiência passou, em um ano, com a mudança do seu juiz, a ter o pior, sem que tal implicasse qualquer acção dos órgãos de gestão e disciplina).

b) Formação profissional, recrutamento interno e acesso. Co-responsabilidade: poder político e poder judicial. A formação profissional, quer a formação inicial, quer a formação permanente, em especial a formação dos magistrados, assume um papel central no sistema de justiça, tendo em vista melhorar a sua eficiência e qualidade e a criação de uma nova cultura judiciária. É uma reforma estruturante do sistema judicial à qual é preciso dar muito mais atenção. A responsabilidade cabe, tanto ao poder político, quanto ao poder judicial. O primeiro, porque no nosso desenho constitucional, é o principal responsável pela definição das políticas públicas da justiça e deveria inscrever, na agenda, esta dimensão como uma componente estratégica forte. O segundo, porque, dentro dos limites da sua capacidade de intervenção, também não faz desta uma política da sua agenda própria, nem de pressão junto do poder político.

Identificámos vários casos em que a deficiente formação dos operadores judiciários é denunciada como um bloqueio, não só à aplicação mais eficiente da reforma, mas, em geral, à eficiência e qualidade do sistema de justiça penal. Além da formação que deve preceder a entrada em vigor das reformas, salientam-se as carências de formação especializada para o exercício de determinadas funções. São elas: de juiz de instrução criminal (JIC) (que passou a assumir um papel central na fase de inquérito); juiz de julgamento da criminalidade económica complexa (foi salientada a dificuldade de os juízes apreciarem e decidirem sobre matérias muito técnicas, que convocam outros saberes); magistrados dos tribunais de execução de penas; magistrados do MP envolvidos na investigação e julgamento da criminalidade grave e complexa, em especial da criminalidade económica; e, em geral, os advogados que trabalham na área criminal (é enorme a distância entre arguidos que podem pagar a advogados especializados e os outros, cuja intervenção é avaliada como muito pouca activa). Coloca-se, aqui, um problema estruturante de acesso ao direito e à justiça que é fundamental resolver.

c) Organização e gestão do sistema. Co-responsabilidade: poder judicial e poder executivo. O processo penal depende de uma teia de múltiplas organizações e agentes judiciais, quer dentro do sistema judicial, quer de outras entidades que com ele colaboram. Este funcionamento multi-direccionado faz com que a eficiência do sistema penal dependa muito da articulação entre as diversas instituições e agentes. O funcionamento, tendencialmente atomístico, mesmo dentro da mesma instituição, com destaque para os serviços do MP, dificulta essa interacção. Mostrámos como é fundamental aprofundar o sistema de funcionamento e articulação entre MP e OPC, entre os vários serviços do MP, mas

também com outras instituições da sociedade. Esta é uma via fundamental para a eficácia da resposta, quer à criminalidade de pequena e média gravidade, quer na resposta à criminalidade grave.

O modelo de articulação entre polícias e MP na fase de inquérito com circuitos de comunicação e informação muito burocratizados erige-se, tanto como obstáculo à utilização das formas especiais de processo, como no combate à criminalidade complexa, em especial à criminalidade de natureza económico-financeira. O sistema de justiça penal tem que fazer uma distinção clara na sua organização e funcionamento e na gestão de recursos e meios entre a criminalidade altamente organizada e complexa e a outra criminalidade de pequena e média gravidade.

Essa distinção deve fazer-se, não só no âmbito da investigação (alteração de modelos de investigação e de métodos de trabalho, maior investimento nos meios periciais e utilização mais racional dos mesmos, entre outros factores), mas, também, nas fases subsequentes. Por exemplo, no actual quadro de funcionamento, com algumas (poucas) excepções, o processo, que pode ter sido investigado por uma equipa especial num DIAP ou DCIAP, regressa para o magistrado do MP do tribunal da comarca onde irá ser julgado. O que significa que, de um momento para o outro, o magistrado do MP vê-se confrontado com um processo de milhares e milhares de folhas com prova pericial complexa que não conhece. **A (des)articulação interna do MP e o funcionamento deficiente das suas linhas hierárquicas surgem neste estudo com efeitos muito negativos na eficiência e qualidade da justiça penal.**

As novas tecnologias de informação e comunicação podem desempenhar um papel central na eficiência do sistema de justiça. **No âmbito da justiça penal, é fundamental melhorar a eficiência dos sistemas informáticos** permitindo, não só a comunicação de informação entre diferentes entidades, em especial entre MP e OPC, mas também armazenar dados, centralizar informação e fazer uma gestão eficiente do volume processual, permitindo, designadamente, o conhecimento do estado dos processos. Diga-se que o anunciado Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC), apenas permitirá a ligação das bases de dados entre a PJ, a PSP, a GNR e o SEF, excluindo o MP.

1.3 Recomendações principais

À luz da investigação realizada, propusemos recomendações em domínios vários do sistema de justiça. As nossas recomendações visam actuar sobre os múltiplos problemas de natureza estrutural e funcional, de modo a ultrapassar os défices de

ineficiência e ineficácia, de qualidade, de transparência e de acesso do sistema de justiça penal.

No que respeita à reforma em avaliação consideramos que as alterações à lei processual devem ser cirúrgicas, de natureza correctiva, no sentido de potenciar objectivos da reforma, mas não colocando em causa o seu modelo.

Nas várias discussões por nós promovidas no âmbito deste trabalho de monitorização, foram avançados outros modelos para o processo penal e, em especial, para a fase de investigação. Deve-se abrir na sociedade portuguesa um debate sobre esta matéria. As alterações legais que venham a colocar em causa o actual modelo devem ser devidamente sustentadas em estudos e numa ampla discussão dogmática.

Recomendações legais correctivas

a) Prazo de Inquérito e Segredo de justiça. A reforma de 2007 não alterou os prazos de inquérito e continuou a prever a uniformidade dos prazos quando não há arguidos presos, independentemente da complexidade do processo. Esta uniformidade não tem qualquer justificação material e é bem reveladora da ideia que lhe está subjacente. A ideia de que a ultrapassagem do prazo máximo de duração do inquérito, sempre que não existam arguidos sujeitos a medidas de coacção privativas da liberdade, não tinha consequências práticas significativas. A conexão estabelecida pela reforma entre a duração do prazo de inquérito e o regime de acesso aos autos em segredo de justiça conferiu um outro relevo aos prazos do inquérito, alterando substancialmente a sua “inocuidade”.

O trabalho de monitorização desenvolvido leva-nos a concluir que se para a investigação da maioria da criminalidade os actuais prazos são considerados suficientes, poderão não ser para a criminalidade mais grave e complexa. As recomendações avançadas, designadamente, em matéria de formação e de organização da investigação, poderão trazer mais eficiência à investigação. Mas para tal, precisam, em primeiro lugar, de serem implementadas. E se é certo que o sistema judicial deve energicamente combater o não cumprimento dos prazos e o “arrastamento” de processos de inquérito, no momento actual, os prazos do inquérito são insuficientes para a investigação de toda a criminalidade grave e complexa, permitindo o acesso aos autos num tempo que pode colocar em causa a eficiência da investigação.

O equilíbrio entre direitos dos sujeitos processuais a um processo célere e o dever do Estado em perseguir e punir aquela criminalidade determina que se recomende a alteração do prazo de inquérito.

Uma nota para dizer que a solução, por muitos defendida no âmbito do segredo de justiça, de regresso ao modelo anterior não é a via adequada num momento em a reforma começa a ganhar estabilidade e se registam dinâmicas de mudança de reorganização e de adaptação das estratégias da investigação. Além de que não devemos perder de vista que os problemas colocam-se relativamente a um número reduzido de processos – os processos de criminalidade grave e complexa.

b) Prorrogação do adiamento de acesso aos autos em segredo de justiça. Impõe-se, neste domínio, uma clarificação legal. Há posições jurisprudenciais diferenciadas quanto à questão de saber por quanto tempo pode ser prorrogado o período máximo de adiamento do acesso aos autos, que tem levado a diferentes decisões. Confrontam-se duas posições: os que entendem que a prorrogação não pode ser por tempo superior ao período inicial de adiamento de 3 meses; e os que entendem que o prazo de prorrogação não tem limite temporal previsto na lei, ficando ao critério do JIC, mediante promoção do MP, definir qual o tempo “objectivamente indispensável” (formulação da lei) à conclusão do inquérito.

A ausência de jurisprudência uniforme quanto a esta matéria tem gerado desigualdades entre intervenientes processuais e insegurança jurídica. Não só é essencial assegurar a igualdade dos cidadãos perante a lei, mas também, em matéria tão sensível, é importante dotar o sistema de segurança jurídica que permita aos sujeitos processuais conhecerem as “regras do jogo”.

Pela perturbação que está a gerar, consideramos que o legislador deve clarificar a norma constante do artigo 89.º, n.º 6, do Código de Processo Penal (CPP), no sentido de definir o que se deve entender por tempo “objectivamente indispensável” à conclusão do inquérito.

c) Detenção fora de flagrante delito. A reforma de 2007 veio dificultar a detenção fora de flagrante delito, ainda que haja perigo de continuidade da actividade criminosa. Posteriormente, a lei das armas e a lei que estabelece o regime de prevenção da violência doméstica vieram permitir essa possibilidade. Não há razões materiais significativas para tal diferenciação normativa. A diferenciação tem efeitos contraproducentes sobre a actuação de quem no terreno (em regra as forças policiais) se depara com situações de complexa catalogação nos diferentes regimes legais vigentes, mas que exigem tomada de decisões imediatas em contextos, por vezes, de grande tensão.

A alteração legal foi vista, em geral, como constrangedora da capacidade de actuação dos OPC e das autoridades judiciárias. O pressuposto legal da detenção fora de flagrante delito, constante da parte final do n.º 1, do art. 257.º, do CPP, é considerado como restritivo da detenção nos casos de

perigo de continuação da actividade criminosa e ainda como um factor de insegurança para as entidades policiais em virtude da dificuldade prática de avaliar e concretizar o risco de não comparência espontânea perante a autoridade judiciária. Ao requisito é, no entanto, também, assinalado o mérito de dificultar práticas profundamente funestas do ponto de vista dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, como as chamadas “detenções-espectáculo” ou a instrumentalização da liberdade das pessoas para “forçar”, em certos casos, o JIC a iniciar o procedimento para aplicação de uma medida de coacção.

Consideramos, ainda, que opção legislativa de não inscrever no CPP determinadas condições particulares de admissibilidade da detenção fora de flagrante delito em sectores normativos específicos abre espaço para uma tendência de criação de novos regimes especiais, sempre que se considere conveniente alargar as margens da detenção em certo contexto, correndo-se, assim, o risco de pulverização dos pressupostos da detenção.

Recomendamos a harmonização das regras legais vigentes, tanto quanto possível, no CPP.

d) Prisão preventiva. A reforma de 2007, ao fixar no limiar geral de pena de prisão de máximo superior a 5 anos a possibilidade de aplicação da prisão preventiva, deixou de fora dessa possibilidade fenómenos criminais que se podem considerar equivalentes do ponto de vista da sua gravidade. A lei das armas veio derrogar aquele princípio geral, admitindo a possibilidade de aplicação dessa medida aos crimes nela previstos, se puníveis com pena de prisão de máximo superior a 3 anos. Tal como no caso da detenção, não consideramos existirem razões materiais para esta diferenciação.

Esta geometria variável de previsão legal, além de poder perturbar uma segura aplicação da lei, é demonstrativa da ausência de um critério político-criminal claro na definição da admissibilidade da prisão preventiva, deixando de fora dela fenómenos criminais que geram legítimas preocupações quanto a uma tutela eficaz do valor constitucional da segurança, como acontece de modo paradigmático com a prática reiterada do furto qualificado previsto no art. 204.º, n.º 1, do CP.

Recomendamos, também, a harmonização das regras legais vigentes, tanto quanto possível, no CPP.

e) Processo sumário. Um dos bloqueios à realização de julgamentos em processo sumário prende-se com a dificuldade de, no prazo de 48 horas, reunir todos os elementos de prova, necessários à realização do julgamento. Com excepção dos casos em que há arguidos

efectivamente detidos, não há razão para que o julgamento se inicie no prazo máximo de 48 horas após a detenção em flagrante delito.

Esta situação ocorre, sobretudo, nos tribunais dos grandes centros urbanos, e, em especial, no Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa, em que um número significativo de processos acusados pelo MP sob a forma sumária vê a respectiva acusação rejeitada com fundamento na insuficiência dos elementos probatórios disponíveis para sustentar a imputação da acusação. Estão em causa processos que carecem de relatório pericial para confirmação dos indícios recolhidos aquando da detenção em flagrante delito (por exemplo, em matéria de tráfico de estupefacientes ou de contrafacção), o qual, raramente, é possível obter em 48 horas após a detenção ou sequer até ao limite do 5.º dia posterior à detenção.

Há autores que questionam a legalidade da corrente jurisprudencial que se recusa a conhecer a acusação com base nesse fundamento. **Estamos, no entanto, em face de um “expediente” ou interpretação que se vem enraizando na prática judiciária e que, em muitos casos, determina que o processo seja reenviado, apenas por esse facto, para outra forma de processo mais onerosa**, ou, mesmo, o abandono da forma sumária pelo MP logo à partida, aquando da aquisição da notícia do crime, em favor de outra forma processual menos expedita, **com todos os custos económicos e de eficiência inerentes.**

Consideramos oportuna a introdução de uma solução legal que adeque o prazo legal para o início do julgamento com o tempo necessário para que o MP obtenha todos os elementos de prova imprescindíveis para fundamentar a acusação.

Outras recomendações de carácter não legislativo

De entre as várias recomendações de carácter não legislativo, salientamos as seguintes:

a) Melhor definição das prioridades de política criminal. A publicação da lei que definiu os objectivos, as prioridades e as orientações da política criminal assenta na ideia de que numa sociedade em que os recursos são escassos não é possível combater todos os crimes da mesma maneira, sendo, por isso, necessário definir prioridades. A definição das prioridades deve ser fundamentada em estudos empíricos que demonstrem quais os fenómenos criminais mais nocivos para o Estado de direito democrático e para a vida em sociedade e que, em determinado contexto, exijam um investimento mais forte no seu combate por parte do Estado.

b) Avaliação dos limites da criminalização. Uma das questões em debate nos estudos sobre o direito e a justiça penal prende-se com a reflexão sobre a excessiva criminalização

de condutas, transferindo-se para o campo da justiça penal problemas que deveriam ser resolvidos através de outras respostas sociais. É necessário promover essa discussão, de forma informada, para que a sociedade também assuma a sua quota-parte da responsabilidade.

c) Informatização. O sistema informático a operar nas diferentes estruturas do sistema de justiça penal gera (im)possibilidade de compatibilização e de troca de informações, não permitindo potenciar uma articulação mais eficiente. É necessário avaliar os sistemas de informação adoptados pelos vários OPC e estudar quais os níveis de compatibilização e a melhor forma de os articular, quer no seio das polícias, quer entre estas e o MP.

d) Organização da investigação criminal. As ineficiências e o desperdício de recursos que os défices nesta matéria estão a gerar no combate à criminalidade, leva-nos a recomendar uma redefinição urgente na organização da investigação criminal, seja no âmbito do MP (incluindo, no caso da criminalidade grave, a fase de julgamento), seja na sua articulação com as polícias. Esta discussão implica uma clara redefinição de papéis dos diferentes OPC e do MP no âmbito da investigação criminal.

e) Formação dos operadores judiciais. A formação não deve circunscrever-se a matérias técnico-jurídicas e os programas devem apostar na formação multidisciplinar dos agentes judiciais. Para certas áreas é fundamental que se desenvolvam programas específicos. Recomendámos a definição de um plano estratégico de formação, dirigido aos magistrados dos tribunais de execução das penas, aos juizes dos tribunais de instrução criminal e aos magistrados do MP e OPC envolvidos na investigação da criminalidade grave e complexa. A formação deve preceder à colocação no desempenho daquelas funções.

2. Quadro normativo alargado no âmbito do inquérito

Para melhor se compreender o problema e a proposta avançada considerámos importante analisar o quadro mais alargado de conexões normativas no âmbito do inquérito.

2.1 Prazos de duração máxima do inquérito

O prazo regra para a conclusão do inquérito é de 6 meses se houver arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação ou de 8 meses se os não houver. Em certos casos, a lei admite o alargamento daquele primeiro prazo de 6 meses até um máximo de 12 meses, mas apenas para os processos em que haja arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação. Em todos os demais, o prazo máximo é sempre de 8 meses, qualquer que seja o crime, independentemente da sua gravidade e da sua complexidade (Tabela 1).

Tabela 1. Prazos de duração máxima de inquérito³

CRIMES	PRAZO		
	Sem Arguidos Presos	Com Arguidos Presos	
	<i>Do Inquérito</i>	<i>Do Inquérito</i>	<i>Da Prisão Preventiva</i>
Em geral	8 meses (276.º-1)	6 meses (276.º-1)	4 meses (215.º-1, a))
<ul style="list-style-type: none"> • Crimes de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada • Crimes com prisão superior a 8 anos • Crimes previstos nos artigos 299º, no nº 1 do artigo 318.º, nos artigos 319.º, 326.º, 331.º ou no nº 1 do artigo 333º do Código Penal e nos artigos 30.º, 79.º e 80.º do Código de Justiça Militar, aprovado pela Lei nº 100/2003, de 15 de Novembro • Crimes de furto de veículos ou de falsificação de documentos a eles respeitantes ou de elementos identificadores de veículos • Crimes de falsificação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e equiparados ou da respectiva passagem • Crimes de burla, insolvência dolosa, administração danosa do sector publico ou cooperativo, falsificação, corrupção, peculato ou de participação económica em negócio • Crimes de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita • Crimes de fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito • Crimes abrangidos por convenção sobre segurança da navegação aérea ou marítima (215.º-2) 	8 meses (276.º-1)	8 meses (276.º-2, a))	6 meses (215.º-2)
Qualquer crime cujo procedimento se revelar de excepcional complexidade devido ao número de arguidos ou de ofendidos ou ao carácter altamente organizado do crime (215.º-3)	8 meses (276.º-1)	10 meses (276.º-2, b))	12 meses (215.º-3)
Os crimes previstos no art. 215.º-2 cujo procedimento se revelar de excepcional complexidade devido ao número de arguidos ou de ofendidos ou ao carácter altamente organizado do crime (215.º-3)	8 meses (276.º-1)	12 meses (276.º-2, c))	12 meses (215.º-3)

³ Os artigos mencionados na tabela referem-se ao CPP.

No que respeita aos prazos do inquérito são duas as incoerências normativas:

a) O princípio regra do artigo 276º, n.º 1, do CPP e da alínea a), do n.º 2, do mesmo normativo, que determina que havendo arguidos presos o prazo máximo é menor, perde a coerência no regime previsto para os crimes de excepcional complexidade. Nestes casos, a elevação do prazo máximo de duração do inquérito para 10 meses ou 12 meses só é possível se existirem arguidos sujeitos a medida de coacção privativa da liberdade. O que significa que **o legislador prevê no texto da lei (diferente é a prática) que os processos em que não haja arguidos presos tenham uma tramitação mais célere do que os processos em que tal não ocorre;**

b) Uniformidade dos prazos de duração máxima do inquérito quando não haja arguidos sujeitos a medidas de coacção privativa da liberdade. **Independentemente da complexidade do procedimento criminal o prazo é sempre de 8 meses.**

2.2 Consequências do incumprimento do prazo de inquérito

Até à reforma de 2007, ultrapassar o prazo máximo de duração do inquérito nos casos em que não existissem arguidos sujeitos a medidas de coacção privativas da liberdade não tinha especiais consequências. Na prática, o prazo limite era o prazo de prescrição do procedimento criminal.

A previsão de um prazo para a conclusão do inquérito e a sindicância pelo seu não cumprimento visa defender os interesses e os direitos dos sujeitos processuais a um processo célere. Mas visa, igualmente, responder a interesses sociais de transparência, eficácia e de prestação de contas da acção penal⁴.

A alteração, com a reforma de 2007, do paradigma do segredo do inquérito para o princípio da publicidade do processo veio potenciar a possibilidade de sindicância, pelos

⁴ Sobre esta matéria, cf., entre outros, Dias, Jorge de Figueiredo (2007) “Autonomia do Ministério Público e o seu dever de prestar contas à comunidade: um equilíbrio difícil”, *RPCC*, Ano 17, n.º 2, e Pinto, Ana Luísa (2008) *A Celeridade no Processo Penal: o Direito à Decisão em Prazo Razoável*. Coimbra: Coimbra Editora.

sujeitos processuais, da acção do MP, podendo, nos casos em que ao processo não foi aplicado o segredo de justiça, solicitar, em qualquer altura, o acesso aos autos. Mesmo quando o inquérito corra sob sigilo, o acesso aos autos não pode ser negado se ultrapassado determinado prazo, legalmente fixado com referência ao prazo máximo de duração do inquérito. A acção dos OPC no processo tornou-se, assim, muito mais imediatamente sindicável, aumentando as possibilidades de reacção imediata. **Em face de um processo com atrasos, os sujeitos processuais podem reagir pedindo a aceleração processual**⁵. Podem, ainda, **se o atraso for considerável propor uma acção de responsabilidade civil contra o Estado**⁶.

No quadro interno do MP, a lei veio, ainda, densificar a consequência da via hierárquica ao impor ao magistrado a comunicação ao superior hierárquico de que o prazo de inquérito foi ultrapassado. Esta é, contudo, uma via que, como resulta do trabalho de monitorização, tem efeito e consequências ainda muito residuais.

Contudo, **nenhuma das consequências acima enunciadas tem efeito imediato na conclusão do inquérito**. O processo penal põe em confronto interesses e direitos antagónicos: de um lado, direitos dos arguidos e vítimas, que podem exigir celeridade; do outro, o dever do Estado de perseguir e punir as condutas criminais. Atingir o justo equilíbrio entre estas forças é a difícil tarefa que se coloca ao direito processual penal.

A opção do legislador português, no que é acompanhado pela maioria dos países europeus (a grande excepção é a Itália, onde se prevê que, findo o prazo máximo do inquérito, as provas produzidas depois desse prazo não possam ser utilizadas em julgamento), vai no sentido de o decurso do prazo máximo não ter especiais consequências na limitação do dever do Estado em exercer a acção penal.

⁵ Cf. artigos 108.º e 109.º, ambos do CPP. O processo é decidido ou pelo PGR, se o processo se encontrar na fase de inquérito, e pelo Conselho Superior da Magistratura se estiver a correr perante tribunal ou juiz. Na prática, trata-se de um mecanismo que não é muito usado. São apontados vários factores: em regra os órgãos de decisão pronunciam-se desculpabilizando o agente responsável pelo atraso, embora tendam a dar um prazo para a conclusão da respectiva fase ou diligência; os sujeitos processuais, sobretudo na fase de inquérito e 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.

⁶ Em conformidade com o consagrado no artigo 22.º, da CRP (regra geral da responsabilidade do Estado), a Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, consagra actualmente a responsabilidade do Estado pelo funcionamento anormal dos serviços administrativos, a qual é estendida ao funcionamento da administração da justiça. No seu artigo 12.º, é expressamente determinada a aplicabilidade do regime da responsabilidade por facto ilícito cometido no exercício da função administrativa à “violação do direito a uma decisão em prazo razoável”.

Há quem entre nós defenda o arquivamento obrigatório decorrido certo prazo. Há vários argumentos contra esta posição, o principal é de natureza dogmática, uma vez que tal significaria colocar em causa o princípio da legalidade consagrado no nosso sistema jurídico-penal. Estando o inquérito aberto, o legislador presume que a investigação não terminou, que o MP está a desenvolver diligências necessárias ao apuramento da verdade, por isso não o encerra. É nesse sentido o disposto no artigo 283.º, do CPP, que determina que, finda a recolha da prova, o MP tem 10 dias para arquivar ou acusar.

Se o MP violar essa disposição, isto é, se deveria ter arquivado ou acusado e não o faz por inacção, protelando sem justificação o inquérito, devem existir consequências, e a lei prevê-as, de natureza disciplinar ou outras, designadamente, de responsabilização do Estado.

Questiona-se a eficiência dos mecanismos de sindicância, interna e externa, da acção do MP. O nosso estudo veio mostrar que é necessário, na prática, incrementar essa eficiência. Independentemente da limitação no exercício da acção penal no próprio processo, os prazos do inquérito devem ser cumpridos e o seu não cumprimento tem que ter consequências efectivas.

2.3 O prazo de inquérito e a prescrição do procedimento criminal

O alargamento do prazo máximo do inquérito pode influir no incremento das prescrições do procedimento criminal, embora esse risco seja muito diminuto dada a acção dos mecanismos de interrupção e suspensão da contagem do prazo prescricional. A principal conexão reside no facto de estarmos perante dois regimes jurídicos que pretendem limitar no tempo o exercício da acção penal.

Tem sido muito discutido, entre nós, a razão de se tornar mais consequente o não cumprimento dos prazos do inquérito, uma vez que o Estado pode perseguir certa pessoa pela prática de determinado crime até ao limite do prazo da prescrição, prazos em regra longos. A aceitação do prazo de prescrição como *único prazo-limite* para o exercício da acção penal é matéria muito controversa. São vários os argumentos a favor da inaceitabilidade de tal solução legal, que, aliás, não é consagrada entre nós. Pense-se,

por exemplo, que o MP poderia, estrategicamente ou não, ir desenvolvendo diligências para que o processo estivesse sempre a correr, ainda que em *andamento aparente*. Facilmente se compreende que tal poderia afectar, de forma grave, os direitos do arguido em ver o seu caso resolvido em prazo razoável, sem que pudesse reagir contra tal “estratégia”.

No plano dos princípios gerais de direito e no quadro das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, é, cada vez mais, insustentável um inquérito a correr contra pessoa determinada com prazos tão longos, sem que o cidadão possa reagir, apesar de ver os seus direitos e liberdades afectados para lá de um tempo razoável.

É certo que determinados fenómenos criminais se tornaram mais complexos, mas também os Estados têm vindo a aprofundar os mecanismos de cooperação judiciária e de investigação. Os ordenamentos jurídicos nacionais possibilitam aos órgãos de combate à criminalidade lançar mão de meios de investigação e de prova mais eficientes, mas, também, muito mais condicionantes das liberdades e garantias individuais, como é o caso da localização celular, agentes infiltrados, escutas telefónicas, escutas ambientais, câmaras de vigilância, verificação de contas bancárias, etc.

Esta dinâmica de mudança ocorre, de certo modo, a par de uma outra. Aprofundou-se a consciência social dos direitos, com os cidadãos/suspeitos ou arguidos a exigirem que a investigação os respeite. Aliás, as acções no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) têm, na sua maioria, como fundamento dilações indevidas no procedimento. E as decisões do TEDH são, cada vez mais, restritivas face a prazos longos de investigação, excepto para casos de genocídio e crimes contra a humanidade.

A existência de prazos de prescrição, em regra longos, como limite à acção penal não pode excluir o cumprimento rigoroso dos prazos de inquérito. São objectivos diferenciados e não é aceitável sujeitar os cidadãos, que veem os seus direitos limitados, a prazos de investigação demasiado longos.

2.4 O prazo de inquérito e as medidas de coacção

O prazo de duração máxima do inquérito não tem repercussão directa nos prazos de duração das medidas de coacção, uma vez que o legislador optou por prever estes prazos de forma autónoma em relação aos prazos definidos para o inquérito. São, contudo, matérias que estão interligadas. Essa interligação leva-nos **a chamar a atenção para o facto de o nosso ordenamento jurídico não prever um prazo máximo para o Termo de Identidade e Residência (TIR) e para a prestação de caução.**

Os artigos 215.º e 218.º, ambos do CPP, determinam os prazos de duração máxima de todas as medidas de coacção, com excepção daquelas. O que significa que, mantendo-se, na prática, como limite máximo de duração de um inquérito o prazo limite de prescrição, o arguido pode estar sujeito a qualquer uma daquelas duas medidas de coacção por um longo período de tempo. Facilmente se compreende que as dinâmicas da vida podem tornar, nessas condições, aquelas medidas demasiado onerosas para os arguidos a elas sujeitos.

No caso de TIR, ainda que se aceite os argumentos de alguma doutrina que a considera como uma medida impropriamente denominada como de coacção, dado que tem como objectivo garantir as notificações de determinada pessoa, ela afecta sempre a reserva da sua vida privada, uma vez que obriga a comunicação de nova morada sempre que o arguido mude de residência ou dela se ausente por mais de 5 dias.

A defesa do interesse da investigação, que subjaz à ausência de consequências no processo concreto no que respeita à possibilidade de prosseguir a acção penal, quando ultrapassados os prazos de inquérito, deve incorporar equilíbrios intermédios de tutela dos legítimos interesses do arguido em não ver os seus direitos e liberdades condicionadas pela manutenção daquelas medidas de coacção por prazos tão dilatados.

O legislador deve ponderar, à semelhança do que ocorre para outras medidas, prazos intermédios para a extinção das medidas de coacção TIR e caução.

3. Propostas Concretas

3.1 Alterações legais cirúrgicas

3.1.1 Alargamento dos prazos de inquérito

- **Propomos o alargamento dos prazos de duração máxima do inquérito nos casos em que não haja arguidos sujeitos a medidas de coação privativas da liberdade e apenas para a criminalidade grave e complexa.**

Havendo arguidos sujeitos a prisão preventiva ou a obrigação de permanência na habitação, consideramos que os prazos máximos de duração do inquérito não devem ser alterados. Se, porém, o legislador considerar conveniente o seu alargamento, admitimos, quando muito, a sua elevação até ao limite de 12 meses, prazo de duração máxima da prisão preventiva.

É certo que a previsão autónoma dos prazos do inquérito permitia essa alteração sem que se afectasse o prazo de duração máxima das medidas de coacção. Contudo, a natural associação entre uns prazos e outros tornaria dificilmente compreensível o alargamento do prazo do inquérito sem um correspondente aumento dos prazos daquelas medidas de coacção. Uma vez que tais medidas se justificam para tutela de necessidades cautelares relacionadas com o processo, a concessão ao MP de um prazo mais lato para investigar, com a justificação de que o mesmo seria em princípio necessário para melhor alcançar a descoberta da verdade material, poderia acabar por não ter o efeito útil pretendido sendo legalmente imposta a libertação do arguido em momento ainda distante do prazo limite para a conclusão do inquérito. Ora, considerando os desígnios de política criminal e de tutela dos direitos e liberdades que motivaram a redução dos prazos máximos de duração da prisão preventiva pela revisão de 2007 do CPP seria incompreensível uma nova subida dos prazos daquelas medidas de coacção com fundamento na necessidade de os articular com uma elevação dos prazos do inquérito.

Para a criminalidade em geral, os indicadores, qualitativos e quantitativos, incluídos sobre esta a matéria no relatório final mostram que o prazo de duração de 8 meses é adequado às necessidades de investigação da maioria das infracções criminais. Em obediência aos princípios da eficiência e da qualidade, que devem presidir à realização da investigação, aquele prazo deve ser cumprido pela investigação criminal.

O prazo geral de 8 meses pode já não ser adequado em caso de crimes graves, cujo processo se revele complexo, quer pela natureza do crime, quer pelo número de arguidos ou de ofendidos.

- **Levanta-se a questão de como aferir a complexidade do procedimento criminal a possibilitar prazos mais longos.**

Duas possibilidades:

A. Definição de um conjunto de crimes – crimes de catálogo – relativamente aos quais o prazo máximo de duração do inquérito é alargado para 16 meses. Devem ser incluídos nesse catálogo os crimes previstos nas alíneas i) a m), do artigo 1.º, do CPP⁷, e, ainda, os crimes constantes do artigo 1.º, da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro (Criminalidade Organizada e Económico-Financeira).

Contra esta opção vale o argumento de se estar a fazer depender a possibilidade de alargamento do prazo de inquérito apenas do tipo de crime quando a natureza da criminalidade, apenas por si mesma, pode não trazer especial complexidade ao processo. Ao contrário, pode acontecer que determinado processo de inquérito se venha revelar de grande complexidade, apesar de respeitar a um tipo de crime que está fora do catálogo.

B. Alteração dos prazos de inquérito até ao limite de 16 meses, casuisticamente, nos processos em que o MP declare a excepcional complexidade do procedimento criminal.

⁷ Crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional; condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos; condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos; crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência ou branqueamento.

O alargamento passaria a ser possível para a criminalidade grave em geral, desde que o procedimento criminal se revelasse de excepcional complexidade, devido ao número de arguidos ou de ofendidos ou à natureza da criminalidade e viesse a ser declarado como tal.

Atendendo à estrutura acusatória do processo penal e não estando em causa qualquer acto que exija a intervenção jurisdicional, parece-nos que tal competência deveria ser atribuída ao MP. No nosso sistema, o MP é o titular da acção penal. O JIC deve apenas intervir quando está em causa a salvaguarda de direitos, liberdade e garantias fundamentais, não fazendo sentido atribuir competências ao JIC fora deste âmbito.

Contra este argumento poderá avançar-se um outro de ordem prática com um toque perverso: **ao deixar essa possibilidade nas mãos do MP**, sem sindicância por parte do juiz, **poder-se-ia correr o risco** do MP declarar “excepcional complexidade”, apenas para ter mais prazo, em maior número de processos, podendo, assim, **desvirtuar o carácter excepcional** em que tal diferenciação se aplicaria.

É certo que as reformas devem ter em conta o contexto prático em que vão operar, não podendo ficar reféns ou mesmo potenciar situações de subversão dos princípios e dos objectivos da lei. Mas, deve, igualmente, ter-se em consideração o princípio da confiança nas instituições, e, acima de tudo, que **o MP é uma magistratura que se rege pelos princípios da legalidade e objectividade estando, ainda, sujeito ao dever de fundamentação.**

Tendo o legislador densificado a possibilidade de controlo, interno e externo, da acção do MP o que se deve procurar fazer é criar melhores condições que incentivem e tornem efectiva transparência e controlo da acção do MP.

O problema que se poderá colocar, nesta matéria, relaciona-se com a possibilidade de existirem posições contraditórias do JIC e do MP. Essa possibilidade só seria susceptível de ocorrer se a excepcional complexidade fosse declarada pelo MP (dado não haver arguidos presos) e, posteriormente, já havendo arguidos presos, o JIC viesse a considerar que o processo em causa não tem especial complexidade, uma vez que tem que se pronunciar sobre esta matéria para avaliar os prazos de duração máxima da medida de coacção. Essa circunstância já não ocorrerá se **se considerar na lei que**

havendo arguidos presos a declaração de excepcional complexidade é sempre da competência do JIC.

A possibilidade de existirem posições contraditórias pode, ainda, ocorrer noutra circunstância. Suponhamos que, não havendo arguidos sujeitos a medidas de coacção privativas da liberdade, o MP declara a excepcional complexidade do procedimento criminal, que não é conhecida dos arguidos. Passado o prazo geral do inquérito (8 meses), se o arguido requerer o acesso ao processo e recebendo esse pedido oposição do MP por o processo se encontrar em segredo de justiça, é o JIC que irá decidir o conflito de interesses. Consideramos que, neste caso, o juiz apenas tem que avaliar se deve ou não autorizar o acesso aos autos ou a determinados elementos, não tendo que se pronunciar sobre a declaração de excepcional complexidade. Contudo, esta possibilidade interpretativa pode acolher posições diferentes, avistando-se a possibilidade desta questão vir a ser suscitada com frequência para que a jurisprudência de pronuncie se se trata de uma sindicância de fundo ou de forma.

A vantagem da primeira possibilidade face a esta segunda reside no facto de esta criar um regime mais complexo. O que significa que, em termos de segurança jurídica, a primeira possibilidade tem mais vantagens. A vantagem comparativa da segunda possibilidade reside na sua melhor adequação às necessidades concretas da investigação criminal.

Fundamentação do novo prazo

Os dados estatísticos, constantes do relatório final, mostram que em cerca de 70% dos processos a duração média dos inquéritos pode ir até 24 meses. Mas, mostramos, também, que a realidade atravessa uma forte dinâmica de mudança, pelo que o alargamento proposto, ainda que se deva considerar os dados estatísticos, deverá, igualmente, ter em linha de conta que deveremos caminhar no sentido da diminuição da duração dos inquéritos, solucionando os vários problemas e bloqueios identificados com influência nesta matéria (realização mais célere das perícias, melhor articulação entre as polícias e o MP, entre outros).

Partindo dos prazos de inquérito previstos no n.º 1, do artigo 276.º, do CPP, propomos um alargamento do prazo do inquérito referente à criminalidade grave e

complexa, fundado num argumento de coerência normativa, seguindo a lógica subjacente às soluções ali previstas. Em primeiro lugar, não há qualquer justificação de natureza material para que ao inquérito sem arguidos privados da liberdade seja legalmente imposto um prazo para a sua conclusão menor do que no inquérito com arguidos presos ou em obrigação de permanência na habitação. O legislado dá um sinal, errado, de que é mais urgente o encerramento daquele primeiro inquérito do que deste segundo.

Assim, apenas com base no princípio da coerência normativa, os prazos máximos de duração do inquérito relativo à criminalidade grave e complexa, sem arguidos presos, seriam elevados para 12 meses. Contudo, **os prazos de duração máxima devem ser mais curtos havendo arguidos sujeitos a medidas de coacção privativas da liberdade, o que nos leva a propor que sejam proporcionalmente elevados nos casos em que tal não ocorra.**

Assim, tomando como referência os prazos previstos no n.º 2, do artigo 276.º, do CPP, que admitem a extensão do inquérito por um período até 12 meses em procedimentos de excepcional complexidade havendo arguidos presos, e a relação proporcional entre os prazos definidos no n.º 1 desse artigo 276.º – para arguidos presos e não presos – consideramos razoável a possibilidade de previsão de um prazo de até 16 meses para a conclusão do inquérito em caso de criminalidade grave e complexa.

Em ambas as possibilidades acima referidas, à semelhança do que ocorre para as situações em que há arguidos presos, poderia estabelecer-se um prazo intermédio de 14 meses nas situações previstas na alínea b), do n.º 2, do artigo 276.º, do CPP⁸, sendo o prazo de 16 meses para as situações previstas na alínea c) desse mesmo n.º 2⁹.

⁸ Quando o inquérito tiver por objecto um dos crimes referidos no n.º 2, do artigo 215.º, do CPP.

⁹ Quando, independentemente do tipo de crime, o procedimento se revelar de excepcional complexidade, nos termos da parte final do n.º 3, do artigo 215.º, do CPP.

3.1.2 Segredo de justiça (prorrogação do adiamento de acesso aos autos)

- **Propomos a manutenção da possibilidade de prorrogação do adiamento do acesso aos autos em casos muito específicos e em que esteja em causa criminalidade grave altamente organizada, tendo como limite máximo da prorrogação um prazo igual ao originariamente estabelecido para a duração do inquérito.**

A alteração dos prazos de inquérito, acima concretizada, virá dar um outro enquadramento a esta matéria. O nosso trabalho mostra, contudo, que, no momento actual, a investigação da criminalidade grave e altamente organizada, em regra com ramificações internacionais e a organização e funcionamento das instituições judiciais e os meios colocados ao dispor da investigação criminal¹⁰, entre outros factores, pode exigir prazos mais dilatados. **Ponderados os vários direitos e interesses no processo, em especial os do arguido em ter acesso aos autos e em ver o seu processo concluído em prazo razoável, e o dever do Estado em investigar e perseguir aquela criminalidade, justifica-se, apenas em situações muito específicas, que o acesso aos autos seja prorrogado.**

Fundamentação do prazo

Tratando-se de um regime de excepção, cujo requerimento, sindicado pelo juiz, entidade externa à investigação, o MP tem que fundamentar, consideramos como razoável a aplicação, nesta matéria, do critério da relação proporcional prevista no artigo 215º, n.º 3 para a elevação máxima dos prazos de prisão preventiva. Assim, nos casos em que excepcionalmente tal se justifique, o prazo da prorrogação, decidido pelo juiz, deve ter como limite máximo um prazo igual ao originariamente estabelecido para a duração do inquérito.

¹⁰ Cf. o que sucede sobretudo no que respeita à dependência de algumas investigações da colaboração de entidades estrangeiras (as cartas rogatórias constituem um factor significativo de atraso na conclusão do inquérito), bem como da realização de perícias específicas, como é o caso das perícias económico-financeiras ou de balística.

3.1.3 Detenção fora de flagrante delito

- **Propomos o alargamento da possibilidade da detenção fora de flagrante delito nas situações em que haja *perigo iminente* da continuação da actividade criminosa. Essa possibilidade deve ser estendida às autoridades de polícia criminal.**

Esta nova condição geral de admissibilidade da detenção fora de flagrante delito, mantendo os restantes pressupostos, deve ser integrada no n.º1 do artigo 257º do CPP. Esta matéria não deve ser regulada em regimes avulsos, mas apenas no CPP.

O receio de continuação da actividade criminosa já justifica a realização da detenção quando está em causa um crime previsto na Lei das Armas ou um crime de violência doméstica¹¹. A par destes casos especiais de detenção fora de flagrante delito, subsiste, ainda, um outro, que é exclusivo das autoridades de polícia criminal da Polícia Judiciária, às quais é conferido o poder de ordenar “a detenção fora do flagrante delito nos casos em que seja admissível a prisão preventiva e no decurso de revistas ou de buscas sejam apreendidos ao suspeito objectos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime ou constituam seu produto, lucro, preço ou recompensa”¹².

Mas, outros casos existirão que, apesar de não cobertos por aquelas disposições legais, poderão carecer de uma imediata intervenção para evitar, através da detenção, o cometimento de um crime que está prestes a ocorrer. Em tais casos, a protecção das vítimas potenciais e a preservação da segurança (art. 27.º, n.º 1, da CRP) poderão justificar e tornar constitucionalmente admissível a detenção fora de flagrante delito – cumpre aqui notar que a própria Convenção Europeia dos Direitos Humanos, no seu art. 5.º, n.º 1, alínea c), admite a detenção se houver motivos razoáveis para crer que é necessário impedir o visado de cometer uma infracção.

¹¹ Cabe referir que a formulação prevista na Lei das Armas, além de parecer dar poderes às autoridades de polícia criminal que não são conferidos às autoridades judiciárias, suscita reservas quanto à sua conformidade constitucional se a disposição legal respectiva for interpretada ao pé da letra (art. 95.º-A, n.º 4, sobretudo no segmento “devem fazê-lo”).

¹² Cf. art. 12.º, n.º 1, als. d) e ii), da Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto, que aprova a orgânica da Polícia Judiciária, dando continuidade, quanto a este ponto, ao art. 11.º-A, n.º 1, alínea d), da anterior Lei Orgânica da Polícia Judiciária – Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro).

As mesmas razões valem para o alargamento da possibilidade de ordenação da detenção fora de flagrante delito pelas autoridades de polícia criminal (art. 257.º, n.º 2, do CPP) aos casos de *perigo iminente* de continuação da actividade criminosa, mas acompanhada de explicitação da exigência de que também esta detenção, fora desses casos, só se justifica se existir perigo de não comparência espontânea e da subsistência da cláusula de subsidiariedade da intervenção das autoridades de polícia criminal, fundada na situação de urgência e de perigo na demora.

- **Defendemos, ainda, a previsão legal de um prazo máximo de 5 dias, a contar do recebimento da promoção do MP, para que o JIC dê início ao procedimento de aplicação de medida de coacção a arguido não detido**

A tutela do interesse na rápida aplicação de uma medida de coacção ao arguido para acautelar o risco *não iminente* de continuação da actividade criminosa, o perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução ou ainda o perigo de grave perturbação da ordem e da tranquilidade públicas devem ser alcançados, não através do sacrifício da liberdade do indivíduo (como acontecia no regime anterior através da detenção) mas, por outras vias, procurando-se remover os problemas identificados relativamente a esta matéria.

Na verdade, mesmo quando o MP dá nota da urgência do agendamento do procedimento para aplicação de medida de coacção a arguido não detido, a diligência pode ser marcada, e é-o na maioria dos casos, para várias semanas após a promoção do MP. A detenção era o meio de contornar essa contrariedade. A via que defendemos para a resolução deste problema passa por medidas de organização e gestão que possibilitem a articulação mais eficiente entre as várias instituições.

Admitimos, contudo, que a via legal possa ajudar a criar essa dinâmica, prevendo-se um prazo imperativo para que o JIC dê início ao procedimento de aplicação de medida de coacção a arguido não detido, se não para todas as medidas de coacção, pelo menos para aquelas às quais vão em regra associadas exigências cautelares mais acentuadas, como a proibição e imposição de condutas, a obrigação de permanência na habitação e a prisão preventiva.

3.1.4 Prisão preventiva

A Lei das Armas veio ampliar o âmbito de aplicação da prisão preventiva aos crimes nela previstos se puníveis com pena de prisão de máximo superior a 3 anos, derogando, quanto aos mesmos, o limiar geral de pena de prisão de máximo superior a 5 anos introduzido pela revisão de 2007. O desvio, embora pontual, pode ser interpretado como um sinal de recuo na intenção do legislador de 2007 de, em regra, reservar a prisão preventiva para crimes dolosos puníveis com pena de prisão superior a 5 anos.

Esta geometria variável de previsão legal, além de poder perturbar uma segura aplicação da lei, é demonstrativa da ausência de um critério político-criminal claro na definição da admissibilidade da prisão preventiva, deixando de fora dela alguns fenómenos criminais que geram legítimas preocupações quanto a uma tutela eficaz do valor constitucional da segurança, como acontece, de modo paradigmático, com o furto qualificado previsto no art. 204.º, n.º 1, do CP¹³, sobretudo, quando praticado de forma reiterada. Esta é uma questão sensível de política criminal que exige uma opção clara do legislador.

Proposta

Numa ponderação de direitos e interesses social e juridicamente relevantes abrem-se duas possibilidades possíveis de alteração:

- **A. As razões que estiveram na base da ampliação do âmbito de aplicação da prisão preventiva no regime da lei das armas poderá levar à ponderação do regresso ao regime anterior de possibilidade de aplicação da prisão preventiva a todos os crimes dolosos puníveis com pena de prisão de máximo superior a 3 anos.**

Esta possibilidade está, de algum modo, agora contrabalançada pela precisão da lei na definição dos pressupostos e do procedimento de aplicação das medidas de coacção, que tem contribuído para uma maior contenção na aplicação da prisão

¹³ Cf. Observatório Permanente da Justiça (2009) “A Justiça Penal: uma reforma em avaliação”. Coimbra: CES, pp. 231 e ss.

preventiva. Não deixa, contudo, de significar um recuo nos princípios que presidiram à revisão de 2007 em que, por um lado, a prisão preventiva surge como medida de *ultima ratio* para casos graves; e, por outro, há uma clara intenção de incentivar a aplicação de outras medidas de coacção. **Assim, admitindo-a como possibilidade não a defendemos.**

- **B. Alargamento do catálogo da alínea b), do n.º 1, do art. 202.º, do CPP, em que se admite a prisão preventiva para certos crimes puníveis com pena de prisão de máximo superior a 3 anos, de forma a nele incluir os crimes previstos no art. 95.º-A, da Lei das Armas e, eventualmente, alguns outros, como o furto qualificado tipificado no n.º 1, do art. 204.º, do CP.**

No decurso da monitorização, o alargamento da possibilidade de aplicação da prisão preventiva mostrou-se necessário, sobretudo, no caso da prática de crime de furto qualificado quando a sua prática ocorra de forma reiterada. Sendo este tipo de crime punível com pena de prisão até 5 anos fica fora dessa possibilidade. Mostrámos, no relatório, os vários contornos desta questão, quer no plano da segurança e protecção das vítimas, quer, ainda, como consequências para os arguidos que o sistema “deixa” que rapidamente atinjam um elevado rol de crimes, punindo-os, depois, com elevadas penas de prisão.

3.1.5 Processo sumário

- **Propomos o alargamento da possibilidade de início da audiência até quinze dias após a detenção em flagrante delito (não ficando o arguido detido), sempre que o MP considere necessário empreender diligências probatórias essenciais para fundamentar a acusação. Esta decisão deve ser da competência do MP sem necessitar da concordância do juiz.**

A investigação realizada no âmbito da monitorização leva-nos a estimar esse prazo em 15 dias, dado que, na grande maioria das situações, mostrou-se como suficiente para a realização das diligências necessárias, em regra, exames periciais.

Os efeitos negativos para a justiça penal, acima enunciados e amplamente demonstrados no relatório final da monitorização, decorrentes da sub-utilização desta forma de processo, leva-nos a propor a previsão expressa da possibilidade de início da audiência até ao 15.º dia posterior à detenção (não estando, naturalmente, o arguido detido - o que ocorre na maioria das situações), no caso em que o MP considere necessário empreender diligências probatórias essenciais para a descoberta da verdade material e, conseqüentemente, para a introdução do facto em juízo.

O processo sumário é, por definição, um processo célere, devendo ser submetido e decidido em julgamento num tempo breve. **O facto de se prever a possibilidade de o início do julgamento só ter lugar até 15 dias após a detenção em flagrante delito em nada compromete essa natureza do processo sumário.** Aliás, no quadro legal actual já é possível adiar-se o início da audiência muito para além do 15.º dia subsequente à detenção.

Acresce que, com a revisão de 2007, deixou de subsistir qualquer apoio para a interpretação – já muito discutível mesmo em face da anterior redacção do n.º 1, do art. 381.º, do CPP – de que, mesmo tendo ocorrido a libertação do arguido, o início do julgamento no prazo de 48 horas após a detenção constituiria pressuposto essencial do próprio processo sumário. Com efeito, **mostra-se hoje claro o entendimento, manifestado inclusivamente pelo Supremo Tribunal de Justiça, segundo o qual “o prazo de quarenta e oito horas não é fundamental para se manter a forma de processo sumário, a não ser que se verifique a manutenção da detenção do arguido”** (Ac. do STJ n.º 2/2004).

A flexibilização do início da audiência, posta a cargo do MP, potenciaria a aplicação dos institutos de diversão do processo, como o arquivamento por dispensa de pena e a suspensão provisória do processo.

Assim, sendo o arguido presente ao MP sob detenção (art. 382.º, n.º 1, do CPP) e esta autoridade judiciária verificasse que, por necessidade de elementos de prova, a audiência de julgamento não se poderia iniciar no prazo de 48 horas após a detenção,

procederia à sua libertação e ordenaria a sua comparência na data que reputasse compatível com a obtenção dos meios de prova a recolher, sempre dentro dos primeiros quinze dias posteriores à detenção, com vista à sua sujeição a julgamento.

Procedimento que seria igualmente aplicável na hipótese de o arguido comparecer perante o MP nos termos previstos no n.º 3, do art. 385.º, do CPP¹⁴, em virtude de libertação prévia à apresentação ao MP. Na nossa perspectiva, estes procedimentos teriam cobertura legal nas actuais disposições dos arts. 382.º (apresentação ao MP e a julgamento) e 385.º (libertação do arguido), ambos do CPP, que, todavia, poderiam sofrer uma intervenção legal clarificadora se a mesma fosse julgada conveniente para os ajustar à inovação proposta para o art. 387.º, do CPP (início da audiência em processo sumário).

Cabe advertir que esta solução está longe de resolver, como mostramos no relatório final, todos os problemas que concorrem para a sub-utilização da forma de processo sumário. A solução passa, sobretudo, por uma outra cultura judiciária e uma maior atenção dos órgãos de gestão e disciplina das magistraturas.

3.1.6 Violação do dever de segredo de justiça

A violação do dever de segredo é uma questão recorrente do debate sobre a justiça. Até à reforma de 2007, perfilhavam-se dois entendimentos: um, no sentido de que a concretização do crime de violação do segredo de justiça exigia que o seu autor tivesse tido contacto com o processo; e, outro, no sentido de que para essa concretização bastaria o conhecimento, por qualquer forma, do conteúdo do acto processual em segredo de justiça. A reforma de 2007 veio clarificar estas divergências, passando a prever o *“contacto com o processo ou conhecimento de elementos a ele pertencentes”*. **Não se vislumbra qualquer bloqueio no âmbito da previsão legal que impeça a**

¹⁴ Segundo o disposto no artigo 385.º, n.º 3, do CPP, “no caso de libertação nos termos dos números anteriores, o órgão de polícia criminal sujeita o arguido a termo de identidade e residência e notifica-o para comparecer perante o Ministério Público, no dia e hora que forem designados, para ser submetido:

- a) A audiência de julgamento em processo sumário, com a advertência de que esta se realizará, mesmo que não compareça, sendo representado por defensor; ou
- b) A primeiro interrogatório judicial e eventual aplicação de medida de coacção ou de garantia patrimonial”.

actuação dos instrumentos legais ao nível da prevenção e da punição das violações.

O tempo decorrido depois da implementação da reforma não permite, ainda, avaliar se as alterações legais levaram ou não à abertura de mais processos de inquérito neste âmbito e, sendo abertos, se permitiram mais eficiência na investigação criminal e na, eventual, punição. Uma mudança, pelo menos por parte de alguns órgãos de comunicação social, parece estar a ocorrer no sentido de mais cautelas, quando a violação do segredo pode dar lugar a indemnizações de valor elevado.

Apesar do adensamento normativo e dessas cautelas, os meios de comunicação social continuam a publicar factos constantes de processos em segredo de justiça.

Em primeiro lugar, é fundamental não se perder de vista que **a violação do dever de segredo de justiça coloca-se, sobretudo, nos processos mediáticos que têm como arguidos pessoas com poder económico, social ou político relevante**. Em muitos desses processos, o que está em causa são condutas com contornos políticos: corrupção, uso indevido de dinheiros públicos, tráfico de influências, etc. Daí que o interesse no conteúdo do processo possa ir muito para além da discussão jurídica do problema que pode mesmo tornar-se quase irrelevante.

Em segundo lugar, apesar de a violação do dever de segredo de justiça poder ocorrer através de outras vias que não a comunicação social, é através daquela que, em regra, ocorre e é aí que se torna mais nefasta para os vários direitos e interesses que visa acautelar. **A discussão sobre esta questão tem, por isso, que ter em conta o novo contexto trazido pela sociedade de informação**. Não pode, por isso, ser dissociada de uma outra, no centro do debate em muitos países, que é a relação, por vezes de instrumentalização recíproca, entre os tribunais e os meios de comunicação social. Este é um palco onde podem confluir interesses estratégicos conflitantes. Neste caldo de interesses e estratégias, dificilmente o problema terá solução pela via judicial. Esta via pode, aliás, se recorrentemente usada, ampliar o problema a um nível tal que tornará ainda mais difícil o encontro do caminho para a construção de uma relação virtuosa entre tribunais e comunicação social.

Aquele segundo problema é agravado pela própria fragilidade social dos tribunais no campo comunicacional. É estruturante a debilidade do sistema judicial no que respeita aos meios eficazes de comunicação com o público.

As propostas para uma melhor efectivação da protecção do segredo passam pela adopção de medidas de carácter não legislativo, muitas delas já recomendadas em vários trabalhos¹⁵.

- **O sistema judicial, à semelhança do que se faz em muitos países, deve investir em formas de comunicação autónoma.** As novas tecnologias de informação e de comunicação representam um enorme potencial na realização desse objectivo. Mas, esse investimento passa, também, pela concretização de várias medidas, muitas delas já conhecidas, como a criação de gabinetes de imprensa junto dos tribunais – um por comarca (alargada) ou círculo judicial – colocação de informação nos sítios dos tribunais, etc. Esta é também uma via de aprofundamento da transparência do sistema.
- **Desenvolvimento de medidas que permitam uma relação mais virtuosa entre justiça e comunicação social.** Esse desenvolvimento obriga ao envolvimento dos poderes político e judicial e da própria comunicação social. É fundamental que todos assumam o compromisso ético dessa colaboração e do estabelecimento de regras de relacionamento que respeitem as particularidades recíprocas à luz de uma ponderação ampla dos bens jurídicos em tensão.
- **Formação multidisciplinar.** A formação dos operadores judiciais tem que incorporar conteúdos formativos que lhes permita compreender e saber lidar com este novo contexto mediático; mas, também, a formação dos jornalistas deve incluir matérias que ajudem a melhor entender o sistema judicial e os seus objectivos.
- **Maior rigor e controlo no cumprimento dos deveres deontológicos por parte das empresas e dos profissionais da comunicação social.**

¹⁵ Ver, entre outros, Santos, Boaventura de Sousa (2005) “Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação”, *Direito e Democracia*, 10.

- **Os órgãos de gestão das magistraturas devem definir procedimentos a adoptar na relação entre os operadores judiciários e a comunicação social.**
- **O poder executivo e os órgãos de gestão das magistraturas devem definir procedimentos rígidos que permitam que os processos em segredo de justiça sejam efectivamente guardados.** Estes procedimentos são essenciais para os processos mais mediáticos. Devem estabelecer quem tem acesso ao processo e onde deve ser guardado, de modo a diminuir as fugas de informação e, quando aconteçam, a poder identificar os seus responsáveis. Tal implica, pelo menos nesses casos, alterar o modelo de trabalho e de interacção entre os diferentes intervenientes dos órgãos policiais e judiciais a colaborar na investigação. O actual modelo de trabalho implica um *vai e vêm* do processo entre edifícios e gabinetes que torna a responsabilidade pela violação do dever de segredo altamente difusa. O sistema judicial tem que ter suficiente flexibilidade para se adaptar e tratar de modo diferente o que realmente é diferente.

3.2 Propostas de natureza não legislativa

No relatório final avançamos com um conjunto de recomendações de natureza não legislativa, com especial incidência nas áreas da formação e da organização e gestão do sistema judicial. No seu lastro, está a ideia de que o sistema sofre de problemas estruturais que as reformas processuais não podem resolver. Mostrámos como o desempenho funcional do sistema de justiça requer mais atenção, e em tempo, por parte dos órgãos de gestão dos corpos profissionais, às suas patologias, aos desempenhos desiguais, à formação em geral, procurando pela via formativa, gestionária, e, ainda, através das inspecções, resolver problemas de aplicação das leis.

3.2.1 Organização e gestão

Demos especial destaque às recomendações no âmbito da organização e gestão, mostrando como uma outra organização e outros métodos de trabalho trariam ganhos

consideráveis de eficiência e de qualidade na resposta à criminalidade. A reforma, nesta matéria, não diz respeito unicamente à justiça penal. O sistema de justiça, globalmente considerado, tem que renovar a sua organização interna e métodos de trabalho, abandonando um modelo de funcionamento demasiado atomístico e burocrático. A reforma, que se vier a implementar, irá beneficiar todo o sistema judicial.

No campo específico da justiça penal, consideramos que **a organização da investigação criminal precisa de uma redefinição urgente, que distinga a resposta à criminalidade de pequena e média gravidade da criminalidade mais grave e complexa.** O ensaio de um outro modelo que tem sido feito, no DCIAP, na investigação de alguma criminalidade, em especial de natureza fiscal, e a criação, casuística, de “equipas especiais” é sintoma do reconhecimento da ineficiência organizacional.

Esta é uma matéria estruturante do sistema de justiça penal, obrigando à (re) definição de papéis no âmbito da investigação criminal entre o MP e os OPC, resolvendo a velha questão da titularidade/coordenação do inquérito vs autonomia técnica e tática das polícias.

No actual modelo orgânico do MP e na sua articulação com os OPC (hoje bastante alargados – GNR, PSP, SEF, ASAE, no âmbito dos serviços de finanças e da segurança social, etc.) não é possível concretizar, de forma efectiva, o imperativo legal da «coordenação da investigação criminal» por parte daquela magistratura. **A reestruturação da organização do MP deve ter em consideração a diferenciação criminológica que exige, igualmente, uma diferenciação nos métodos de coordenação.** É fundamental concretizar uma estrutura que permita, no âmbito do quadro legal de múltiplos OPC com competências diferenciadas, a articulação clara e eficaz dos vários OPC em função de um modelo processual que tem o MP como entidade coordenadora.

Partindo do princípio que em termos de política criminal o modelo vigente não está em causa, é fundamental dotar o MP de meios humanos e tecnológicos adequados às suas funções e, acima de tudo, de uma organização eficiente, que permita, não só a eficácia da coordenação no âmbito da investigação criminal, mas, também, melhorar a coordenação, gestão e controlo internos.

Propostas concretas

- **A reforma da organização da investigação criminal e da reestruturação do MP depende, naturalmente, de uma intervenção legal. A nossa proposta é que se abra, desde já, um debate informado na sociedade portuguesa sobre esta matéria.**
- **No actual quadro organizacional, é possível intensificar a articulação entre MP e OPC. Para tal, a hierarquia do MP e dos OPC deve definir protocolos de articulação, a implementar em todo o país, que permitam uma interacção mais eficiente. Esta acção parece-nos fundamental, por exemplo, para a utilização das formas especiais de processo ou da suspensão provisória do processo. Aconselhamos que esses protocolos incluam reuniões, com periodicidade frequente, a nível local, entre as estruturas intermédias do MP e dos OPC, incluindo os agentes policiais e os magistrados do MP a exercerem funções na investigação.**
- **O MP deve procurar organizar-se de modo a que as audiências do julgamento da criminalidade grave e complexa, ou de outros processos em que tal se mostre necessário, sejam realizadas ou acompanhadas pelos magistrados que neles intervieram na fase de investigação.**
- **Definição, pelo MP, em conjunto com os OPC, de *guidelines* ou protocolos de trabalho no âmbito das várias áreas de investigação que permitam, em concreto, que cada OPC siga linhas de orientação na investigação, tendencialmente obrigatórias, que não devem ser alteradas sem o assentimento da entidade que coordena a investigação.**

Os procedimentos devem ser identificados e obedecer a protocolos de “como fazer” para chegar a um resultado, prevendo, ainda, que se concretizem as responsabilidades de cada entidade com competências de investigação. A amplitude de áreas de investigação onde podem ser efectuados protocolos exige um trabalho aprofundado e complexo. A nossa proposta é que se proceda por fases dando prioridade a áreas onde se constate ser mais urgente a sua implementação.

Este esforço tem a virtualidade de permitir a racionalização de meios e de procedimentos, designadamente, no que se refere ao pedido de exames periciais, e de criar um canal de comunicação mais expedito entre o MP e os OPC.

- **Alargamento das assessorias técnicas do MP e sua desconcentração geográfica, em especial nas áreas da criminalidade económica e financeira. Esta via evitará pedidos de “falsas perícias” e ajudará a traçar linhas de investigação, podendo representar um enorme ganho na eficiência da investigação criminal. Os assessores poderão, também, assessorar os juízes de julgamento.**
- **Aumento do número de peritos para resolver, em tempo útil, os pedidos efectuados, quer através do alargamento de quadros das instituições, quer através da contratualização de serviços externos, desde que sujeitos a um regime rigoroso de vinculação ao segredo e aos objectivos definidos.**

Uma das dimensões essenciais que permitiria potenciar uma articulação mais eficiente entre as diferentes organizações prende-se com o **sistema informático que cada uma adopta e que gera (im)possibilidade de compatibilização e de troca de informações.**

No âmbito dos OPC, bem como entre estes e o MP, **a ausência de um sistema informático de partilha de informação constitui um bloqueio importante.** Foi, recentemente, aprovada a proposta de lei do Governo para a criação do Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC) que permitirá a ligação das bases de dados entre a PJ, a PSP, a GNR e o SEF, mas deixa de fora o MP.

Propostas no âmbito da informatização

- **Avaliação dos sistemas de informatização adoptados pelos vários OPC (e não somente por aqueles quatro) e estudar quais os níveis de compatibilização e a melhor forma de os articular (entre eles e com o MP).**
- **Criação de uma rede informática eficaz e segura entre OPC e MP que permita troca de dados, transmissão de expediente, controlo, por parte do magistrado do MP, da tramitação do processo.**

- **Desenvolvimento de um eficaz e seguro plano de informatização no âmbito do MP uniforme para todos os serviços. Sem esta informatização eficiente, que não pode ser casuística e mais ou menos *ad hoc*, não é possível uma coordenação efectiva, por parte do MP, dos processos de inquérito. Consideramos esta tarefa urgente.**
- **Avaliação das ferramentas informáticas SINOA e SIMP. A introdução de algumas ferramentas informáticas no sistema de justiça penal, como o SINOA (nomeação de advogado oficioso) e o SIMP (base de dados da suspensão provisória do processo) vieram melhorar o sistema. Apresentam, no entanto, alguns problemas que é fundamental solucionar.**

3.2.2 Formação

Assinalámos amplamente a centralidade da formação, não só no processo de implementação das reformas, mas, em geral, na promoção da eficiência, qualidade e acesso da justiça. **À luz da investigação realizada, a formação emergiu como uma área a exigir intervenção imediata.** A formação nesta matéria, não pode ser dissociada da política de formação dirigida em geral aos operadores judiciais, seja no âmbito da formação inicial nas faculdades de direito, seja no âmbito da formação no CEJ ou da ministrada por outros órgãos.

Consideramos, por isso, fundamental iniciar-se um amplo debate sobre o modelo de formação actualmente vigente no âmbito das profissões jurídicas. A formação na área da investigação criminal deve constituir um sub-campo desse debate pelas especificidades que incorpora.

Propostas concretas

Independentemente dessa reforma, que consideramos urgente, propomos algumas medidas, exequíveis a curto e médio prazo, cujo desenvolvimento trará benefícios de eficiência e qualidade ao sistema de justiça penal.

- **Desenvolvimento de um amplo programa de formação sobre investigação criminal. Este programa pode ser elaborado por uma entidade externa ou pelo CEJ, mas deve articular as várias entidades que assumem competência nesta área, designadamente, o CEJ e as escolas de formação dos OPC.**
 - **O programa de formação deve incluir um tronco comum dirigido à formação conjunta de magistrados e agentes policiais. A formação conjunta é uma importante via de intercâmbio de experiências e de aprofundamento da interacção.**
 - **Os conteúdos formativos devem incluir módulos específicos sobre procedimentos, técnicas, meios técnicos, ferramentas e métodos de investigação existentes.**
- **Execução de um programa de formação, temático, para magistrados do MP e agentes policiais envolvidos na investigação da criminalidade grave e complexa que defina as linhas orientadoras da investigação de acordo com o perfil da criminalidade. A prioridade deve ir para a criminalidade económica. Esta formação deve ter como formadores peritos estrangeiros de alto nível que possam proporcionar conhecimento sobre diferentes metodologias.**

Esta formação é fundamental para ajudar os magistrados do MP e os OPC a delimitarem o âmbito do inquérito e o objecto de investigação, a desenvolverem estratégias de investigação, a apurarem a suficiência da prova e a interpretar os resultados periciais.

A formação deve ser dirigida a todos os magistrados do MP e OPC em funções nesta área, mas deve ser entendida como prioritária para os operadores envolvidos na investigação da criminalidade grave e complexa.

- **Para além do âmbito e modelo de formação geral desenvolvido no CEJ deve implementar-se programas de formação permanente para os magistrados do MP que lhes assegure formação específica na área da gestão e organização da**

investigação, com especial incidência na criminalidade complexa, financeira, violenta ou organizada.

- Criar, no âmbito da formação inicial e permanente, um programa específico sobre gestão das organizações e de recursos humanos. Esta formação deve ser dirigida, em primeira linha, ao MP.
- Desenvolver, no âmbito da formação permanente, um amplo programa de formação na área da execução das penas de prisão, tanto para magistrados (do MP e judiciais), como para funcionários do sistema prisional e da Reinserção social com competências nesta matéria.
- Do mesmo modo, desenvolver um programa de formação na área da gestão de processos, organização e administração, tanto para magistrados (do MP e judiciais) como para funcionários com competências nesta matéria.
- Também a Ordem dos Advogados deve desenvolver um programa de formação na área de justiça penal que ajude a ultrapassar os vários problemas detectados. Este programa, que deve procurar abranger todo o país, deve dar particular atenção às novas oportunidades de intervenção do advogado trazidas pela reforma de 2007.
- Os Conselhos das magistraturas e as respectivas direcções dos OPC devem criar condições que assegurem a frequência da formação.

3.2.3 Avaliação

Como salientámos, uma das críticas à actual reforma penal assenta precisamente na ausência de estudos prévios que fundamentem as opções do legislador. As reformas estruturais têm que assentar num diagnóstico sólido sobre o desempenho do sistema judicial e das instituições conexas e, a partir dele, numa ampla discussão pública.

No âmbito da justiça penal, esse diagnóstico tem, ainda, que ser mais abrangente de modo a incluir mais conhecimento sobre os fenómenos criminais e as suas causas e sobre a criminalidade oculta. A definição correcta das políticas públicas de justiça penal

exige um conhecimento mais densificado e articulado sobre estas matérias. Esse conhecimento é crucial para uma correcta definição da política criminal, mas, também, das estratégias de investigação e da política de criminalização. Esta é uma área onde o conhecimento é, ainda, escasso e muito fragmentado.

Propostas

- **Elaboração, a curto prazo, de um estudo de vitimologia que permita identificar, com recurso a metodologias científicas, quais as áreas mais vulneráveis na sociedade portuguesa e que exigem uma alteração da política criminal.**
- **Execução de uma programa bianual de monitorização e avaliação criminológica do país que sustente as opções a tomar pela Assembleia da República no âmbito da Lei Quadro de Política Criminal.**
- **Elaboração de um estudo que informe uma discussão no âmbito da política criminal sobre a relevância da criminalização de determinadas condutas, nomeadamente, qual o impacto da criminalização no domínio da condução sem permissão legal e de alguns tipos legais do domínio das infracções tributárias e relativas à segurança social.**