

# A Justiça Penal

## Uma reforma em avaliação

**Boaventura de Sousa Santos**  
*Director Científico*

**Conceição Gomes**  
*Coordenadora*

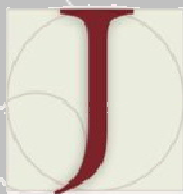
### **Equipa de Investigação**

Paula Fernando  
Élida Santos  
Carla Soares  
Raquel Bardou  
Diana Fernandes  
Catarina Trincão  
José Reis  
Fátima Sousa  
Hugo Rascão  
Pedro Abreu

**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**

FACULDADE DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Observatório Permanente  
da Justiça Portuguesa



**10 de Julho de 2009**



Relatório final de avaliação em realização do contrato de prestação de serviços celebrado entre o Centro de Estudos Sociais/ Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e a Direcção Geral da Política de Justiça.

**Além dos investigadores referidos na capa, integraram a equipa de investigação na fase de recolha e de tratamento dos dados:**

**Antónia Pereira  
Cláudia Amaro  
Fátima Antunes  
Margarida Marques  
Marina Henriques  
Ricardo Cabrita**

#### **Consultores**

**Jacob Simões - Advogado  
José Manuel Mendes – Professor auxiliar da FEUC  
José Mouraz Lopes - Juiz de Direito  
Rui do Carmo - Procurador da República**



**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**

FACULDADE DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

**10 de Julho de 2009**







# ÍNDICE GERAL

Glossário de abreviaturas	1
Agradecimentos	5
Introdução Geral	9
Metodologia	19
<i>Análise Documental</i>	23
<i>Análise da experiência comparada</i>	24
<i>Análise das estatísticas oficiais da justiça e dos serviços auxiliares</i>	25
<i>Entrevistas</i>	28
<i>Painéis de discussão</i>	29
<i>Estudos de caso</i>	29

## Parte I

### Contexto da Reforma

#### Capítulo I

#### **A justiça penal: um olhar sobre a experiência comparada e sobre o debate no período pré-reforma**

Introdução	33
1. As tendências de reforma da justiça penal na experiência comparada: algumas notas	33
1.1 O Direito Penal da União Europeia	35
1.2 As reformas nacionais: os casos da Alemanha, Espanha, França e Itália	38
2. Temas do debate no período pré-reforma	62
Síntese	72

## Capítulo II

### A reforma penal de 2007: a preparação e os objectivos da reforma

Introdução	77
1. O processo de preparação da reforma	77
2. Principais objectivos da reforma	85
Síntese	94

## Capítulo III

### A reforma penal nos *media*

Introdução	97
Metodologia	101
1. Curso da cobertura mediática	102
1.1 Primeiro pico: o choque da entrada em vigor (Set. 2007)	104
1.2. A reforma penal enquanto palco de tensões institucionais (Out. 2007 – Jul. 2008)	107
1.3. Segundo pico: o espectro da insegurança (Agosto – Setembro 2008)	116
1.4. Na sombra da insegurança e dos processos mediáticos (Out. 2008 – Maio 2009)	122
2. Tendências gerais, assuntos e protagonistas da cobertura mediática	130
2.1. Tendências gerais	131
2.2. Assuntos	134
2.3. Protagonistas	138
Síntese	143

## Capítulo IV

### Do inquérito ao julgamento: a procura e o tempo dos tribunais

Introdução	147
1. A fase de inquérito	148
1.1 O movimento processual e a criminalidade na fase de inquérito	148

1.2 Como findam os processos na fase de inquérito? _____	155
1.3 O tempo dos inquéritos _____	156
2. A fase de instrução _____	162
2.1. O movimento processual na fase de instrução _____	166
2.2. A duração da fase de instrução _____	169
3. A fase de julgamento _____	171
3.1. A relação entre os processos entrados na fase de inquérito e de julgamento e os processos objecto de condenação _____	173
3.2. Evolução dos processos entrados, pendentes e findos _____	179
3.3. A duração dos processos na fase de julgamento _____	183
3.4. A criminalidade nos processos findos na fase de julgamento _____	192
3.4.1. A natureza da criminalidade nos processos findos _____	192
3.4.2. A condenação por tipos de crime agrupados _____	197
Síntese _____	200

## **Parte II**

### **As medidas concretas em avaliação**

#### **Capítulo V**

##### **A detenção e as medidas de coacção**

Introdução _____	209
1. A detenção _____	210
2. As medidas de coacção _____	219
Síntese _____	243

#### **Capítulo VI**

##### **Os meios de prova e os meios de obtenção de prova**

Introdução _____	249
------------------	-----



1. A prova pericial _____	249
2. Prova por reconhecimento _____	268
3. Escutas telefónicas _____	269
4. Prova digital e outras formas de transmissão de dados por via telemática _____	274
5. Revistas e buscas _____	276
Síntese _____	278

## **Capítulo VII**

### **Outras medidas com impacto na fase de inquérito**

Introdução _____	281
1. A constituição de arguido _____	282
2. O interrogatório de arguido _____	288
3. A intervenção do advogado nas fases de inquérito e de instrução _____	297
4. A validação do segredo de justiça, prorrogação e adiamento do acesso aos autos _____	303
5. A comunicação de excesso de prazo de inquérito _____	330
Síntese _____	335

## **Capítulo VIII**

### **Os processos especiais e a suspensão provisória do processo**

Introdução _____	347
1. Os processos especiais _____	347
<i>Os processos especiais no período 2000-2008</i> _____	350
<i>O Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa</i> _____	367
<i>A duração dos processos</i> _____	371
<i>Bloqueios processuais e dificuldades de aplicação</i> _____	374
2. A suspensão provisória do processo _____	393
Síntese _____	411

## Capítulo IX

### A fase de recurso

Introdução	417
1. Supremo Tribunal de Justiça	426
Movimento dos processos-crime: entrados, pendentes e findos	426
Os tipos de crime nos recursos	431
A duração média dos processos	433
2. Tribunais da Relação	435
Movimento dos processos-crime: entrados, pendentes e findos	435
A estrutura da criminalidade nos recursos julgados nos tribunais da Relação	442
A eficiência dos tribunais no julgamento dos recursos	449
A duração dos processos julgados nos tribunais da Relação	458
Primeira Instância	461
Tribunais da Relação	465
Síntese	471

## Capítulo X

### As sanções penais e a liberdade condicional

Introdução	477
1. As sanções penais	477
<i>A pena de prisão</i>	487
<i>Prisão por dias livres e semideteção</i>	495
<i>Suspensão da execução da pena de prisão</i>	498
<i>Pena de multa</i>	501
<i>Prestação de trabalho a favor da comunidade</i>	504
2. A liberdade condicional	510
Síntese	520

## Parte III

### Conclusões e recomendações

#### Capítulo XI

#### Contra o desperdício da experiência: que caminhos para a justiça penal?

Introdução _____	527
1. A avaliação geral da reforma: principais conclusões gerais _____	530
<i>A pergunta</i> _____	531
1.1 Os objectivos da reforma _____	534
1.2 Os objectivos conseguidos e dinâmicas de mudança _____	536
<i>Dinâmicas de mudança</i> _____	539
1.3 Problemas e principais responsáveis _____	541
<i>Problemas gerais</i> _____	541
<i>Os problemas estruturais</i> _____	549
2. Recomendações principais _____	565
2.1 Alterações legais cirúrgicas correctivas _____	566
2.2 Política criminal _____	568
2.3 Formação. _____	569
2.4 Organização da investigação criminal _____	570
2.5 Sistemas de informatização _____	571
2.6 Avaliação dos limites da criminalização _____	572

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

## Parte I

### Contexto da Reforma

#### Capítulo III

##### A reforma penal nos media

Gráfico III.1 - Número de artigos relacionados com a reforma penal, Julho de 2007 – Maio de 2009 _____	103
Gráfico III.2 - Artigos por semana, Set. 2007 – Jan. 2008 _____	105
Gráfico III.3 - Artigos de opinião e entrevistas extensas referindo a reforma penal, Jul. 2007–Mai. 2009 _____	132

#### Capítulo IV

##### Do inquérito ao julgamento: a procura e o tempo dos tribunais

Gráfico IV.1 - Evolução do número de processos entrados, pendentes e findos na fase de inquérito (2000-2008) _____	150
Gráfico IV.2 - Evolução do número de inquéritos entrados, pendentes e findos por DIAP (2000-2008) _____	152
Gráfico IV.3 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos inquéritos entrados (2007-2008) _____	153
Gráfico IV.4 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos inquéritos entrados nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais _____	154
Gráfico IV.5 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos inquéritos entrados nos DIAP _____	154
Gráfico IV.6 - Termo dos inquéritos (2000-2008) _____	155
Gráfico IV.7 - Duração dos inquéritos findos por acusação e por arquivamento em 2007 e 2008 (total nacional) _____	158
Gráfico IV.8 - Durações dos inquéritos findos por acusação e por arquivamento em 2008 nos serviços do MP junto dos tribunais e nos DIAP _____	159
Gráfico IV.9 - Duração dos inquéritos pelos 10 tipos de crime agrupados mais representativos (2007-2008) _____	160

Gráfico IV.10 - Evolução anual dos processos entrados, pendentes e findos na fase de instrução (2000-2008)	167
Gráfico IV.11 - Termo da fase de instrução (2007 e 2008)	168
Gráfico IV.12 - Duração da fase de instrução (2007 e 2008)	169
Gráfico IV.13 - Evolução dos processos entrados na fase de inquérito e julgamento, dos processos julgados e condenados (2000-2008)	175
Gráfico IV.14 - Evolução das formas de extinção do procedimento criminal (2000-2008)	177
Gráfico IV.15 - Evolução dos processos entrados, pendentes e findos (2000-2008)	179
Gráfico IV.16 - Requerimento de abertura de audiência (Set. 2007-Out. 2008)	182
Gráfico IV.17 - Duração dos processos na fase de julgamento em primeira instância (2000-2008)	184
Gráfico IV.18 - Duração média dos processos findos (2000-2008)	186
Gráfico IV.19 - Duração média dos processos findos (sem processos sumários) (2000-2008)	187
Gráfico IV.20 - Duração média dos dez tipos de crimes mais representativos na fase de julgamento (2000-2008)	188
Gráfico IV.21 - Duração média dos processos findos nos juízos criminais de Lisboa, Porto, Braga e Coimbra sem processos sumários (2000-2008)	190
Gráfico IV.22 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos dos processos findos na fase de julgamento (2000, 2004, 2008)	194
Gráfico IV.23 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos com condenação na fase de julgamento (2000, 2004 e 2008)	198

## **Parte II**

### **As medidas concretas em avaliação**

#### **Capítulo V**

##### **A detenção e as medidas de coacção**

Gráfico V.1 - Alterações das medidas de coacção (Set. 2007 – Mar. 2008)	223
Gráfico V.2 Alteração da medida de coacção nos casos em que a medida anterior era a prisão preventiva (Set. 2007-Marc. 2008)	224

Gráfico V.3 - Motivo da libertação de reclusos presos preventivamente ocorrida entre 15 de Setembro e 15 de Novembro de 2007 _____	225
Gráfico V.4 Evolução das medidas de coacção aplicadas (2000-2008)_____	228
Gráfico V.5 - Evolução mensal das medidas de coacção aplicadas nos processos findos entre Janeiro de 2007 e Março de 2009 _____	229
Gráfico V.6 - Peso relativo das medidas de coacção aplicadas aos 10 tipos de crime mais representativos – processos findos (2000, 2004 e 2008) _____	230
Gráfico V.7 - Peso relativo dos reclusos entrados por situação jurídico-penal (2005-2008)_____	237
Gráfico V.8 - Peso relativo dos reclusos entrados antes e após a reforma por situação jurídico-penal_____	238
Gráfico V.9 - Evolução mensal do número de reclusos entrados e libertados em situação de prisão preventiva (Out. 2005-Mar. 2007 e Out. 2007- Mar. 2009)_____	240
Gráfico V.10 - Tipo de criminalidade dos reclusos entrados em situação de prisão preventiva (2005-2008) _____	241
Gráfico V.11 - Tipo de criminalidade dos reclusos entrados em situação de prisão preventiva, antes e depois da reforma_____	242

## **Capítulo VI**

### **Os meios de prova e os meios de obtenção de prova**

Gráfico VI.1 - Exames periciais solicitados e realizados por área forense em 2008 e 2009 _____	254
Gráfico VI.2 - Perícias requisitadas, exames realizados e relatórios concluídos (2006-2008)_____	256
Gráfico VI.3 - Peso relativo das perícias requisitadas, exames realizados e relatórios concluídos por área (2006-2008)_____	257
Gráfico VI.4 - Perícias requisitadas, realizadas e relatórios concluídos distribuídos ao INML (2006-2008)_____	259
Gráfico VI.5 - Peso relativo das perícias psiquiátricas distribuídas ao INML e a outras instituições de saúde mental (2006-2008) _____	261
Gráfico VI.6 - Autópsias efectuadas, relatórios concluídos e relatórios pendentes (2006 e 2008) _____	262
Gráfico VI.7 Perícias realizadas e relatórios pendentes (clínica médico-legal – 2006-2008)_____	263

Gráfico VI.8 - Peso relativo das perícias de clínica médico-legal por área do direito (2006-2008) \_\_\_\_\_ 264

## **Capítulo VII**

### **Outras medidas com impacto na fase de inquérito**

Gráfico VII:1 - Pedidos de validação de segredo de justiça (Set. 2007 – Mar. 2008) 307

## **Capítulo VIII**

### **Os processos especiais e a suspensão provisória do processo**

Gráfico VIII.1 - Formas de processos/composição do tribunal - 2000-2008 (processos entrados) \_\_\_\_\_ 352

Gráfico VIII.2 - Formas especiais de processo - 2000-2008 (processos entrados) \_ 353

Gráfico VIII.3 - Formas especiais de processo 2000-2008 (processos entrados – total nacional sem Tribunal de Pequena Instância de Lisboa e do Porto) \_\_\_\_\_ 355

Gráfico VIII.4 – Evolução anual das formas especiais de processo 2000-2008 (processos entrados – Tribunal de Pequena Instância de Lisboa e Porto) \_\_\_\_\_ 357

Gráfico VIII.5 – Distribuição dos crimes contra a segurança das comunicações por forma de processo (processos findos 2000-2008) \_\_\_\_\_ 358

Gráfico VIII.6 – Duração do processo na fase de julgamento por forma de processo 372

Gráfico VIII.7 – Movimento de inquéritos suspensos (2000-2007) \_\_\_\_\_ 396

Gráfico VIII.8 – Movimento de inquéritos suspensos por Distrito Judicial (2000-2007) 397

Gráfico VIII.9 – Evolução das solicitações de acompanhamento à DGRS quanto à suspensão provisória do processo (2005-2008) \_\_\_\_\_ 399

Gráfico VIII.10 – Evolução das solicitações de acompanhamento à DGRS quanto à suspensão provisória do processo (antes e após da reforma) \_\_\_\_\_ 400

Gráfico VIII.11 – Movimento inquéritos suspensos findos \_\_\_\_\_ 401

Gráfico VIII.12 – Perfil dos arguidos que beneficiaram de suspensão provisória do processo \_\_\_\_\_ 403

Gráfico VIII.13 – Duração da suspensão provisória do processo (antes e após da reforma) \_\_\_\_\_ 404

## Capítulo IX

### A fase de recurso

Gráfico IX.1 - Movimento dos processos penais no Supremo Tribunal de Justiça	428
Gráfico IX.2 - Movimento processual dos processos penais no Supremo Tribunal de Justiça por espécie	430
Gráfico IX.3 - Duração dos recursos em processos-crime julgados no Supremo Tribunal de Justiça (2000-2008)	434
Gráfico IX.4 - Movimento processual do total de processos-crime entrados nos Tribunais da Relação (2000-2008)	435
Gráfico IX.5 - Movimento processual nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto	437
Gráfico IX.6 - Movimento processual dos processos-crime julgados pelos tribunais da Relação por tipo de processo (2000-2008)	439
Gráfico IX.7 - Evolução do número de processos julgados pelos Tribunais da Relação em primeira instância entrados, pendentes e findos nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto (2000-2008)	441
Gráfico IX.8 - Tempo dos recursos em processos-crime findos nos tribunais da Relação (2000-2008)	448
Gráfico IX.9 - Duração dos recursos em processos-crime nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto (2000-2008)	449

## Capítulo X

### As sanções penais e a liberdade condicional

Gráfico X.1 - Evolução das penas aplicadas (2000-2008)	480
Gráfico X.2 - Penas aplicadas por períodos antes e depois da reforma	485
Gráfico X.3 - Peso relativo das penas aplicadas aos 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos processos em que houve condenação por período	487
Gráfico X.4 - Duração das penas de prisão aplicadas a reclusos entrados por períodos antes e depois da reforma	490
Gráfico X.5 - Duração das penas de prisão dos condenados numa pena entre os 5 e 6 anos no período depois da reforma	492
Gráfico X.6 - Perfil dos condenados em prisão efectiva por períodos antes e depois da reforma (média mensal)	493



Gráfico X.7 - Condenados a pena de prisão por dias livre e regime de semidetenção por períodos antes e depois da reforma (média mensal)_____	497
Gráfico X.8 - Solicitações de acompanhamentos à DGRS quanto à suspensão da execução da pena de prisão por períodos antes e depois da reforma_____	499
Gráfico X.9 - Arguidos condenados a pena de multa entrados nos estabelecimentos prisionais por períodos (média mensal)- _____	503
Gráfico X.10 - Pedidos de solicitações de acompanhamentos à DGRS quanto à PTFC por períodos (média mensal) _____	506
Gráfico X.11 - Duração da PTFC tendo em conta as solicitações à DGRS_____	508
Gráfico X.12 - Média mensal dos reclusos libertados por período_____	512
Gráfico X.13 – Motivos da libertação de reclusos por períodos (média mensal) ____	513
Gráfico X.14 - Reclusos libertados em liberdade condicional e liberdade para prova por período _____	514
Gráfico X.15 - Pedidos de solicitação à DGRS para concessão da liberdade condicional por período _____	515

## ÍNDICE DE QUADROS

### Parte I

#### Contexto da Reforma

#### Capítulo III

##### A reforma penal nos *media*

Quadro III.1 - Entrevistas extensas referindo a reforma penal, Set. 2007–Jul. 2009	134
--	-----

#### Capítulo IV

##### Do inquérito ao julgamento: a procura e o tempo dos tribunais

Quadro IV.1 - Variação anual entrados, pendentes e findos na fase de julgamento (2000-2008)_____	180
Quadro IV.2 - Duração média dos processos findos nos juízos criminais de Braga	191

Quadro IV.3 - Duração média dos processos findos nos juízos criminais de Coimbra191

Quadro IV.4 - Estrutura da criminalidade processos findos na fase de julgamento (valores absolutos) (2007 e 2008)\_\_\_\_\_ 196

Quadro IV.5 - Estrutura da criminalidade condenada na fase de julgamento (2007 e 2008)199

## **Parte II**

### **As medidas concretas em avaliação**

#### **Capítulo V**

##### **A detenção e as medidas de coacção**

Quadro V.1 - Alterações das medidas de coacção por tipo de criminalidade\_\_\_\_\_ 227

#### **Capítulo VI**

##### **Os meios de prova e os meios de obtenção de prova**

Quadro VI.1 - Número de solicitações de perícias financeiras e de exames laboratoriais solicitados à Polícia Judiciária e tempo médio de resposta \_\_\_\_\_ 251

Quadro VI.2 - Número de intercepções telefónicas realizadas pela Polícia Judiciária271

#### **Capítulo VII**

##### **Outras medidas com impacto na fase de inquérito**

Quadro VII.1 - Decisões quanto a pedidos de validação de segredo de justiça\_\_\_\_ 312

Quadro VII.2 - Despachos de validação de segredo de justiça \_\_\_\_\_ 312

#### **Capítulo VIII**

##### **Os processos especiais e a suspensão provisória do processo**

Quadro VIII.1 - Estrutura da criminalidade nos processos especiais (processos findos 2000-2008) \_\_\_\_\_ 359

Quadro VIII.2 – Tipos de crime agrupados e suspensão provisória do processo antes e após a reforma \_\_\_\_\_ 402

## Capítulo IX

### A fase de recurso

Quadro IX.1 - Estrutura da criminalidade nos recursos em processo-crime no Supremo Tribunal de Justiça (processos findos) – dez tipos de crime agrupados mais representativos _____	432
Quadro IX.2 - Evolução dos tipos de crime agrupados mais representativos nos recursos crime julgados no Supremo Tribunal de Justiça (processos findos: 2003, índice base 100) _____	433
Quadro IX.3 - Os tipos de crimes mais representativos nos recursos findos nos Tribunais das Relações (2003-2008) _____	443
Quadro IX.4 - Evolução dos tipos de crime agrupados mais representativos nos recursos findos nos tribunais da Relação (2003 – índice base 100) _____	445
Quadro IX.5 - Evolução dos tipos de crime agrupados mais representativos nos processos-crime nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto (2003 – índice base 100) _____	446
Quadro IX.6 - Índices de eficiência dos tribunais da Relação considerando todas as espécies de processo (2000-2008) _____	451
Quadro IX.7 - Índices de Eficiência dos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto considerando todas as espécies de processo (Setembro de 2000-2008) _____	452
Quadro IX.8 - Índices de eficiência dos tribunais da Relação no julgamento de recursos em processo penal (2000-2008) _____	453
Quadro IX.9 - Índices de Eficiência dos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto no julgamento de recursos em processo penal (2000-2008) _____	454
Quadro IX.10 - Índices de Eficiência dos tribunais da Relação no julgamento de causas em primeira instância (2000-2008) _____	455
Quadro IX.11 - Índices de Eficiência dos tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto no julgamento de causas em primeira instância (2000-2008) _____	456
Quadro IX.12 - Audiências e Conferências no Tribunal da Relação de Coimbra antes e depois da reforma _____	457
Quadro IX.13 - Duração dos recursos (antes e depois da Reforma) _____	459
Quadro IX.14 - Tempo de vista do processo antes e depois da reforma _____	469

## Capítulo X

### As sanções penais e a liberdade condicional

Quadro X.1 - Tipo de criminalidade dos condenados a pena de prisão efectiva por períodos (média mensal)_____	488
Quadro X.2 - Tipo de criminalidade dos reclusos entrados nos estabelecimentos prisionais condenados a pena de prisão efectiva por períodos (média mensal) ____	489
Quadro X.3 - Tipos de criminalidade dos reclusos condenados a penas de curta duração por períodos antes de depois da reforma (média mensal)_____	491
Quadro X.4 - Tipos de crime com condenação em suspensão da execução da pena de prisão por períodos por períodos antes e depois da reforma (média mensal) _____	500
Quadro 5: Tipos de crime agrupados na PTFC tendo em conta as solicitações à DGRS por períodos (média mensal)_____	507

# ÍNDICE DE FIGURAS

## Parte II

### As medidas concretas em avaliação

#### Capítulo VI

##### Os meios de prova e os meios de obtenção de prova

Caso VI.1 – Tipo de crime: Crime de homicídio qualificado na forma tentada \_\_\_\_\_ 252

Caso VI.2 – Tipo de crime: Crime de Homicídio qualificado na forma tentada \_\_\_\_\_ 260

#### Capítulo VII

##### Outras medidas com impacto na fase de inquérito

Caso VII.1 – Tipo de crime: Crime de emissão de cheque sem provisão \_\_\_\_\_ 286

Caso VII.2 – Tipo de crime: Crime de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, associação criminosa e fraude fiscal qualificada \_\_\_\_\_ 294

Caso VII.3 – Tipo de crime: Crime de corrupção activa \_\_\_\_\_ 311

Caso VII.4 – Tipo de crime: Crime de fraude fiscal (fraude de IVA em carrossel) \_\_\_ 321

Caso VII.5 - Tempo médio de resposta de cartas rogatórias (devolvidas) num inquérito concreto \_\_\_\_\_ 325

Caso VII.6 – Tipos de crime: Cinco crimes de difamação e de ofensa a pessoa colectiva  
331

#### Capítulo VIII

##### Os processos especiais e a suspensão provisória do processo

Caso VIII.1 – Tipo de crime: sequestro \_\_\_\_\_ 362

Caso VIII.2 – Tipo de crime: furto em supermercado \_\_\_\_\_ 364

Caso VIII.3 – Tipo de crime: condução de veículo em estado de embriaguez \_\_\_\_\_ 365

Caso VIII.4 - Tipo de crime: injúria agravada \_\_\_\_\_ 376

Caso VIII.5 -Tipo de crime: tráfico de menor gravidade e condução ilegal \_\_\_\_\_ 381

Caso VIII.6 – Tipo de crime: Dano simples \_\_\_\_\_ 382

Caso VIII.7 – Tipo de crime: Condução de veículo sob influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas _____	384
Caso VIII. 8 - Tipo de crime: Especulação _____	386
Caso VIII.9 – Tipo de crime: Furto Simples _____	387
Caso VIII.10 – Tipo de crime: Condução de veículo em estado de embriaguez _____	388
Caso VIII.11 – Tipo de crime: Ofensa à integridade física simples _____	389
Caso VIII.12 – Tipo de crime: Condução de veículo em estado de embriaguez _____	390
Caso VIII.13 – Tipo de Crime: Resistência e coação sob funcionário _____	409

## **Capítulo IX**

### **A fase de recurso**

Organograma IX.1: Dinâmica interna de processamento do recurso da primeira instância ao Tribunal da Relação _____	419
Caso IX.1 - Antes da Reforma _____	462
Caso IX.2 - Depois da Reforma _____	462
Caso IX.3 - Antes da Reforma _____	464
Caso IX.4 - Depois da Reforma _____	464
Caso IX.5 _____	466
Caso IX.6 _____	468



## **Glossário de Abreviaturas**

---

AJPC – Associação Juízes pela Cidadania

ASJP – Associação Sindical dos Juízes Portugueses

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CEPEJ – Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça

CP – Código Penal

CPC – Código de Processo Civil

CPCJP – Comissão para a Prevenção do Crime e Justiça penal

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRC – Certificado do Registo Criminal

CSM – Conselho Superior da Magistratura

DCIAP – Departamento Central de Investigação e Acção Penal

DGAJ – Direcção-Geral da Administração da Justiça

DGPJ – Direcção-Geral de Política da Justiça

DGRS – Direcção-Geral de Reinserção Social



DGSP – Direcção Geral dos Serviços Prisionais

DIAP – Departamento de Investigação e Acção Penal

DL – Decreto-Lei

DPF – Departamento de Perícias Financeiras da Polícia Judiciária

GNR – Guarda Nacional Republicana

HUC – Hospitais da Universidade de Coimbra

INML – Instituto Nacional de Medicina Legal

INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial

JIC – Juiz de Instrução Criminal

LC – liberdade condicional

LPC – Laboratório de Polícia Científica da PJ

MMPDJP – Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto

MP – Ministério Público

NAT – Núcleo de Assessoria Técnica do Ministério Público

OA – Ordem dos Advogados

ONU – Organização das Nações Unidas

OPC – Órgão de Polícia Criminal

OPJ – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

PGD – Procuradoria-Geral Distrital

PGDL – Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

PGR – Procuradoria-Geral da República

PJ – Polícia Judiciária

PSP - Polícia de Segurança Pública

PTFC – prestação de trabalho a favor da comunidade

RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência

RMP – Revista do Ministério Público

RPCC – Revista Portuguesa de Ciência Criminal

SIMP – Sistema de Informação do Ministério Público

SINOA – Sistema de Informação da Ordem dos Advogados

SMMP – Sindicato dos Magistrados do Ministério Público

TC – Tribunal Constitucional

TIC – Tribunal de Instrução Criminal

TIR – Termo de Identidade e Residência

TPIC – Tribunal de Pequena Instância Criminal

TPICL – Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa

UMRP – Unidade de Missão para a Reforma Penal

## Agradecimentos

---

O estudo que apresentamos neste relatório foi realizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), a solicitação do Ministério da Justiça, e tinha como objectivo principal a monitorização das alterações aos Códigos Penal e de Processo Penal de Setembro de 2007. A execução deste trabalho concretizou-se num extenso programa de monitorização, que teve o seu início em Novembro de 2007, cujos resultados constam de relatórios sínteses de ponto da situação, dois relatórios de progresso semestrais (apresentados em Maio e Dezembro de 2008), um relatório intercalar sobre a fase de recurso entregue em Maio do corrente ano e o actual relatório final.

A execução do programa de monitorização não teria sido possível sem a disponibilidade e a colaboração de várias pessoas e entidades, às quais queremos, muito reconhecidamente, agradecer. O OPJ quer deixar bem destacado a excelente cooperação e disponibilidade de todos, sem excepção, em todas as comarcas e instituições. Parece-nos que essa disponibilidade também deve ser lida com um claro sinal de vontade de participar e de claro interesse do envolvimento nos processos de reforma.

Permitam-nos, no entanto, que o nosso primeiro agradecimento seja dirigido a todos os senhores magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados, agentes de órgãos de polícia criminal e funcionários, quer dos órgãos judiciais, quer dos órgãos auxiliares da justiça, que conosco colaboraram ao longo deste projecto, aceitando, nalguns casos mais que uma vez, reunir conosco. Sem a sua prestimosa colaboração e vontade de participar nas entrevistas, que levámos a cabo em 36 comarcas, bem como em painéis de discussão, jamais teria sido possível concretizar este trabalho.

Deixamos aqui o nosso agradecimento individual a todos. Pedimos a nossa antecipada desculpa pela eventual omissão de algum nome.

Aos Senhores Magistrados Judiciais, Afonso Henrique, Alexandra Gomes, Alice dos Santos, Amália Morgado, Ana Barros Silva, Ana Catarina Ferreira, Ana Filipa Félix, Ana Lurdes Faustino, Ana Marisa Nunes, Ana Paula Carreira Conceição, Ana Sofia Wengorovius, Anabela Campos, Ângelo Morais, António Ferreira da Hora, António Silva, Artur Ribeiro, Baião Papão, Bernardino Videira Tavares, Carla Novais, Carla Silveira, Carla Teixeira, Carlos Almeida, Carlos Cunha Coutinho, Carlos Marques, Carlos Martins Ferreira, Carlos Sobral, Catarina Almeida, Catarina Serra, Célia Cardoso, Célia da Cruz Farinha, Cid Geraldo, Cidália Pereira Silva, Clarisse Gonçalves, Clotilde Ferreira, Cristiana Almeida, Daniela Pinheiro Silva, Deolinda Dionísio, Dina Henriques Nunes, Edgar Lopes, Eduarda Magalhães, Eduardo Lobo, Eduardo Martins, Elisabete Coelho, Fátima Almeida, Fátima Calvo, Fernando Andrade, Fernando Cardoso, Filipa Azevedo, Gonçalo David da Fonseca Magalhães, Gonçalo Xavier Silvano, Hugo Campanella, Isabel Ramos, Isabel Valongo, Joana Vieira, João Amaro, João Carlos Lee Ferreira, João Carrola, João Correia, Joaquim Boavida, Jorge Dias, José Alberto Nascimento, José Guilhermino José Maldonado, José Manuel Quaresma, José Piedade, Lúcia Moreira, Lúcia Trovão, Lúcia Cruz, Luís Coimbra, Luís Seixas, Luísa Alvoeiro, Manuel Cristina, Manuel Ramos da Fonseca, Mara Sampaio, Marco Borges, Marco Brites, Marcos Filipe Gonçalves, Margarida Oliveira, Maria Antónia Dias Rodrigues Andrade, Maria Fernanda Roberto, Maria Filomena Clemente Lima, Maria Filomena Valido Soares, Maria João Barata dos Santos, Maria Manuela dos Santos Pereira, Maria Teresa Féria de Almeida, Miguel Mota da Silva, Miguel Vaz, Nuno Catarino, Nuno Coelho, Olinda Campos, Paula Melo, Paula Verdelho, Paulo Fernandes, Paulo Miguel Rolim, Paulo Nunes, Pedro Gouveia, Pedro Mourão, Pedro Nunes, Pedro Santos, Raquel Costa, Raquel de Jesus, Raul Cordeiro, Rui Coelho, Rui Ferraz, Rui Moreira, Sandro Carvalho, Sara Marques, Sérgio Gonçalves Poças, Sílvia Dias, Sofia Carvalho, Sónia Costa, Sónia Ferreira Leite, Susana Direito, Susana Marques, Susana Torrão Cortez, Teixeira Pinto, Valéria Gomes, Vítor Maneta, Vítor Sousa e William Themudo Gilman.

Aos Senhores Magistrados do Ministério Público, Agostinho Fernandes, Albano Morais Pinto, Alexandra Rosário Alves, Ana Gomes, Ana Paula Gonçalves, Ana Paula Vitorino, Anabela Magalhães, Anabela Montez, Antas de Almeida, Antonieta Borges, António Augusto Artilheiro, António Beirão, António Correia,

António Jorge Carreira, António Moreira, António Marcante, António Pedro, Augusto Lourenço Isidoro, Aurora Rodrigues, Bárbara Leite Pereira, Brígida Gregório, Cândida Almeida, Carmelinda Silva, Carla Teixeira, Catarina Elvas, Catarina Freire, Cláudia Lourenço Santos, Cristina Santos, Daniela Félix, Dinis Cabral, Edite Sousa, Elisabete Matos, Elisabete Pimenta, Euclides Dâmaso, Euridice Gomes, Fátima Baptista, Fátima Correia, Fátima Maria Correia, Fátima Valente, Fernanda Alves, Fernando Azevedo, Fernando Brites, Fernando Miranda, Francisco Campos, Francisco Narciso, Francisco Oliveira Braga, Graça Ferreira, Hélia Leitão, Hortênsia Calçada, Isabel Francisco, Isabel Dias, Ivone Martins, João Alberto Loureiro, João Almeida, João Ladeiro, João Marques Vidal, João Melo (MP), João Ramos, Jorge Gama, Jorge Gonçalves, Jorge Mariano, Jorge Mateus, Jorge Rosário, José Góis, Kátya Fernandes, Leonor Cardiga, Lina Torre, Luís Garcia, Luís Vasconcelos, Lurdes Nisa, Manuel Afonso, Manuel Ferrão, Manuel Magriço, Manuel Queirós Marinho, Marco António Menezes Almeida, Margarida Martins, Maria Carmina Aragão Seia, Maria do Carmo Castro, Maria Clara Oliveira, Maria da Conceição Liberato, Maria Graça Tavares, Maria João Duarte, Maria João Ramos, Maria José Nery, Maria Luísa Simões Dias, Maria Modesto, Marina Sousa Dias, Maria José Morgado, Miguel Ângelo Carmo, Milena Noronha, Nádia Mestre, Norberto Martins, Nuno Rebocho, Nuno Viegas, Orlando Machado, Patrícia Machado, Paula Ferraz, Paula Garcia, Paulo Óscar Sousa, Pedro do Carmo, Pedro Ferreira, Pedro Neto, Pena dos Reis, Rosa Pereira, Rui Brito, Sandra Duarte Lobo, Sandra Marques, Sílvia Brites, Sílvia Gaspar, Susana Salgueiral, Teresa Almeida, Teresa Morais, Vítor Feliciano e Vítor Paiva; e aos Senhores substitutos de Procurador-Adjunto João Ladeiro e Jorge Manuel Rodrigues.

Aos Senhores Advogados, Abel Lameiro, Albina Ferreira, Alexandra Pinheiro, Alexandre Aires, Alfredo Pereira Duarte, Almeida Cruz, Ana Casquinha, Ana Flávia Conceição, Ana Maria Seiça Neves, Ana Mendes de Carvalho, Ana Paula Guedes, Anabela Amaral, Anabela Macedo, Ângela Guerra, André Campos, António Lavoura, António Manuel Arnaut, António Pinto Carreira, Armanda Goudinho Silva, Artur Marques, Artur Saraiva, Ascensão Amaral, Aurora Soares, Carla Falcão, Carlos Almeida, Carlos Florentino, Carmelinda Marques, Cecília Faria, Cláudia Godinho dos Santos, Conceição Botas, Conceição José, Cristiana Arruda, Cristina Correia, Cristina Lino Neto, Dália Branco, Diogo Oliveira, Fátima Ferreira, Fernando Lobo

Amaral, Fernando Ribeiro, Filipe Pimenta, Filipe Valente, Francisco Ferreira da Silva, Gonçalo Barra, Graça Rodrigues, Hélder Quintas, Helena Gama Diogo, Helena Moniz, Helena Santos, Isabel Teixeira, Isabel Vieira, João Barata Figueira, João Lobo Amaral, João Pedro Pascal, João Peres, João Teixeira Gonçalves, Joaquim Castela, Joaquim Guerra Maneta, Joaquim Lopes, Jorge de Castro Madeira, José Acácio Barbosa, José Pinela Fernandes, José Rodrigues Lourenço, José Silva Cordeiro, Laura Henriques, Licínia Duarte, Liliana Toniette, Lúcia Santos, Luís Augusto Ferreira, Luís Costa, Luís Louro, Luís de Oliveira, Luís Vaz Teixeira, Manuel Antunes de Almeida, Margarida Azevedo, Maria das Dores Vaz Fernandes, Maria João Andrade, Maria Manuel Candal, Marília Gonçalves, Mário Simão, Mapril Bernardes, Mara Silva Frade, Márcia Teixeira, Marisa Queirós, Marisa Soares, Miguel Isidoro, Miguel Moreira, Mónica Lobo Gregório, Morais da Fonte, Moura Santos, Ney da Costa, Nilza Madre de Deus, Orlando Pereira, Padrão Branco, Patrícia Lousinha, Patrícia Maia Martins, Paula Ramalho, Paulo Bernardino, Paulo Faria, Paulo Menezes, Quitéria da Luz, Ricardo Avelãs Nunes, Ricardo Moura, Rui Santos, Rui Saraiva, Sameiro Lima, Sara Nunes, Serra Moreira, Sónia Rodrigues, Tavares Martins, Teresa Neto, Teresa Rodrigues, Vanda Simões e Vitor Hugo Laranjeira.

Aos Senhores agentes dos órgãos de polícia criminal, Agente F.M. Silva, Agente Felismino Moreira, Agente Nuno Lopes, Agente Pires Miguel, Agente Silva Ferreira, Agente Valter Pereira, Agente Principal Adam Silva, Agente Principal Fonseca, Agente Principal José Silvestre, Agente Principal Nuno Canato, Agente Principal Paula Santos, Agente Principal Pulquério, Agente Principal Vidal José Lourenço, Ajudante Patornilo, Cabo Benvindo, Cabo Cunha, Cabo Eurico Cetra, Cabo Fernandes, Cabo João Félix, Cabo Chefe Frias, Capitão Ferreira, Capitão José Ferreira, Capitão Nuno Alberto, Capitão Serra, Chefe Ameixa, Chefe Condença, Comandante A. Pereira, Comandante Espírito Santo, Comandante Flávio Alves, Comandante Freitas Vieira, Comandante Gomes do Vale, Comandante João Nabais, Comandante Jorge Barreiro, Sub-Comandante José Armando Bagorro, Comandante José Costa, Comandante José Nunes, Comandante José Pinto, Comandante Martins da Cruz, Comandante Matias David, Comandante Nuno Gonçalves, Comandante Pinheiro, Comandante Intendente J. C. Bastos Leitão, Comandante Sub-Intendente Rafael Marques, Comissária Ana Maria Rodrigues,

Comissária Carla Costa, Comissário F. Loureiro, Comissário Nuno Dinis, Coordenador da Investigação Criminal, Mário Bento, Director de Departamento da PJ da Guarda Dr. Mário Bento, Guarda Francisco Teixeira, Guarda Jorge Ramos, Guarda Vaz Rodrigues, Intendente Ricardo Abreu Matos, Sargento Coimbra, Sargento Marques, Sargento Paulo Almeida, Sargento Pedro Costa, Sargento Silva, Sargento Adjunto Luís Felizardo, Sub-Chefe José Carlos Ferreira, Sub-Chefe Nuno Silva, Sub-Comissária Patrícia Olim, Sub-Comissária Sofia Gordinho, Sub-Comissário Eira Ribeiro, Sub-Comissário João Marques Pinheiro, Sub-Comissário Jorge Fonseca, Sub-Comissário Júlio Costinha, Subcomissário Pascoal, Subcomissário Paulo Barros, Sub-Comissário Rui Jorge Tomás, Sub-Comissário Silva, Sub-Comissário Vaz, Sub-Intendente Henriques Almeida, Sub-Intendente João Amaral, Sub-Intendente Vítor Trindade e ao Senhor Director do Laboratório de Polícia Científica, Carlos Farinha.

À Coordenadora do Núcleo de Assessoria Técnica, Dra. Amélia Valente, bem como aos senhores peritos, Drs. Dinis Serra, João Belchior, Marcelino Simões e ao Dr. Paulo Reis, Coordenador da Unidade de Análises e Informação.

Aos Senhores Funcionários da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, António Lemos, António Martins, Carolina Oliveira, Cláudio Pedrosa, Jorge Penacho, Maria José Matos, Maria Luísa Crespo, Natividade Monteiro,

Ao Senhor Sub-Director da Direcção-Geral da Reinserção Social, Luís Couto e aos Senhores Funcionários Ana Ilhéu, Ana Serra, Eva Fernandes, Fernando Fernandes, Márcia Oliveira, Margarida Baptista, Nuno Caiado e Zulmira Gradíssimo.

Igual agradecimento é devido às organizações das profissões jurídicas, não só por facilitarem alguns dos contactos acima referidos, mas, ainda, por também aceitarem discutir connosco algumas questões e nos facultarem informação vária. Agradecemos, assim, ao Senhor Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura, Dr. António Ferreira Nunes Girão; ao Senhor Procurador-Geral da República, Dr. Fernando Pinto Monteiro; ao Senhor Bastonário da Ordem dos Advogados, Dr. António Marinho Pinto; aos Senhores Procuradores-Gerais Distritais, Drs. Alberto Mário Braga Temido, Dra. Francisca Van Dunem e Luís Birlo Verão; aos Senhores representantes da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Dr. António Francisco Martins, na qualidade de seu Presidente, e Maria de Fátima Mata-



Mouros; aos Senhores representantes do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Drs. António Cluny, Carlos Casimiro e Rui Cardoso; aos Senhores Presidentes dos Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados de Coimbra, Dr. Daniel Andrade, de Lisboa, Dr. Carlos Pinto Abreu e do Porto, Dr. Guilherme Figueiredo; ao Senhor Director Nacional da Polícia Judiciária, Dr. Almeida Rodrigues; ao Senhor Director Nacional da Polícia de Segurança Pública, Super Intendente Chefe Francisco Pereira; ao Senhor Comandante Geral Guarda Nacional Republicana, Tenente-General Luís Nelson Ferreira dos Santos; e à Senhora Presidente da APAV, Dra. Joana Marques Vidal.

Aos Senhores Presidentes da Relação de Lisboa e Coimbra, Drs. Luís Maria Vaz das Neves e António Piçarra; aos Drs. Ana Lúcia Gordinho, Cândida Almeida, Josefina Fernandes e Paulo Correia, agradecemos, ainda, a sua disponibilidade que nos permitiu a consulta de processos.

Cabe-nos, igualmente, agradecer ao Professor Doutor Francisco Corte Real, Director da Delegação de Coimbra do Instituto Nacional de Medicina Legal, pela disponibilidade em discutir connosco algumas das questões relativas às perícias e nos ter enviado dados quantitativos.

Na primeira fase da monitorização, fizemos uma ampla recolha de dados junto de todos os tribunais judiciais de 1ª instância e de todos os serviços do Ministério Público. Não é possível aqui identificar todos os senhores Magistrados e funcionários de justiça, em especial os senhores secretários, que nos facilitaram e possibilitaram essa recolha. Reafirmamos aqui o agradecimento que em carta lhe enviámos. Englobamos neste agradecimento geral, o apoio de vários funcionários que nos ajudaram aquando da consulta de processos nos tribunais.

Um agradecimento, muito especial, é, igualmente, dirigido aos Senhores Magistrados António Latas, Euclides Dâmaso, Jorge Duarte, Paulo Dá Mesquita, Pedro Vaz Patto e Simas Santos; aos Senhores Advogados José António Barreiros e Artur Marques; e aos Senhores Professores Nuno Brandão e Paulo Sousa Mendes, pela sua disponibilidade em aceitarem debater juntamente com os nossos consultores, algumas das questões que esta avaliação levanta e de que damos conta ao longo deste relatório final.

Queremos, também, reconhecidamente agradecer, nas pessoas das Suas Directoras, Dras. Rita Brito, Leonor Furtado, Clara Albino e Helena Ribeiro, a pronta e inexcedível colaboração, os dados e informação que, sempre que solicitados, nos foram proporcionados pela Direcção-Geral de Política de Justiça, Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, Direcção-Geral de Reinserção Social e Direcção-Geral da Administração da Justiça. Um especial agradecimento é devido à Direcção-Geral de Política de Justiça pelo apoio e contínuo esforço em nos fazer chegar dados de modo a que os pudéssemos trabalhar e incluir neste relatório final.

Queremos deixar um especial agradecimento aos nossos consultores, Senhores Drs. Jacob Simões, José Manuel Mendes, José Mouraz Lopes e Rui do Carmo, pela sua prestimosa colaboração e pensamento crítico na discussão das questões em análise. Ao Dr. Mouraz Lopes e ao Dr. Rui do Carmo, queremos, ainda, expressar o nosso agradecimento pelo acompanhamento na redacção do relatório final.



## Introdução Geral

---

O objectivo central do programa de monitorização da reforma penal que definimos era avaliar a eficácia da reforma, numa perspectiva sistémica, e atendendo aos fins propostos pelo legislador, considerando o seu impacto nas organizações e intervenientes processuais e na eficiência da resposta do sistema de justiça penal, globalmente considerado, à criminalidade conhecida, identificando problemas e propondo recomendações, sejam de natureza legal, organizacional ou outra, mas que considerem o sistema de forma integrada. Reside aqui uma das mais-valias dos programas de monitorização. A monitorização exigente e próxima da entrada em vigor da reforma permite identificar os casos onde se avaliam impactos tendencialmente positivos, os problemas que uma melhor adaptação à reforma se prevê venha a resolver e aqueles que exigem intervenção a eles dirigida, seja de natureza legal ou outra. As recomendações podem ser cirúrgicas para potenciar determinado efeito ou evitar um outro efeito perverso ou mais estruturais exigindo um outro tempo e outro contexto de reflexão. Este processo, sendo apoiado em diagnósticos realizados com recurso a metodologias adequadas, permite mais rapidamente e de forma mais assertiva definir novas políticas ou medidas, dinâmicas de mudança e processos de boas práticas.

O contexto social e os desafios que, hoje, se colocam ao sistema de justiça são muito exigentes. Torna-se, por isso, ainda mais premente que os diagnósticos procurem, o mais possível, uma avaliação rigorosa do funcionamento real do sistema de justiça no seu conjunto. Certamente que o conteúdo e o curso das reformas é diferente, consoante o diagnóstico que, no momento, for mais valorizado: o diagnóstico político dos comentadores e analistas da comunicação, dos operadores do sistema ou o diagnóstico sociológico.

O actual contexto de discussão da política pública de justiça, marcado pela alta exposição pública e pela mediatização da justiça e de muitos dos seus agentes, tem sido marcado pela concorrência do primeiro e do segundo diagnóstico. O diagnóstico político, dos decisores e dos analistas e comentadores da comunicação social, mostra a verdade política do sistema

judicial, revelando a sensibilidade da classe política e dos comentadores sobre o papel político e institucional da justiça, a sua leitura dos problemas da justiça, a prioridade que lhes confere e as alternativas que propõe para eles. Este diagnóstico é o mais veiculado pela comunicação social. E não nos podemos esquecer de que a relação entre justiça e comunicação social é uma relação feita de interesses materiais, institucionais, profissionais e de instrumentalização recíproca. Como se verá no Capítulo III, os meios de comunicação social recorrem às fontes judiciais porque a justiça se tornou num produto vendável e a justiça recorre aos *media* como veículo de estratégias várias: seja para tentar uma legitimação social que não consegue através das vias judiciais, seja como palco de reivindicações corporativas várias ou para fazer passar o seu diagnóstico.

O diagnóstico dos operadores do sistema, em regra reactivo, tem uma forte vertente funcional, vinculada às percepções da sua experiência e a preocupações dos profissionais em matéria de seus direitos, das condições de trabalho, das infra-estruturas e dos recursos humanos.

O diagnóstico sociológico, assente na avaliação sólida e rigorosa do desempenho do sistema judicial e das instituições conexas, preocupa-se em mostrar o funcionamento real do sistema judicial no seu conjunto. Este diagnóstico não ignora os outros, até porque também eles incorporam uma verdade sobre o sistema, se bem que muito parcelar, mas que é importante confrontar. O que este diagnóstico procura é aproximar-se o mais possível da realidade do funcionamento do sistema de justiça.

A percepção dos cidadãos sobre o sistema de justiça, conhecida através de estudos de opinião, nalguns países usados com frequência no sector da justiça, constituem um bom instrumento para medir o grau de satisfação dos cidadãos sobre o funcionamento dos tribunais e deve ser igualmente tida em consideração<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No momento em que terminamos este relatório, a imprensa noticia a publicação de um estudo sobre “A Qualidade da Democracia em Portugal: a perspectiva dos cidadãos”, que mede as avaliações subjectivas feitas pelos portugueses sobre a qualidade da democracia em nove dimensões, entre elas, o acesso à justiça e a igualdade perante a lei, onde se conclui que prevalecem as percepções sobre o mau funcionamento do sistema judicial, de que os ricos e pobres recebem na justiça um tratamento desigual e de que o descrédito na justiça é o maior problema da democracia. Também o CES conduziu dois inquéritos (um em 1993 e o outro em 2001), representativos da população portuguesa, através dos quais se procurou

Mas, a complexidade de variáveis que podem influenciar a opinião dos cidadãos tornando-as opiniões falíveis e conjunturais (por exemplo, a existência ou não de experiência com casos concretos, os casos de justiça mediáticos no momento em que se lança o inquérito – os media são um instrumento fulcral na formação das percepções e representações sociais) e a complexidade do funcionamento do sistema de justiça exigem que a sua avaliação sólida e rigorosa se fundamente em indicadores concretos de desempenho e funcionamento só possíveis de obter através de estudos sociológicos com recurso a metodologias que nos permitam analisar e confrontar dados quantitativos e qualitativos.

É essa a via que tem sido seguida pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa com a publicação de estudos vários sobre o sistema judicial português. O estudo que se apresenta neste relatório segue essa via. As metodologias desenvolvidas procuraram construir e analisar dados quantitativos sobre diferentes variáveis do sistema de justiça penal, cruzando-os com dados qualitativos. O conhecimento sólido sobre o funcionamento do sistema de justiça penal, que este estudo incorpora, permite, ao contrário dos estudos com base em percepções, identificar os problemas e bloqueios e sobre eles construir recomendações que os possibilitem ultrapassar. Este é o grande valor acrescentado que os estudos sociológicos, como o que agora se apresenta, têm sobre os estudos de opinião e sobre os restantes diagnósticos.

É fundamental que se identifiquem, assim, – com recurso a metodologias adequadas e não deixando de atender aos diagnósticos, percepções e recomendações de todos os agentes judiciais – os problemas e se articulem soluções eficazes, de ordem legal, organizacional ou outras, para os ultrapassar. Os problemas e os desafios do presente devem levar-nos na busca de melhores

---

auscultar as opiniões e representações dos cidadãos sobre o direito e a justiça. O objectivo era apurar o que os cidadãos sabiam ou ignoravam sobre o direito e os tribunais, que representações tinham acerca do seu desempenho e funções, como os avaliavam à luz de experiências próprias ou de familiares e que disponibilidade efectiva revelavam para recorrer os tribunais quando se deparavam com situações em que esse recurso estava previsto. Em ambas as datas, predominavam as opiniões negativas sobre a justiça, sobretudo, em três domínios: os mecanismos da justiça não são suficientemente eficazes para garantir a condenação dos culpados; a respeito da influência e do dinheiro na justiça praticada (o recurso aos tribunais é demasiado caro para ser acessível a todos e com dinheiro e um bom advogado consegue-se o que se quer da justiça); e em relação aos tempos da justiça, que se consideram marcados por forte morosidade. A inacessibilidade, a parcialidade e a lentidão eram as três principais características negativas da justiça portuguesa. O que significa que em duas décadas nada parece ter mudado quanto à percepção dos cidadãos face aos tribunais.

e mais eficazes soluções, que sirvam este presente e, no que for possível, antecipem o futuro. E, nem sempre, ou raramente, aquelas soluções passam por respostas do passado que, muitas vezes, nesse mesmo passado, foram amplamente criticadas e mostraram a sua ineficiência. Este é um esforço complexo, sempre inacabado, mas que a construção de um sistema judicial verdadeiramente democrático exige.

O nosso trabalho incidu, mais em detalhe, nas 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. Procurou-se identificar, em relação a cada uma delas, o mais exhaustivamente possível, os problemas que a sua aplicação prática está a suscitar.

Considerámos, contudo, que não se pode avaliar o impacto da reforma sem analisar as principais características estruturais e funcionais do sistema de justiça penal. As leis, na sua aplicação concreta, confrontam-se com desempenhos organizacionais e funcionais e com culturas que é preciso ter em conta para que possamos avaliar o seu impacto. Por isso, não é possível avaliar o impacto da reforma sem ter em conta esse contexto. Procurámos, assim, trazer indicadores e conhecimento sistematizado sobre o funcionamento do sistema de justiça penal, desde a fase de investigação até aos tribunais superiores, identificando os principais problemas e bloqueios que o seu funcionamento experimenta, sejam eles decorrentes da actual reforma ou não. Só o conhecimento sólido do sistema no seu todo pode possibilitar um debate informado e orientar devidamente processos de mudança, ainda que eles sejam dirigidos a um determinado sector ou mesmo tendo em vista alterações pontuais ou cirúrgicas. Os dez capítulos que integram este relatório procuram preencher parte do défice de conhecimento sistematizado sobre o funcionamento do sistema de justiça penal.

Para tal, desenvolvemos um extenso programa de monitorização em que a recolha de dados é feita com recurso a métodos quantitativos e qualitativos, extensivos e intensivos, designadamente, recolha e análise da imprensa, artigos de opinião e outros documentos, recolha e análise de dados quantitativos e qualitativos, realização de entrevistas aos vários operadores judiciários (magistrados judiciais e do Ministério Público, advogados, órgãos de polícia criminal, funcionários judiciais e outros intervenientes na aplicação das leis penais como, por exemplo, entidades com competência para a realização de perícias), num conjunto alargado de comarcas seleccionadas (ver nota metodológica), realização de painéis de discussão e recolha de dados através de amostra de processos.

Este relatório está dividido em onze capítulos. No primeiro Capítulo procuramos trazer algumas notas sobre as principais reformas ou linhas de discussão, nesta matéria, no âmbito do direito penal da União Europeia e em alguns países europeus, cuja matriz penal se aproxima da portuguesa (Espanha, Itália, Alemanha e França). Procuramos, ainda, sistematizar alguma informação sobre o debate, entre nós, que precedeu o processo da reforma em avaliação.

Um dos aspectos mais evidenciados pelos operadores judiciários, no que respeita à reforma penal de 2007, diz respeito ao próprio processo de preparação e, sobretudo, ao facto de não se sentirem parte desse processo. Considerámos, por isso, importante dar conta, em traços gerais, do âmbito dessa intervenção, com o objectivo de tentar apurar proximidades e divergências em face das soluções legalmente consagradas, bem como das posições partidárias sobre as diferentes soluções. Ainda neste Capítulo II damos conta dos principais objectivos e inovações da reforma.

A reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal de 2007 suscitou uma enorme atenção mediática. No Capítulo III, tentamos caracterizar e enquadrar a cobertura mediática da reforma penal, passando em revista as notícias de imprensa relacionadas com ela no período Julho de 2007 – Maio de 2009.

Os indicadores (volume e duração de processos, natureza da criminalidade, entre outros) constantes do Capítulo IV, relativos às fases de inquérito, instrução e julgamento permitem-nos, não só ter uma perspectiva do funcionamento do sistema de justiça penal, mas, ainda, avaliar, se e em que



medida, a reforma penal já se faz sentir nos principais indicadores de eficiência das diferentes fases processuais.

A detenção e a prisão preventiva foram duas das medidas objecto da reforma que estiveram no centro do debate mediático. A primeira, muito associada ao fenómeno da violência doméstica e, ambas, à insegurança, à ideia de que a criminalidade está a aumentar em número e/ou violência. No Capítulo V analisamos o impacto dessas alterações.

As disposições legais referentes aos meios de prova e aos meios de obtenção da prova sofreram significativas alterações, fundamentalmente no capítulo relativo às escutas telefónicas. Esta é uma matéria com implicações em toda a vida do processo, influenciando, quer o seu resultado, quer a sua duração. Analisa-se no Capítulo VI as principais questões que o trabalho de monitorização permitiu identificar nesta matéria.

O Capítulo VII analisa o impacto de um conjunto de medidas. Um dos objectivos da reforma era o de aprofundar os direitos e garantias dos cidadãos, vítimas e arguidos, Apresentamos, neste Capítulo, a análise do impacto de algumas das alterações que visaram justamente o aprofundamento das garantias dos arguidos: i) constituição e validação da constituição de arguido; ii) interrogatório de arguido; iii) intervenção de advogado na fase de inquérito; e iv) validação do segredo de justiça, prorrogação e adiamento do acesso aos autos. Dá-se, ainda, conta de uma outra medida da fase de inquérito, dirigida, sobretudo, a objectivos de celeridade: a comunicação de excesso de prazo de inquérito.

Os objectivos de celeridade, desburocratização e simplificação de procedimentos têm informado as reformas da justiça nas últimas décadas em vários sistemas judiciais. É, hoje, consensualmente aceite que o sistema de justiça penal não pode tratar toda a criminalidade da mesma forma comum, ritualizada e formal, devendo canalizar os maiores esforços para a criminalidade mais grave e mais complexa. Daí que a adopção de procedimentos simplificados para o tratamento da criminalidade de pequena e média gravidade seja uma tendência visível nos movimentos de reforma de diferentes países e seja incentivada no contexto europeu. Avaliamos, no Capítulo VIII, a utilização, entre nós, dos processos especiais e da suspensão provisória do processo.

A reforma do Código de Processo Penal introduziu alterações significativas na tramitação dos recursos penais, com três objectivos centrais: simplificação e celeridade processual, clarificação de determinados regimes e compatibilização de normas. As alterações introduzidas não tiveram por objectivo alterar a estrutura do sistema de recursos, concentrando-se, sobretudo, nas dinâmicas de tramitação no interior dos tribunais, embora, na doutrina, as posições, no que respeita aos objectivos e ao alcance da reforma, sejam diferenciadas. Apresentamos, no Capítulo 9, o impacto da reforma nesta fase processual.

Uma das linhas do debate em torno da justiça penal, no âmbito da experiência comparada, prende-se com as alterações ao quadro sancionatório. O crescimento da população prisional, que muitos países continuam a enfrentar, é considerado como um dos mais complexos desafios com que, actualmente, se confrontam o direito e a justiça penal. Esta matéria tem, também, constituído uma das linhas do debate entre nós. Olhar para o sistema de justiça penal na vertente das penas aplicadas é o que procuramos fazer no Capítulo X. A via da liberdade condicional é também uma via de aposta em muitos sistemas penais. O reforço desta medida com instrumento de reintegração social do recluso constituiu, igualmente, uma opção do legislador de 2007. Neste Capítulo, procuramos, ainda, avaliar se está ou não a ser conseguida.

O Capítulo XI integra as conclusões gerais e principais recomendações.

## **Metodologia**

Como acima referimos, esta monitorização seguiu de perto o propósito de construir um diagnóstico sociológico integrado. Nesse sentido, métodos quantitativos e qualitativos foram entrecruzados para permitir uma análise extensiva do desempenho funcional do sistema de justiça penal através da análise documental, da análise estatística (tribunais judiciais, Ministério Público e respectivos serviços, serviços auxiliares da justiça), da análise da experiência comparada e da análise do debate público gerado em torno da reforma. Com o objectivo de produzir um estudo em profundidade do impacto das alterações no

sistema de justiça procedeu-se à realização de entrevistas semi-estruturadas, à análise de estudos de caso e à realização de painéis de discussão.

As técnicas de investigação e métodos de recolha de dados foram aplicados de forma progressiva e diferenciada atendendo às distintas fases do projecto de monitorização e ao diferente impacto das alterações no desempenho funcional dos operadores judiciais (magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados, funcionários judiciais) e das organizações (tribunais, Ministério Público, órgãos de polícia criminal, sistema prisional, sistema de reinserção social, sistema de perícias médico-legais). Foram, ainda, consideradas consequências da reforma nas diferentes fases do processo: inquérito, instrução, julgamento, fase de recurso e execução penal.

O estudo foi especialmente orientado para a análise empírica da aplicação das alterações legislativas em medidas concretas. Foram especialmente avaliadas as alterações nos seguintes regimes: detenção, constituição do arguido, interrogatório do arguido, intervenção do advogado na fase de inquérito, medidas de coacção, comunicação do excesso de prazo do inquérito, validação do segredo de justiça, prorrogação e adiamento do acesso aos autos, meios de prova e meios de obtenção de prova, suspensão provisória do processo, processos especiais, sanções penais, liberdade condicional e recursos.

No tempo de que dispúnhamos para a realização deste trabalho não seria possível avaliar o impacto da reforma em todas as áreas. A selecção e a avaliação daquelas medidas teve em atenção esse condicionamento.

Os dados foram sendo apresentados em quatro relatórios trimestrais, dois relatórios semestrais e neste relatório final. Nos sucessivos relatórios, a discussão dos resultados foi incrementada com um efeito cumulativo de confirmação, complementação ou introdução de novos dados, razão pela qual as conclusões e recomendações foram resguardadas para este relatório final, cuja consolidação dos dados permite uma análise mais sustentada.

Ao longo do programa de monitorização foram apresentados os seguintes relatórios:

1) Primeiro relatório trimestral, Janeiro de 2008. O relatório teve dois objectivos centrais. O primeiro foi dar a conhecer, de forma sistematizada, o processo de preparação da reforma, incluindo as posições tomadas sobre as soluções apresentadas por diferentes entidades. O segundo foi analisar o debate público sobre a reforma, quer o veiculado pela imprensa escrita, quer pelas entidades e pessoas que promovem o debate especializado. O relatório procedeu a uma cuidada análise documental e análise de imprensa de forma a abarcar o debate público e doutrinário dos processos de revisão dos Códigos Penal e de Processo Penal, desde a apresentação do Programa do XVII Governo Constitucional, passando pelo Acordo Político-Parlamentar para a Reforma da Justiça, constituição da Unidade de Missão para a Reforma Penal, propostas de lei do Governo, seus objectivos, até à leis que foram publicadas em Diário da República.

2) Segundo relatório trimestral, Março de 2008. Apresentou os primeiros indicadores, avaliando preliminarmente os efeitos da reforma no movimento de entrada e libertação de reclusos e em processos pendentes nos tribunais judiciais de primeira instância e no Ministério Público. Os dados apresentados referiram-se a medidas susceptíveis de análise com a imediata entrada em vigor da reforma: processos com abertura de audiência para a aplicação da lei mais favorável, com alteração das medidas de coacção, em que se verificou excesso de prazo de inquérito, em que foi pedida a validação do segredo de justiça ou a prorrogação e adiamento do acesso aos autos, ou ainda, evolução, perfil e situação jurídico penal dos reclusos entrados no sistema prisional, arguidos em situação de prisão preventiva, evolução dos reclusos libertos, situação jurídico penal no momento da libertação, entre outras.

3) Primeiro relatório semestral, Maio de 2008. Primeiro balanço da aplicação prática da reforma, com especial incidência nos seguintes normativos: abertura da audiência para aplicação retroactiva de lei penal mais favorável; constituição de arguido; detenção; medidas de coacção, em especial a prisão preventiva; validação do segredo de justiça e prorrogação e adiamento do acesso aos autos; comunicação do excesso de prazo de inquérito; intervenção de advogado na fase de inquérito; suspensão provisória do processo; formas especiais do processo; sanções penais; e liberdade condicional. A análise

estatística, de conteúdo das entrevistas semi-estruturadas, da jurisprudência e das directivas da Procuradoria-Geral da República permitiu mapear opiniões e percepções dos agentes judiciais e apontar os resultados parciais que indiciavam as tendências iniciais da reforma.

4) Terceiro relatório trimestral, Agosto de 2008. Foram actualizados dados referentes à evolução, perfil e situação jurídico penal dos reclusos entrados no sistema prisional, arguidos em situação de prisão preventiva, evolução dos reclusos libertos, situação jurídico penal no momento da libertação, solicitações de acompanhamento pela DGRS nas suspensões provisórias do processo, prestação de trabalho a favor da comunidade e suspensão da execução da pena de prisão.

5) Segundo relatório semestral, Dezembro de 2008. Este relatório deu continuidade à avaliação das medidas concretas realizada no primeiro relatório semestral ampliando esse conjunto. O balanço feito da aplicação prática da reforma incidiu em todos os normativos do primeiro relatório semestral, e ainda em dois novos: interrogatório de arguido e meios de obtenção de prova. A maior consistência dos dados estatísticos e o alargamento substancial do número de comarcas onde se realizaram entrevistas permitiu um levantamento mais exaustivo das percepções e dos problemas concretos a aplicação prática da reforma estava a suscitar.

6) Quarto relatório trimestral, Maio de 2009. Teve o objectivo de avaliar, no âmbito do regime de recursos, se os esforços de simplificação e clarificação processual empreendidos pela reforma se traduziram numa maior celeridade da tramitação dos processos, agilizando o julgamento e potenciando uma maior produtividade dos tribunais superiores. Para além da análise estatística do desempenho dos tribunais de recurso, procedeu-se à aplicação de entrevistas semi-estruturadas junto de juízes desembargadores e advogados. Com o propósito de analisar o tempo de tramitação do processo na fase de recurso, os Tribunais da Relação de Lisboa e Coimbra foram escolhidos como estudos de caso onde se consultou uma amostra de processos estratificada por tipos de crime.

Apresentamos, de seguida, as principais técnicas de investigação de que lançamos mão no curso da monitorização.

### ***Análise Documental***

A análise documental guiou-se pelo objectivo de mapear o mais possível todas as posições assumidas publicamente sobre a reforma penal, tanto ao nível do grande debate público como ao nível do debate especializado. A caracterização objectiva da reforma apoiou-se preferencialmente na análise das leis e dos documentos legislativos. Procedeu-se, em primeiro lugar, a um levantamento exaustivo de todas as alterações introduzidas nos Códigos Penal e de Processo Penal, que resultou numa grelha comparativa artigo a artigo dos Códigos actuais e anteriores, sublinhando as diferenças entre os articulados, votações e outros aspectos relevantes. O passo seguinte consistiu na análise dos documentos preparatórios da reforma, na discussão na AR e nas actas da Unidade de Missão para a Reforma Penal.

A caracterização subjectiva da reforma recorreu sobretudo à análise de pareceres, artigos doutriniais e artigos de imprensa. Analisámos os pareceres das entidades ouvidas durante o processo legislativo, nomeadamente a Procuradoria-Geral da República, Conselho Superior da Magistratura, associações de magistrados, Ordem dos Advogados e outras organizações da sociedade civil. Procedeu-se também à recolha extensiva de artigos doutrinários sobre a reforma. Nos primeiros meses de vigência da reforma, a grande maioria deles proveio de diversas conferências, nomeadamente as promovidas pelo Centro de Estudos Judiciários. Os pareceres e artigos doutriniais foram acompanhados continuamente ao longo da monitorização, mas têm mais proeminência no primeiro relatório trimestral.

A análise de imprensa procurou sondar o impacto da reforma na opinião pública (e reciprocamente os efeitos da opinião pública na própria reforma), identificando os principais assuntos e protagonistas seleccionados pelos media e transmitidos para o grande público ao longo do tempo. Recolheu-se e analisou-se um total de 806 artigos relativos à reforma nos principais periódicos nacionais, publicados entre Julho de 2007 (dois meses antes da entrada em vigor da reforma) e Maio de 2009. Com esse material, expõe-se em perspectiva diacrónica o curso da cobertura mediática, identificando-se os principais assuntos e nexos discursivos normativos associados à reforma penal, bem como os actores a eles associados do mundo da justiça, da política, e dos próprios

media. Este trabalho encontra-se no primeiro relatório trimestral, para a fase inicial da reforma (Julho de 2007 – Janeiro de 2008), e neste relatório final, desde essa fase inclusive até ao presente (Julho de 2007 – Maio de 2009). Na fase inicial, que tratou 261 artigos, realizou-se uma análise quantitativa detalhada artigo a artigo dos assuntos e agentes que sobre eles se pronunciaram. Na análise final, optou-se por uma abordagem interpretativa menos focada na minúcia quantitativa da análise artigo a artigo, mais concentrada na identificação a médio prazo das grandes tendências, assuntos e actores.

Por fim, a análise de jurisprudência foi feita através da recolha no sítio da internet da DGSJ ([www.dgsj.pt](http://www.dgsj.pt)) de todos os acórdãos dos Tribunais da Relação, Supremo Tribunal de Justiça e Tribunal Constitucional relativos à aplicação das alterações legais introduzidas com a reforma penal no período de 15 de Setembro de 2007 a 31 de Março de 2009. Esses acórdãos foram seleccionados e tratados em função das questões que levantavam relativas às principais medidas concretas em avaliação definidas nos dois relatórios semestrais. Os dois relatórios semestrais e o quarto relatório trimestral concentram a maioria dos resultados desse trabalho.

### ***Análise da experiência comparada***

Dada a importância para o debate interno do conhecimento sobre as principais linhas de discussão e soluções adoptadas noutros países, procurou-se caracterizar comparativamente as principais reformas e questões em discussão no âmbito do direito penal da União Europeia e em quatro países: Alemanha, Espanha, Itália e França.

Estes países foram escolhidos pela proximidade com o sistema penal português e pela acessibilidade das fontes de informação a eles respeitantes. Deu-se particular incidência aos sistemas sancionatórios e processuais. Quanto a fontes, recorreu-se, por ordem de prioridade, a livros, artigos de revistas académicas, relatórios, artigos de simpósios e informação em sites institucionais considerados relevantes.

### ***Análise das estatísticas oficiais da justiça e dos serviços auxiliares***

As estatísticas da justiça encontram-se dispersas por vários serviços, organizadas sob formas e sob suportes tecnológicos variados, o que obrigou a adaptações de método. Foram trabalhados pelo OPJ dados dos seguintes organismos.

#### **Direcção-Geral de Política de Justiça (DGPJ)**

Os dados foram remetidos na forma em que constavam das bases daquele serviço tendo sido reagrupados, codificados e tratados em bases de dados criadas para o efeito pelo OPJ. Neste relatório final, os dados relativos ao movimento processual nas fases de inquérito, instrução e julgamento tiveram como origem o Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça.

Para podermos comparar os dados anteriores e posteriores à entrada em vigor da reforma foi necessário estabelecer períodos de comparação mais ou menos equivalentes. A periodização dos dados para efeitos de comparação, que foi semelhante entre Direcção-Geral da Política de Justiça, Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e Direcção-Geral de Reinserção Social, merece explicação mais detalhada.

Os dados foram comparados segundo três níveis: evolução anual, evolução mensal e média mensal antes e depois da reforma. Como a reforma entrou em vigor a 15 de Setembro de 2007, neste mês, os dados mensais têm uma excepção, encontrando-se divididos entre a primeira e a segunda quinzena.

Até este relatório final, as médias mensais foram calculadas por semestre, com a excepção de 2007, em que se “estica” o primeiro semestre até à entrada em vigor da reforma, a 15 de Setembro, e se estica também o período seguinte até Junho de 2008:

- Período 1: de 1 de Janeiro de 2005 a 30 de Junho de 2005;
- Período 2: de 1 de Julho de 2005 a 31 de Dezembro de 2005;
- Período 3: de 1 de Janeiro de 2006 a 30 de Junho de 2006;
- Período 4: de 1 de Julho de 2006 a 31 de Dezembro de 2006;
- Período 5: de 1 de Janeiro de 2007 a 14 de Setembro de 2007.



- Período 6: 15 de Setembro de 2007 a 30 de Junho de 2008

Para o relatório final, as médias mensais, antes e depois da reforma, passam a ser calculadas para os seguintes períodos homólogos:

- Antes da reforma: de 1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007
- Depois da reforma: de 1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009

Os dados da DGPJ são apresentados a partir de 2000. Em 2007, sofreram alteração devido à criação de um novo sistema de recolha e tratamento de dados<sup>2</sup>. Esta transição também implicou ligeiras alterações em algumas variáveis e categorias. Por conseguinte, os dados da DGPJ não são estritamente comparáveis antes e depois de 2007, razão pela qual, para algumas variáveis, optámos por aplicar filtros devidamente explicados quando ocorrem.

### **Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), Direcção-Geral de Reinserção Social (DGRS), Polícia Judiciária (PJ) e Instituto Nacional de Medicina Legal (INML)**

Tal como foi feito com os dados da DGPJ, os dados da DGSP e DGRS foram remetidos na forma em que constavam das bases daqueles serviços e reagrupados, codificados e tratados em bases de dados criadas para o efeito pelo OPJ.

Apresenta-se ainda, indicadores que nos foram enviados pela Direcção Nacional da Polícia Judiciária e pelo Instituto Nacional de Medicina Legal, sem qualquer tratamento do OPJ, relativos a intercepções telefónicas, perícias financeiras, exames laboratoriais, exames do INML e exames do LPC.

### **Recolha de dados estatísticos nos tribunais e serviços do MP**

Parte dos dados que se considerou fundamental recolher, num primeiro momento da entrada em vigor da reforma, não constam de bases de dados, pelo que a sua recolha teve que ser feita directamente pelo OPJ. Neste caso, utilizou-

---

<sup>2</sup> Até 2006, os dados eram recolhidos através dos mapas de movimento mensal e boletins de caracterização de processos findos, preenchidos pelos secretários judiciais e enviados para o GPLP, depois DGPJ. A partir de 2007, a recolha passou a basear-se nos dados constantes do sistema H@bilus.

se duas vias principais. Sempre que se pretendeu recolher dados em todas as instituições (todos os tribunais, todos os serviços do MP, etc.), pediu-se a colaboração do Conselho Superior da Magistraturas, da Procuradoria-Geral da República e da Direcção-Geral da Administração da Justiça e enviou-se por fax a todos os serviços uma matriz para ser preenchida pelos mesmos. Os resultados foram apresentados sobretudo no primeiro e segundo relatório semestral. Quando se pretendeu recolher dados pelo método de estudo de caso, por exemplo dados de processos, a recolha foi feita directamente por equipas do OPJ. Esta via será abordada mais adiante.

Para o primeiro relatório semestral, os dados foram recolhidos através de matrizes construídas para o efeito junto de todos os tribunais judiciais de 1ª instância e de todos os serviços do Ministério Público. Os dados diziam respeito a processos pendentes em 15 de Setembro de 2007 e foram solicitados para o período até 31 de Março de 2008<sup>3</sup>.

Depois de obtida a anuência do Conselho Superior da Magistratura, da Procuradoria-Geral da República e da Direcção-Geral da Administração da Justiça, o OPJ contactou telefonicamente os secretários de todos os tribunais judiciais de primeira instância e serviços do Ministério Público, bem como os magistrados coordenadores dos DIAP<sup>4</sup>. De seguida, foram enviadas as referidas matrizes, pelo meio solicitado (fax, e-mail ou ambos), acompanhadas de um texto explicativo que enunciava os objectivos e demais circunstâncias da recolha e envio dos dados.

Os primeiros contactos decorreram durante o Janeiro de 2008 e pedia-se que fossem enviados dados respeitantes ao período entre 15 de Setembro e 31 de Dezembro de 2007. Quanto aos dados posteriores, de Janeiro a Março de 2008, pedia-se o seu envio na primeira semana após o final de cada mês. À medida que as matrizes foram devolvidas, os dados foram inseridos em bases

---

<sup>3</sup> Foram recolhidos dados relativos aos processos em que tenha havido abertura de audiência para a aplicação da lei mais favorável (artigo 371º-A); relativos aos processos em que tenha havido alterações das medidas de coacção; relativos aos processos em que se tenha verificado excesso de prazo de inquérito; e relativos aos processos em que tenha havido pedido de validação do segredo de justiça ou prorrogação e adiamento do acesso aos autos.

<sup>4</sup> Este primeiro contacto teve como principais objectivos apresentar o projecto, solicitar a colaboração dos agentes judiciais, explicar quais os dados solicitados e a razão de ser da recolha, bem como a forma de preenchimento e de envio das matrizes. O OPJ disponibilizou uma linha telefónica e um endereço de e-mail a todos os tribunais e serviços do MP para prestar todos os esclarecimentos sobre as dúvidas que surgissem. A dilação de resposta de um número significativo de tribunais e de serviços do Ministério Público levou-nos a fazer uma segunda "ronda" de contactos telefónicos.

de dados criadas especificamente para cada uma delas, a fim de possibilitar o seu tratamento estatístico.

No segundo relatório semestral, considerou-se essencial dar continuidade à recolha, mas circunscrita aos processos em que se verificou abertura de audiência para a aplicação da lei mais favorável (artigo 371º-A CPP) ou prorrogação do segredo de justiça. O procedimento de recolha e tratamento dos dados foi o mesmo.

### ***Entrevistas***

As entrevistas constituíram um dos principais métodos para a recolha e confirmação das hipóteses de investigação. Realizaram-se entrevistas semi-estruturadas, com recurso a um guião, a profissionais da justiça envolvidos na aplicação da lei (juízes, magistrados do MP, advogados, elementos dos órgãos de polícia criminal e funcionários do sistema judicial), num total de cerca de 456 entrevistados. Algumas entrevistas contaram com a presença de mais que um entrevistado, do mesmo corpo profissional. Esta etapa da investigação foi realizada, por várias equipas do OPJ, nos anos de 2008 e 2009, em três períodos: Março a Maio de 2008, Setembro a Novembro de 2008 e Fevereiro a Maio de 2009.

As entrevistas foram realizadas por comarca, previamente seleccionadas, de acordo com o método seguinte: listou-se e dividiu-se as comarcas por distrito judicial e em seguida por volume de processos-crime entrados – volume baixo (até 500); intermédio (entre 500 e 2000) e alto (acima de 2000). Em cada distrito judicial, seleccionou-se aleatoriamente 3 comarcas de volume alto, 3 de volume intermédio e 3 de volume baixo. Nos distritos de Évora e Coimbra, onde não havia 3 comarcas de volume alto, reforçou-se, na mesma medida, as comarcas de volume intermédio, ficando-se com 1 comarca de volume alto, 5 de volume intermédio e 3 de volume baixo.

Foram, assim, seleccionadas para a realização de entrevistas as seguintes comarcas: Águeda, Albufeira, Alcobaça, Almada, Aveiro, Beja, Benavente, Bombarral, Braga, Cartaxo, Cascais, Chaves, Coimbra, Évora, Guarda, Lamego, Leiria, Lisboa, Mação, Mafra, Melgaço, Moita, Paços de

Ferreira, Pinhel, Portel, Porto, Santiago do Cacém, Sesimbra, Setúbal, Tomar, Viana do Castelo, Vila Franca de Xira, Vila Nova de Gaia, Vila Real de Santo António, Vimioso e Vouzela. Em cada uma das comarcas procurou-se que o número de entrevistados fosse proporcional, considerando os diferentes corpos profissionais (magistrados, advogados e OPC).

Ainda foram realizadas entrevistas aos juízes desembargadores dos tribunais da relação (Coimbra, Lisboa, Porto), para análise da fase de recurso e aos representantes do Sindicato de Magistrados do Ministério Público, da Associação Sindical dos Juízes Portugueses e Bastonário da Ordem dos Advogados.

### ***Painéis de discussão***

No processo de conclusão do segundo relatório semestral e deste relatório final, foram realizados painéis de discussão para discutir as questões estruturantes, conclusões e recomendações suscitadas pela investigação. Estes painéis procuraram integrar, não só profissionais da justiça com reconhecida experiência nos temas em causa, mas também personalidades com uma abordagem mais dogmática.

### ***Estudos de caso***

Os estudos de caso envolveram a recolha de dados de uma amostra de processos, estratificada por tipo de crime, que se encontravam pendentes em diferentes fases processuais em vários momentos. Os tribunais para o estudo de caso foram seleccionados atendendo aos seguintes critérios: volume de processos, tipos de tribunais (especialização) e localização geográfica.

Assim, por exemplo, com o objectivo de avaliar o impacto da reforma na fase de recurso na primeira instância e no tribunal da Relação procedemos à consulta de uma amostra aleatória de 140 processos, seleccionados nos Tribunais da Relação de Lisboa e de Coimbra, de entre os recursos com acórdãos registados no período de Janeiro a Março de 2007 (período anterior à reforma) e de Janeiro a Março de 2009 (período posterior à reforma).

A selecção dos tribunais da Relação foi motivada pelo objectivo de explorar as diferentes variáveis que poderiam ter impacto na tramitação dos recursos. Considerando as diferenças que se assinalam em cada um dos tribunais (movimento processual, estrutura da criminalidade condenada, presença das formas especiais de processo, níveis de especialização dos tribunais de primeira instância, entre outros) a selecção dos processos teve como critério principal atender à diversidade no tipo de criminalidade julgada e na organização judiciária de cada distrito judicial. No caso de Lisboa, foram seleccionados processos com recursos provenientes das varas e juízos criminais e dos tribunais de pequena instância. No caso de Coimbra, os recursos escolhidos tinham a sua origem em processos dos juízos criminais, varas mistas e tribunais de competência genérica do distrito judicial.

Para além dos Tribunais da Relação de Coimbra e Lisboa, ainda se procedeu à consulta de processos no DCIAP, nas Varas e Juízos Criminais de Coimbra, e no TPIC de Lisboa.

Foi seleccionada uma amostra ilustrativa de 79 processos atendendo às diferentes fases do processo (inquérito, instrução, julgamento) e à diversidade no tipo de criminalidade (criminalidade de média e de pequena gravidade, grave, complexa, altamente organizada e violenta). Há que ressaltar que são poucos os casos de criminalidade mais complexa em que o processo, inclusivamente o inquérito, tenha iniciado e findado na vigência da reforma.

A consulta teve por objectivo analisar a dinâmica de articulação entre as diferentes instituições do sistema de justiça e instituições satélites, nomeadamente através dos tempos de resposta para a realização de perícias, diligências e prestação de informações. A atenção centrou-se ainda nas informações processuais relativas a despachos, diligências (buscas, apreensões, escutas, inquirição de testemunhas, requerimentos para recursos, perícias, incluindo quem as pediu e quem as autorizou, percurso do processo entre DCIAP e PJ) e conclusões sobretudo no que indicavam em relação à estratégia e direcção da investigação, articulação entre MP e OPC e aplicação dos institutos de celeridade e consensualização.

# **Parte I**

## **Contextos da Reforma**

---



## Capítulo I

### **A justiça penal: um olhar sobre a experiência comparada e sobre o debate no período pré-reforma**

---

#### **Introdução**

Como já referimos na introdução geral, a reforma penal em avaliação veio suscitar o debate sobre a justiça penal, que consideramos fundamental prosseguir, mas sustentado em dados empíricos e estudos que permitam um debate informado. Se é certo que a importação de soluções de outros países, ainda que com provas dadas de eficiência, deva ser sempre muito ponderada e adaptada ao nosso contexto sócio-jurídico, o conhecimento sobre as principais linhas de discussão e soluções em outros países pode ser muito relevante para o debate interno. Pretende-se, assim, neste Capítulo, ainda que de forma muito breve, trazer algumas notas sobre as principais reformas ou questões em discussão, nesta matéria, no âmbito do direito penal da União Europeia e em alguns países europeus cuja matriz penal se aproxima da portuguesa.

Para uma melhor compreensão dos objectivos da reforma, ora em análise, considerámos, ainda, importante sistematizar alguma informação sobre as principais linhas do debate, entre nós, que precedeu este processo de reforma. É o que nos propomos fazer no ponto 2 deste Capítulo.

#### **1. As tendências de reforma da justiça penal na experiência comparada: algumas notas**

**O actual contexto internacional** no âmbito da prevenção do crime e da justiça penal, com forte influência nos ordenamentos jurídicos nacionais, **é caracterizado** por alguns traços fundamentais, dos quais destacaríamos o **movimento de globalização aos mais variados níveis, designadamente da economia e do mercado e pela “emergência de matérias especialmente carentes de tutela como são as relativas à economia, ao ambiente, ao**



**consumo e ao desporto”<sup>5</sup>; o aparecimento novos riscos à escala global; o aumento da criminalidade violenta<sup>6</sup>; e o aparecimento de novas formas de criminalidade, como o cibercrime ou o tráfico de órgãos, ou de outros modos organizados de actuação, cada vez mais com conexões internacionais e transfronteiriças<sup>7</sup>.**

Para Figueiredo Dias<sup>8</sup>, o movimento de globalização e o “*surgimento de novos e grandes riscos à escala global*” **colocam três ordens de problemas processuais penais:** por um lado, “o reforço da solidariedade global em ordem a uma mais consistente protecção das vítimas da nova e grande criminalidade”; por outro, a “diversificação das respostas político-criminais face à nova criminalidade massificada”; e, por último, “a crescente internacionalização do direito e do processo penal”.

**Esta internacionalização dos riscos e do crime coloca, ao nível local, problemas cada vez mais complexos, no que respeita ao combate à criminalidade e à protecção das potenciais vítimas,** para os quais o direito e a justiça não estavam preparados. Desde logo, os sistemas penais tradicionais estão desenhados segundo um esquema nacional, em que o direito penal é visto como o último reduto da soberania dos Estados – é assim, nomeadamente, ao nível da União Europeia. Mas, as novas formas de criminalidade e os desafios por elas colocados obrigam, também, a repensar o equilíbrio entre a exigência de garantias e a exigência de eficácia, procurando-se respostas rápidas e eficientes para o crime, que não descurem o respeito pelo valor da dignidade humana e pelos direitos e garantias constitucionais.

---

<sup>5</sup> Cf. Rodrigues, Cunha. 2009., “Que futuro para o processo penal na Europa?”. *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português. Coimbra Editora, p.153-164.

<sup>6</sup> Segundo dados do Eurostat relativos aos Estados Membros da União Europeia, não obstante verificar-se um decréscimo de ocorrências relativamente à criminalidade geral desde 2002, no que diz respeito aos crimes violentos, tráfico de droga e roubo verificou-se um aumento de ocorrências entre 1998 e 2007 (EUROSTAT, *Statistics in focus* – 36/2009).

<sup>7</sup> Não deixa de ser sintoma desta preocupação, o facto de a discussão sobre vários aspectos ligados à criminalidade transnacional organizada e à corrupção ter constituído uma dos temas centrais da 18ª sessão da Comissão para a prevenção do crime e a justiça penal (CPCJP) da ONU, que decorreu em Viena de 16 a 24 de Abril de 2009. *In* [http://www.pgr.pt/portugues/grupo\\_soltas/actualidades/comissao\\_PCJP\\_ONU.htm](http://www.pgr.pt/portugues/grupo_soltas/actualidades/comissao_PCJP_ONU.htm) (Consultado em Junho de 2009).

<sup>8</sup> Cf. Dias, Jorge de Figueiredo. 2009. “O processo penal português: problemas e perspectivas”. *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português. Coimbra Editora, p.805-819.

Podemos dizer, assim, que, um pouco por todo o lado, **o debate e o movimento reformador sobre o direito e a justiça penal se afirma em dois campos**: no campo das **diferentes reformas que os Estados têm vindo a fazer ao nível da sua legislação interna**; e através da **crescente internacionalização do direito penal** em resposta à internacionalização do crime e dos riscos, e que permite falar já na emergência de uma “ciência internacional do processo penal”<sup>9</sup>. Esta vertente está particularmente presente no âmbito da União Europeia.

### 1.1 O Direito Penal da União Europeia<sup>10</sup>

**O terrorismo e a criminalidade grave, organizada e transfronteiriça, têm levado a União Europeia a intervir de forma progressiva em matéria penal e processual penal**, no sentido de, paulatinamente, ir conformando os sistemas penais dos diferentes países da União. De acordo com Anabela Rodrigues<sup>11</sup>, “[a] construção de um espaço penal europeu é hoje marcada pela aceleração. É inegável o impulso que os atentados, em Nova Iorque, de 11 de Setembro de 2001, deram aos trabalhos conduzidos no âmbito do ‘terceiro pilar’ do Tratado da União Europeia, colocando o tema da luta contra o terrorismo no centro dos debates travados neste fórum.”

**Mas a luta contra o terrorismo não é o único objectivo do direito penal da União Europeia**. Segundo Ulrich Sieber<sup>12</sup>, **podem assinalar-se-lhe os objectivos clássicos do direito penal de protecção ou garantia da segurança e da liberdade, com algumas especificidades europeias**. Assim,

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Cf. Rodrigues, Anabela Miranda. 2008. “O Direito Penal Europeu Emergente, Coimbra Editora; Dias, Jorge de Figueiredo. 2009. “O processo penal português: problemas e perspectivas”: p.805-819, Rodrigues, Cunha. “Que futuro para o processo penal na Europa?”: p.153-164, Sieber, Ulrich. “O futuro do Direito Penal Europeu – uma nova abordagem dos objectivos e dos modelos de um sistema de direito penal europeu”: p.461-525. *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora.

<sup>11</sup> Cf. Rodrigues, Anabela Miranda. 2008. “O Direito Penal Europeu Emergente”, Coimbra Editora.

<sup>12</sup> Cf. Sieber, Ulrich, 2009. “O futuro do Direito Penal Europeu – uma nova abordagem dos objectivos e dos modelos de um sistema de direito penal europeu”, *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, p.461-525.

visa, por um lado, a perseguição efectiva da criminalidade europeia transnacional, resultante do processo de globalização e, em especial, do processo de europeização e conseqüentes alterações técnicas, económicas e políticas – desde logo, com a criação dos mercados globais e o enfraquecimento das fronteiras. O **direito penal europeu resulta, ainda, da necessidade de protecção dos novos e específicos bens jurídicos “europeus”**, como, por exemplo, a protecção dos interesses financeiros e da integridade da Comunidade Europeia e da União Europeia perante burlas, fraudes, desvio e abuso de poder e violação de segredo profissional; a protecção da concorrência europeia face a monopólios; a protecção da moeda europeia; ou a protecção do ambiente ou do património cultural.

Pretende, ainda, responder ao facto de a **coordenação das diferentes ordens jurídicas nacionais** ou a concretização de mecanismos jurídicos de execução transnacionais conduzirem frequentemente à aplicação de direito estrangeiro – que pode ser mais severo para o cidadão – ou ainda à aplicação simultânea de diversas ordens jurídicas. Por último, visto que o direito penal transnacional e supranacional é susceptível de pôr em perigo direitos e garantias dos cidadãos, caberá igualmente ao direito penal da União **assegurar a manutenção dos princípios que garantem a liberdade e os direitos fundamentais** – destacando ainda o autor **os problemas de legitimação democrática do direito penal europeu, de garantia de segurança jurídica e de manutenção dos princípios da subsidiariedade e soberania nacional**.

A crescente intervenção da União Europeia em matéria penal tem vindo a ser feita **através de dois vectores principais**. Através de **um modelo de cooperação** (*vector horizontal*)<sup>13</sup>, que está na base do princípio do mútuo reconhecimento, pretende-se favorecer “a cooperação policial e judiciária entre os Estados-membros, de modo a que cada Estado possa prosseguir mais eficazmente os seus interesses na investigação, perseguição e efectiva repressão penal”. **É o princípio do reconhecimento mútuo que está na origem de diversas decisões-quadro**, como por exemplo as relativas ao

---

<sup>13</sup> Cf. Dias, Jorge de Figueiredo. 2009. “O processo penal português: problemas e perspectivas”. In Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português, Coimbra Editora, p.805-819.

Mandado de Detenção Europeu, o Reconhecimento de Multas e Coimas, o Mandado Europeu de Obtenção de Provas e a Utilização de Alternativas estrangeiras à prisão preventiva.

Num segundo vector, e numa perspectiva supranacional (*vector vertical*)<sup>14</sup>, procura-se **harmonizar as regras penais e processuais penais entre os diferentes Estados Membros**, tendo em vista a criação de regras comuns. Os Livros Verdes da Comissão Europeia, por exemplo, pretendem favorecer a informação e confiança mútuas nos sistemas penais dos diferentes países, promovendo a cooperação e, eventualmente, o estabelecimento de normas mínimas comuns e têm tratado temas como a presunção de inocência ou as garantias processuais de suspeitos e arguidos. Espera-se que os princípios da reciprocidade, do reconhecimento mútuo e da cooperação leal influenciem o processo penal dos Estados membros. No plano normativo, esta vertente foi sobretudo impulsionada pela criação, com o Tratado de Amesterdão, das decisões-quadro – instrumento normativo que, adoptado pela unanimidade dos Estados-Membros, vincula quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

Através de **decisões-quadro, o Conselho da União Europeia tem legislado em matérias tão distintas** como o estatuto das vítimas em processo penal, a protecção contra a falsificação da moeda, o branqueamento de capitais, a criação de uma rede europeia de prevenção da criminalidade, a criação da Eurojust, o mandado de detenção europeu, a protecção do ambiente ou a aproximação dos códigos penais dos Estados-Membros quanto ao terrorismo. A integração no ordenamento jurídico português de algumas dessas decisões esteve, como se verá, no lastro da reforma penal em curso<sup>15</sup>. Simultaneamente,

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Como melhor se verá no Capítulo seguinte, muitas das alterações decorrentes da reforma penal e processual penal de 2007 foram suscitadas por este instrumento normativo da União Europeia, designadamente: Decisão-Quadro 2000/383/JAI, do Conselho, de 29 de Maio de 2000, alterada pela Decisão-Quadro 2001/888/JAI, do Conselho, de 6 de Dezembro de 2001, sobre o reforço da protecção contra a contrafacção de moeda na perspectiva da introdução do euro, através de sanções penais e outras; Decisão-Quadro 2001/423/JAI, do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numérico; Decisão-Quadro 2002/629/JAI, do Conselho, de 19 de Julho de 2002, relativa à luta contra o tráfico de seres humanos; Decisão-Quadro 2004/68/JAI, do Conselho, de 22 de Dezembro de 2003, relativa à luta contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil; Decisão-Quadro 2005/667/JAI, do Conselho, de 12 de Julho de 2005, destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios.

**o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem legitimado esta intervenção da União em matéria penal**, reconhecendo “*competência comunitária (por oposição a intergovernamental) quando estiverem em causa atentados graves a uma política comunitária que não possam ser reprimidos senão mediante a aplicação de sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas*”<sup>16</sup>.

Não se pode também deixar de fazer referência **ao plano institucional e à proliferação de organismos de suporte ao desenvolvimento do direito penal europeu**. Refira-se, nomeadamente, a Europol (órgão de cooperação entre os serviços policiais e aduaneiros dos Estados-Membros); a Eurojust (órgão responsável por reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, através de uma cooperação judiciária mais estreita) ou a Rede Judiciária Europeia (instrumento destinado a facilitar o auxílio judiciário mútuo no quadro da luta contra a criminalidade transnacional).

## **1.2 As reformas nacionais: os casos da Alemanha, Espanha, França e Itália**

Como já referimos, **a necessidade de reformar os sistemas penais surge de forma paralela em diferentes países**<sup>17</sup>, para dar resposta a **problemas que se têm apresentado de forma mais ou menos semelhante em todos eles**: não só a questão do já mencionado **equilíbrio entre os princípios garantísticos** (com fundamento no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos) e a necessidade de responder de forma rápida e eficaz ao crime; mas também a necessidade de dar **resposta à sobrelotação das cadeias e à reincidência**, associada ao reconhecimento da urgência de encontrar alternativas à pena de prisão. Esta é uma questão em debate em muitos países. **Sintoma desta preocupação é o facto de o segundo tema do**

---

<sup>16</sup> Cf. Rodrigues, Cunha. 2009., “Que futuro para o processo penal na Europa?”. In Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português, Coimbra Editora, p.153-164.

<sup>17</sup> Fora do espaço europeu, refira-se, a título de exemplo, o caso do Brasil, onde foi apresentado ao Senado, em Abril deste ano, o anteprojecto de alteração do Código de Processo Penal. O anteprojecto pretende dar mais agilidade e celeridade à tramitação processual, reduzindo o número de recursos e apostando na conciliação entre as partes. O anteprojecto elimina, ainda, a prisão especial para pessoas com formação superior e estabelece novas regras para a prisão preventiva, como a limitação de prazo máximo e as circunstâncias em que poderá ser aplicada. Cf. Carvalho, L.G.Grandinetti Castanho de (org.). 2009. *Processo Penal do Brasil e de Portugal*, Almedina.

**debate temático da 18ª sessão da Comissão para a Prevenção do Crime e Justiça penal (CPCJP) da ONU, que decorreu em Abril último, ser a sobrelotação prisional, considerando-se o rápido crescimento da população prisional como um dos mais complexos desafios com que, actualmente, se confrontam os sistemas penais em todo o mundo<sup>18</sup>. De entre os sub-temas em discussão (como o respeito dos direitos humanos nos estabelecimentos prisionais, a prisão preventiva e o direito a um julgamento justo), a redução da sobrelotação prisional, as medidas alternativas à prisão e a reintegração social constituíram temas centrais do debate.**

No espaço europeu, muitas das alterações nos ordenamentos jurídicos nacionais em matéria de direito e justiça penal, são impulsionadas, quer pelo Conselho da Europa<sup>19</sup>, quer por imposição da União Europeia. O mais recente relatório da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ)<sup>20</sup>, intitulado *Sistemas judiciais europeus. Edição*

---

<sup>18</sup> Os dados disponíveis apontam para a existência de cerca de 10 milhões de pessoas privadas de liberdade, estimando-se, contudo, que esse número atinja mais de 13 milhões. A população prisional aumentou em 73% dos países analisados (64% em África, 84% na América, 81% na Ásia, 66% na Europa e 75% na Oceânia) - dados constantes do *World Prison Brief* do *Internacional Center for Prison Studies*, do *King's College*, Londres, acessível em <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/> - Consultado em Maio de 2009). Segundo o mesmo estudo, a situação agrava-se quanto aos presos preventivos. Acresce que, de acordo com estudos efectuados em vários países, referenciados naquele debate, o aumento da população prisional não tem, a maioria das vezes, relação com o aumento da taxa de criminalidade, decorrendo de políticas penais punitivas adoptadas por razões políticas.

<sup>19</sup> O Conselho da Europa tem feito um trabalho notável de interpretação, implementação, fiscalização e monitorização do respeito pelos direitos humanos consagrados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, quer através da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, quer através das inúmeras recomendações e resoluções do Comité de Ministros, quer através do trabalho dos diferentes Comités temáticos (por exemplo, o *European Committee on Crime Problems*, o *European Committee on Legal Co-operation* ou o *Group of Specialists on the judiciary*). Destacamos aqui, no tocante aos sistemas penais, os seguintes instrumentos normativos: a Recomendação n.º R(94)12 sobre a independência, eficiência e papel dos juizes (cuja revisão está neste momento em discussão); a Recomendação n.º R(87)18 relativa à simplificação da justiça criminal; a Recomendação n.º R(95)12 relativa à gestão da justiça criminal; a Recomendação Rec(2000)19 sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal; a Recomendação Rec(2002)5 sobre a protecção das mulheres contra a violência; a Convenção Europeia relativa à protecção das crianças contra a exploração e o abuso sexual; a Convenção Europeia relativa à luta contra o tráfico de seres humanos; a Convenção Europeia relativa à prevenção do terrorismo; a Convenção Europeia relativa à compensação das vítimas de crimes violentos; a Convenção Europeia relativa à Extradicação; as Regras Penitenciárias Europeias; e a Recomendação Rec(2006)13 relativa à prisão preventiva, às respectivas condições de execução e à aplicação de garantias contra abusos. Mais informações disponíveis em [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs) (Consultado em Junho de 2009).

<sup>20</sup> A Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça foi criada em Setembro de 2002 por deliberação do Comité de Ministros do Conselho da Europa, com o objectivo de fomentar soluções para promover a efectiva implementação dos instrumentos aprovados pelo Conselho da Europa relacionados com a organização da Justiça; assegurar que as políticas públicas relativas aos tribunais tenham em conta as necessidades dos utentes da Justiça; e ajudar a reduzir o descongestionamento do Tribunal Europeu dos

2008 (dados 2006): *Eficiência e qualidade da justiça*, dá conta das reformas que têm vindo a ser feitas no conjunto dos países membros do Conselho da Europa. Segundo este documento, a maioria das reformas está ligada a alterações do direito substancial e processual (direito civil, penal e administrativo); e traduzem, nomeadamente, a preocupação de aumentar a eficácia do funcionamento dos tribunais e reduzir a pendência processual. O relatório identifica os seguintes países que, em 2008, referiam a intenção de alterar as respectivas leis penais e/ou processuais penais: Bósnia-Herzegovina, Islândia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Roménia, Eslováquia e Suíça. Refere, ainda, que a Áustria prevê que o inquérito venha a ser dirigido por um magistrado do Ministério Público, e não por um “juiz de instrução” como até aqui; a Bulgária mencionou um projecto de lei com alterações ao processo penal, designadamente no âmbito do inquérito; e a Holanda prevê que o Ministério Público possa decidir da pena a aplicar à maior parte das infracções, apenas chegando o processo ao juiz no caso de o arguido não concordar com a pena aplicada.

Das **conclusões desse relatório**, com referência a tendências identificadas nos sistemas nacionais europeus, **sublinhamos as seguintes**: a) as custas e taxas de justiça não devem ser muito elevadas e devem estar em conformidade com a natureza do caso para evitar restringir demasiado o acesso à justiça; b) há uma tendência geral de aumento dos orçamentos previstos para os sistemas judiciais na Europa (entre 2002 e 2006), podendo estabelecer-se uma correlação entre a falta de produtividade e de eficiência de certos sistemas e a exiguidade dos respectivos recursos orçamentais; c) necessidade de ser dada uma especial atenção aos sistemas de medida e acompanhamento dos processos excessivamente longos e da pendência processual; d) as violações ao artigo 6.º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, relacionadas com a duração excessivamente longa dos processos judiciais continuam a ser a primeira causa de condenação dos Estados pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, chamando-se a atenção para a necessidade de uso de um sistema

---

Direitos do Homem através da oferta aos Estados Membros de soluções efectivas que possam prevenir as violações ao artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. As áreas a que se tem dedicado são a promoção e protecção do acesso à justiça, a organização eficiente dos tribunais, os procedimentos judiciais melhor adaptados às necessidades e expectativas da sociedade, a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, a protecção da independência dos juizes e o estatuto e papel dos profissionais da justiça e bem assim a protecção dos princípios associados a um processo justo em prazo razoável.

de medida dos chamados “tempos mortos” do processo, sistema implementado em apenas cerca de metade dos Estados Membros do Conselho da Europa; e) a eficiência dos processos judiciais pode ser melhorada através da introdução de modificações nas fases do processo, de diferentes métodos de trabalho ou da promoção de medidas alternativas de resolução dos conflitos; **deve ser incentivado o uso de processos simplificados em matéria penal como resposta às pequenas infracções penais (por exemplo, dando ao Ministério Público a possibilidade de condenar em multa sem intervenção do juiz, segundo um processo simplificado, quando o autor da infracção reconhecer os factos, ou utilizando o procedimento administrativo para o tratamento das infracções rodoviárias menos graves)**; f) devem existir adequados mecanismos de indemnização para os casos de disfunções dos tribunais; g) adopção de medidas – que se associa aos mecanismos de recrutamento, formação, promoção e remuneração – que permitam reforçar os princípios fundamentais de protecção e de independência dos juízes, assim como as garantias estatutárias de autonomia do Ministério Público.

Abordaremos de seguida quatro casos específicos, trazendo algumas notas sobre os respectivos sistemas penais, com particular incidência nos sistemas sancionatórios e processuais, e sobre as tendências de reforma que ali se podem observar. Alemanha, Espanha, Itália e França foram os países escolhidos, por serem aqueles cujos sistemas penais mais se aproximam do português e por uma questão de facilidade de acesso às fontes de informação.



## **A Alemanha<sup>21</sup>**

De acordo com Jörg-Martin Jehle, **a Alemanha tem apresentado um aumento da taxa de criminalidade ao longo dos anos**, não obstante se ter verificado uma ligeira redução entre 2004 e 2007<sup>22</sup>. Para o autor, as razões para este aumento estão, sobretudo, associadas a alterações na estrutura da população, a partir de 1989. Com a queda do muro de Berlim e a reunificação da Alemanha e a abertura das fronteiras à Alemanha de Leste, deu-se um aumento significativo dos fluxos migratórios e da imigração, com impacto nas estatísticas.

**No que respeita às sanções penais, já em 1996, as penas de prisão representavam apenas 5% das condenações**; 82% dos condenados eram condenados em multa, e os restantes em penas de prisão suspensas na sua execução<sup>23</sup>. De acordo com Thomas Weigend, esta redução das penas de prisão resultou das alterações operadas pela reforma de 1969, cujo objectivo foi o de limitar as penas de prisão aos casos mais graves em que a prisão fosse inevitável. Como esse objectivo, aquele autor identifica as seguintes medidas: foram abolidas as penas de prisão inferiores a um mês, substituídas por penas de multa; foram descriminalizadas diversas condutas, que passaram a ser meras contra-ordenações e puníveis apenas com multa; o Código Penal **revisto desencoraja a aplicação de penas de prisão inferiores a 6 meses**, ao exigir uma específica motivação para a aplicação de penas curtas de prisão ou uma justificação adicional para não aplicar a suspensão da pena de prisão inferior a um ano.<sup>24</sup> No entanto, ainda segundo Thomas Weigend<sup>25</sup>, a diminuição de condenações em penas de prisão não traduziu uma igual diminuição no número de adultos reclusos, que se manteve praticamente inalterada entre 1968 e 1996,

---

<sup>21</sup> No que diz respeito à Alemanha, baseámo-nos nas seguintes fontes: Jehle, Jörg-Martin. 2009. *Criminal Justice in Germany. Facts and Figures*, Federal Ministry of Justice, Fifth, disponível em <http://www.bmj.bund.de>; Weigend, Thomas. 2001. "Sentencing and Punishment in Germany", in Tonry, Michael; Frase, Richard S. (eds.). 2001. *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press; Madlener, Kurt. 2009. "Meios e métodos para alcançar-se no processo penal as metas de 'prazo razoável' e de 'celeridade'. Observações a respeito da justiça alemã" In Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, p.645-670..

<sup>22</sup> Cf. Jehle, Jörg-Martin. 2009. *Criminal Justice in Germany. Facts and Figures*, Federal Ministry of Justice, Fifth, disponível em <http://www.bmj.bund.de> p.12. (Junho de 2009).

<sup>23</sup> Cf. Weigend, Thomas. 2001. "Sentencing and Punishment in Germany", in Tonry, Michael, p.191.

<sup>24</sup> Cf. Jehle, Jörg-Martin. 2009. *Criminal Justice in Germany. Facts and Figures*, Federal Ministry of Justice, Fifth, disponível em <http://www.bmj.bund.de>., p.30. Segundo o autor, em 2006, a pena de multa foi aplicada 80,7% dos condenados e apenas a 5,8% foi aplicada uma pena de prisão efectiva.

<sup>25</sup> Cf. Weigend, Thomas. 2001. "Sentencing and Punishment in Germany", in Tonry, Michael, p.193.

tendo mesmo aumentado ligeiramente. O aumento da população prisional, desde os anos 70, pode ser explicado pelo facto de a diminuição das penas de prisão ter incidido essencialmente nas penas de prisão inferiores a 9 meses. O número total de condenações em penas superiores a 9 meses manteve-se praticamente estável entre 1968 e 1996, e o número de condenações iguais ou superiores a 2 anos aumentou de forma significativa<sup>26</sup>.

A principal **pena aplicada é, assim, a multa**, cujo modelo é semelhante ao português. O não cumprimento desta pena pode implicar o cumprimento de uma pena de prisão, ainda que também seja possível substituir a pena de multa por pena de trabalho a favor da comunidade. **As penas de prisão até dois anos podem ser suspensas na sua execução**, podendo o Tribunal potenciar o efeito da suspensão com a imposição de deveres mais ou menos onerosos para o agente, por exemplo, pagar uma indemnização ao lesado ou a uma instituição de solidariedade social ou ao Estado, apresentações periódicas, não contactar certas pessoas ou submeter-se a tratamento ou reabilitação.

Segundo Roxin<sup>27</sup>, o processo penal alemão tem vindo a ser alterado<sup>28</sup> a fim de se adaptar à nova realidade social e criminológica, mantendo, contudo, a sua estrutura base. As modificações efectuadas podem caracterizar-se, de acordo com o autor, em dois movimentos distintos: **um movimento de “desformalização”**, através do qual se têm vindo a substituir “as apertadas regras do processo penal alemão por um processo penal menos formal,

---

<sup>26</sup> Dados recentes mostram que, em 2006, a Alemanha apresentava uma taxa de 86,5 reclusos por cem mil habitantes, sendo que a média europeia era de 142,1 (*Council of Europe Annual Penal Statistics- SPACE – 2006 (1.2.a)*). Um terço das penas de prisão aplicadas são inferiores a seis meses, dois quintos apresentam uma duração entre seis a doze meses e 16% entre um e dois anos. Quanto à suspensão das penas de prisão, a mesma representava, em 2006, 74,7% das penas inferiores a 6 meses, 78,7% das penas entre 6 e 12 meses e 72,4% das penas entre 1 e 2 anos (Cf. Weigend, Thomas. 2001. “Sentencing and Punishment in Germany”, in Tonry, Michael, p.31 e 32). Em 2007, a taxa era de 83,7 reclusos por cem mil habitantes, sendo a média europeia de 93,7 (*Council of Europe, SPACE I 2007.1.2.a*).

<sup>27</sup> Roxin, Claus. 2009. “Sobre o desenvolvimento do direito processual alemão”, *In Monte, Mário Ferreira (Dir.)*, Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português, Coimbra Editora, p.385-398.

<sup>28</sup> De destacar as alterações legislativas e discussões doutrinárias no âmbito protecção às vítimas de crimes, reparação dos danos, multas, regulação do consenso no processo penal, protecção penal do meio ambiente ou medidas tutelares educativas. Para mais informações, consultar <http://www.bmj.bund.de> (Consultado em Junho de 2009).

orientado para um entendimento entre os sujeitos processuais”; e um **“fortalecimento de medidas de controlo e de intervenção”**<sup>29</sup>.

O primeiro movimento<sup>30</sup> parte da constatação da incapacidade do sistema processual penal para tratar todos os assuntos penais, *em prazo razoável*, segundo regras muito elaboradas e estritas, e da conseqüente **necessidade de diferenciar pela simplificação processual um certo número de casos, ainda que sem violação de garantias processuais**. Um dos instrumentos encontrados para aumentar a celeridade e eficácia do sistema foi **a instituição da figura do *Rechtspleger* (“para-juiz” ou “para-promotor”)**<sup>31</sup>. Trata-se de um funcionário judicial, com formação específica orientada para a prática judiciária, que assegura tramitações e decisões de rotina de que os magistrados se vêem do mesmo passo aliviados.<sup>32</sup>

Ainda segundo aquele autor, **outro dos instrumentos encontrado consiste no arquivamento do processo, com ou sem imposição de condições, em aplicação do princípio da oportunidade em detrimento do princípio da legalidade**. O Ministério Público **pode, com a concordância do tribunal – ou, em certos casos, mesmo sem a aprovação do tribunal –, prescindir da persecução** quando, tratando-se de um delito, a culpa do autor seja considerada ínfima e não exista interesse público na persecução. Em termos semelhantes à suspensão provisória do processo no CPP português, aquela renúncia do Ministério Público à persecução penal pode ser apenas provisória e implicar a imposição de determinadas condições, tais como o pagamento de uma quantia em dinheiro a uma instituição de utilidade pública, a reparação do dano causado ou a participação em acções de formação. É

---

<sup>29</sup> Roxin, Claus. 2009. “Sobre o desenvolvimento do direito processual alemão”, *In Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora p. 387 e 392.

<sup>30</sup> Neste ponto, seguimos de perto Madlener, Kurt. 2009. “Meios e métodos para alcançar-se no processo penal as metas de ‘prazo razoável’ e de ‘celeridade’. Observações a respeito da justiça alemã” *In Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, p.645-670.

<sup>31</sup> Cf. Madlener, Kurt. 2009. “Meios e métodos para alcançar-se no processo penal as metas de ‘prazo razoável’ e de ‘celeridade’. Observações a respeito da justiça alemã” *In Monte, Mário Ferreira (Dir.), Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, p.652-655.

<sup>32</sup> Por exemplo, no âmbito da execução das decisões penais ou mesmo na persecução de delitos de menor importância.

sempre necessário o acordo do arguido, quer para o arquivamento do processo, quer para a imposição de condições. Não obstante as críticas da doutrina, **o legislador tem vindo a ampliar as possibilidades de arquivamento naquelas condições, estendendo-a a todos os delitos puníveis com pena privativa de liberdade até um ano.**

Um segundo grupo de instrumentos, relaciona-se com **as formas de processo mais rápidas**, das quais se destaca o ***Strafbefehlsverfahren* ou “procedimento da ordem penal”**<sup>33</sup>. Consiste num procedimento escrito, simples e rápido, aplicável com a concordância do arguido e quando se pretenda impor uma pena de multa. O Ministério Público, através de um formulário simples, indica os factos, a lei aplicável, as provas e a pena proposta. Se o tribunal aceitar aquela pena, o arguido é dela notificado, com a ressalva de que pode exigir que o processo prossiga segundo o processo comum; não se manifestando, a proposta feita pelo Ministério Público e aceite pelo juiz adquire força de sentença penal transitada em julgado.

Cabe ainda fazer referência às *Absprachen* <sup>34</sup> (“**conversas prévias**”). Passa **pelo acordo entre os diferentes sujeitos processuais com o objectivo de simplificar e encurtar o processo em momento prévio à audiência de discussão e julgamento**, por exemplo, prescindindo-se de certas provas se o arguido confessar, eliminando-se, em contrapartida, certos pontos da acusação e/ou limitando-se a pena imposta. Esta prática tem-se desenvolvido sem amparo legislativo<sup>35</sup>, mas com a relativa anuência do Supremo Tribunal.

Este movimento tem, contudo, **merecido algumas críticas por parte da doutrina**. Considera-se que, se a desformalização apresenta vantagens ao nível da tão desejada celeridade processual e diminuição do conflito em prol da consensualidade, a doutrina detecta alguns inconvenientes. Por um lado, e numa

---

<sup>33</sup> Cf. Madlener, Kurt. 2009. “Meios e métodos para alcançar-se no processo penal as metas de ‘prazo razoável’ e de ‘celeridade’. Observações a respeito da justiça alemã” *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, p.645-670.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> Segundo Claus Roxin, “existem quatro propostas de regulamentação das conversas prévias, incluindo uma do Ministério da Justiça.” Cf. Roxin, Claus. 2009. “Sobre o desenvolvimento do direito processual alemão”, *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, p.391,

posição de princípio, salienta-se o facto de aquele movimento parecer surgir em detrimento da verdade material dos factos e dos princípios da legalidade, da oralidade e da publicidade e do dever de fundamentação. Por outro, aponta-se o perigo de se tratar de forma desigual os cidadãos que se apresentam perante a justiça. Argumentando-se, ainda, que estes instrumentos podem pôr em causa garantias fundamentais dos arguidos.

O **segundo movimento de reforma** identificado por Roxin, **pretende**, por sua vez, **dar resposta** a uma das preocupações internacionais: **o terrorismo e a criminalidade organizada num espaço geográfico de fronteiras abertas como a União Europeia**. Caracteriza-se por um alargamento da possibilidade de investigações preliminares sem que haja um suspeito concreto, das competências dos serviços secretos e das autoridades de segurança; e pela admissibilidade de implicar pessoas não suspeitas nem relacionadas com os factos nessas investigações. Dá-se conta de “novos métodos de investigação como a busca de “arrastão”, na qual, sem qualquer suspeita, são reunidos dados pessoais que correspondem a determinados critérios de pesquisa ou de busca”<sup>36</sup>. O autor dá como exemplos a investigação sobre a fraude de cartões de crédito ou a recolhas de ADN. Estas novas medidas têm sido recebidas pela doutrina com muitas reservas, uma vez que limitam o espaço de liberdade de todos os cidadãos, e têm sido objecto de interpretação restritiva por parte do Tribunal Constitucional.

### ***A Espanha***

De acordo com os dados estatísticos conhecidos, a Espanha é um dos países europeus com menor taxa de criminalidade em geral, e de criminalidade violenta em especial (à excepção dos crimes contra o património, muito acima da média europeia). Não obstante, verifica-se, nos últimos anos, um recurso elevado à pena de prisão, com **um forte crescimento da população**

---

<sup>36</sup> Cf. Roxin, Claus. 2009. “Sobre o desenvolvimento do direito processual alemão”, *In* Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias*, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português, Coimbra Editora, p.392.

**penitenciária desde 1996**, e, sobretudo, a partir de 2001<sup>37</sup>, apesar de uma inversão desta tendência de 2006 para 2007. Segundo dados do Conselho da Europa, em 2006 a Espanha apresentava uma taxa de 134,3 reclusos por cem mil habitantes<sup>38</sup> - tendo diminuído, no entanto, para 120,1 reclusos por cem mil habitantes em 2007<sup>39</sup>.

Para os autores que se seguem de perto nesta análise, **a cultura jurídico-penal espanhola tende a considerar a pena de prisão como a reacção normal face à criminalidade**. As penas alternativas aparecem como reacções aceitáveis quando ocorrem certas circunstâncias muito específicas que permitem renunciar à pena de prisão, tais como a gravidade diminuta do crime e a ausência de antecedentes criminais. **Reconhece-se, no entanto, que a prisão é pouco eficaz, dessocializadora, criminógena e que representa um custo desproporcionado face aos resultados**. Daí que, nos últimos anos, se tenha assistido a um esforço legislativo no sentido de diversificar o sistema sancionatório através de penas alternativas, às quais se apontam as vantagens de apresentarem uma maior facilidade de individualizar a sanção atendendo às circunstâncias pessoais do delinquentes, favorecendo a reabilitação do condenado com menor custo.

Nesse sentido<sup>40</sup>, **a Ley Orgánica 15/2003, de 25 de Novembro, introduziu alterações ao regime das penas não privativas de liberdade: multa e as chamadas *penas privativas de derechos***. Quanto à multa, a reforma de 2003 aumentou o quantitativo diário mínimo e a duração mínima, estabeleceu a possibilidade de pagamento em prestações e a possibilidade, em certos casos de incumprimento, **de substituição da pena de multa pela pena de *localización permanente***. Esta pena é uma novidade importante da reforma de 2003, cujo antecedente foi o *arresto domiciliário*, vigente até à entrada em vigor do Código Penal de 1995. A nova pena implica a obrigação de permanência na

---

<sup>37</sup> Cf. Ripollés, José Luis Díez. 2006. "Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI", in *Revista Española de Investigación Criminológica*, artículo 1, número 4. In <http://www.criminologia.net>.

<sup>38</sup> A média europeia era de 142,1 (Council of Europe, SPACE 2006.1.2.a).

<sup>39</sup> Cf. Council of Europe, SPACE I 2007.1.2.a.

<sup>40</sup> Neste ponto, seguimos de perto Torre, Juan Ramón Berdugo Gómez de la. 2005. "Alternativas a las penas de prisión. La libertad condicional. El tercer grado penitenciario y los problemas que plantea el art. 36 del Código Penal", in *Cuadernos de Derecho judicial*, ISSN 1134-9670, Nº. 3 (Ejemplar dedicado a: Las últimas reformas penales), pp.63-214.

habitação ou noutro sítio determinado pelo juiz. Trata-se de uma pena privativa de liberdade de forma contínua, de curta duração e aplicável apenas no âmbito das *faltas*, que pode ser acompanhada de um plano de execução da pena, elaborado pela administração penitenciária. Considera-se que esta pena favorece a integração familiar e laboral do condenado.

A reforma de 2003 **introduziu também alterações no âmbito do *trabajo en beneficio de la comunidad***, sublinhando a vertente reabilitadora e socializadora desta pena. Assim, a duração da pena deixou de ser contada em horas para ser contada em dias, sendo o máximo de 180 dias, o que representa um aumento substancial da duração máxima da pena; a sua execução passou a ser da competência do *juez de vigilancia penitenciaria*; e o incumprimento passou a ser cominado, expressamente, com o *delito de quebrantamiento de condena*<sup>41</sup>. O objectivo da reforma de 2003 era, nesta matéria, potenciar esta pena como uma alternativa à pena de prisão, **prevendo-a como pena principal alternativa para vários delitos** (por exemplo, o *delito de lesiones en el ámbito doméstico* ou o de *utilización ilegítima de vehículos de motor*) e **como pena de substituição** para as penas de prisão até dois anos em geral.

A LO 15/2003 trata ainda de forma particular as penas destinadas a lutar contra o fenómeno da violência doméstica, designadamente, a proibição de residir ou frequentar certos lugares e a proibição de aproximação ou de contacto com a vítima. Foi aumentada a duração máxima destas penas, que podem ser conjugadas com vigilância electrónica<sup>42</sup>.

**Estudos realizados em Espanha** relativos àquelas penas<sup>43</sup>, nomeadamente à pena de trabalho a favor da comunidade, **concluem, por um**

---

<sup>41</sup> *Artículo 468.*

1. *Los que quebrantaren su condena, medida de seguridad, prisión, medida cautelar, conducción o custodia serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año si estuvieran privados de libertad, y con la pena de multa de doce a veinticuatro meses en los demás casos.*

2. *Se impondrá en todo caso la pena de prisión de seis meses a un año a los que quebrantaren una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza impuestas en procesos criminales en los que el ofendido sea alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2.*

<sup>42</sup> A aplicação da vigilância electrónica passou a ser obrigatória nos casos de violência doméstica, nomeadamente, como condição da suspensão da execução da pena de prisão ou de substituição por trabalho a favor da comunidade.

<sup>43</sup> Ver, por exemplo, Gil, Ester Blay. 2007. “Nueve tópicos acerca del trabajo en beneficio de la comunidad: la necesidad de una discusión basada en conocimientos empíricos”, in *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, Outubro de 2007, [www.indret.com](http://www.indret.com).

**lado, que os magistrados são levados a aplicá-las em maior medida quando são reconhecidas normativamente como penas principais e não como meras penas de substituição; por outro, a introdução destas penas nos sistemas penais tem de ser acompanhada de recursos económicos e humanos suficientes para que a respectiva aplicação seja efectiva, sob pena de enfraquecer a credibilidade destas medidas enquanto sanções penais.** Apesar das alterações introduzidas, a reforma de 2003 foi vista, por parte de alguns autores, como uma oportunidade perdida de introduzir um avanço efectivo no sistema de penas alternativas à prisão, nomeadamente por não ter resolvido os problemas mais importantes relativos à aplicação prática das penas de multa e de trabalho a favor da comunidade.<sup>44</sup>

No que respeita às formas de processo, **o sistema processual penal espanhol apresenta os seguintes tipos de processo:** o *procedimiento ordinario*, aplicável aos delitos punidos com pena de prisão superior a 9 anos; o *procedimiento abreviado*, aplicável aos delitos punidos com pena de prisão inferior a 9 anos; o *procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos (juicios rápidos)*, aplicável, sob certas condições, a delitos punidos com pena de prisão não superior a 5 anos; *procedimiento de jurado*; *procedimiento de menores*; *juicio de faltas*; *procedimientos especiales*. Comparativamente com o processo penal português, a principal especificidade do *procedimiento abreviado* e do *procedimiento ordinario* será talvez a preponderância do papel do juiz de instrução na fase de inquérito e a inexistência de uma fase de instrução.

**Uma referência especial merece aqui a reforma processual penal de 2002<sup>45</sup> (Ley orgánica 8/2002 e Ley ordinaria 38/2002, ambas de 24 de Outubro) que tentou dar resposta à dicotomia justiça penal garantista versus justiça penal rápida, barata e eficaz. Esta reforma, fruto do Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, criou o procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, reformou o procedimiento abreviado e introduziu**

---

<sup>44</sup> Ver, por exemplo, Gómez, Daniel Varona. "La reforma de las penas no privativas de libertad (LO 15/2003): ¿Un paso adelante en el sistema de penas alternativas a la prisión?", in *Revista Española de Investigación Criminológica*, AC-04-04, disponível em <http://www.criminologia.net>. (Consultado em Junho de 2009).

<sup>45</sup> Sobre esta matéria, ver Vallejo, Manuel Jaén. 2004. "Las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (2002/2003)", in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-r3, disponível em <http://criminnet.ugr.es/recpc>. (Consultado em Junho de 2009).



**diferentes modalidades no *juicio de faltas* – tudo tendo em vista um julgamento rápido e, nalguns casos, imediato.**

**O *procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos*<sup>46</sup> é aplicável a certos delitos<sup>47</sup> puníveis com pena de prisão não superior a 5 anos ou pena não privativa de liberdade, quando o processo se tenha iniciado por um auto de polícia e tendo ocorrido flagrante delito ou tratando-se de delitos de prova simples. **Pode caracterizar-se por um inquérito concentrado no *Juzgado de guardia*, com uma tramitação muito rápida e pela relevância da polícia judiciária no inquérito.** Em coordenação com o *Juzgado de guardia*, a polícia notifica o arguido e as testemunhas para comparecer em tribunal em determinado dia e hora. De seguida, o *juez de guardia* procederá às diligências urgentes que tiver por conveniente e procederá ao interrogatório do arguido, detido ou não. Ouvidas as partes e realizadas as diligências que o juez de guardia considere convenientes<sup>48</sup>, este profere despacho oral determinando a continuação do procedimento; ou, se entender que as diligências realizadas são insuficientes, determina que o processo continue sob a forma de *procedimiento abreviado*.**

Naquela primeira hipótese, procede-se á abertura da audiência, apresentando o *Ministerio Fiscal* de imediato a acusação, oralmente ou por escrito. O acusado poderá confessar ou requerer prazo para defesa, não superior a cinco dias, sendo a audiência de discussão e julgamento (*juicio oral*) marcado para os quinze dias seguintes. A confissão perante o *juez de guardia* implica a redução da pena em um terço se: a) não existir acusação particular; b) a pena aplicável ao caso não for superior a três anos de prisão; c) e a pena

---

<sup>46</sup> Artigos 795. a 803. da *Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

<sup>47</sup> “a. delitos de lesiones, coacciones, amenazas o violencia física o psíquica habitual, cometidos contra las personas a que se refiere el artículo 173.2 del Código Penal; b. delitos de hurto; c. delitos de robo; d. delitos de hurto y robo de uso de vehículos; e. delitos contra la seguridad del tráfico; f. delitos de daños referidos en el artículo 263 del Código Penal; g. delitos contra la salud pública previstos en el artículo 368, inciso segundo, del Código Penal; h. delitos flagrantes relativos a la propiedad intelectual e industrial previstos en los artículos 270, 273, 274 y 275 del Código Penal.” – artículo 795. 2. *Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

<sup>48</sup> Segundo o artículo 799, todas as diligências “deberán ser practicadas y adoptadas durante el servicio de guardiá del Juzgado de Instrucción” e, “en aquellos partidos judiciales en que el servicio de guardiá no sea permanente y tenga una duración superior a veinticuatro horas, el plazo establecido en el apartado anterior podrá prorrogarse por el Juez por un período adicional de setenta y dos horas en aquellas actuaciones en las que se hubiera recibido dentro de las cuarenta y ocho anteriores a la finalización del servicio de guardiá”.

privativa de liberdade aplicável, reduzida de um terço, não for superior a dois anos<sup>49</sup>.

**O *juicio de faltas*<sup>50</sup> – forma de processo aplicável no âmbito das *faltas* (infracções criminais de menor gravidade) – caracteriza-se pela ausência de inquérito**, sendo as partes de imediato notificadas para comparecer perante o *juzgado de guardia*, acompanhados dos meios de prova que tiverem por convenientes procedendo-se à audiência de discussão e julgamento e à prolação da sentença. Se por algum motivo não for possível a realização da audiência durante o *servicio de guardia*, será designada data num prazo não superior a sete dias.

**A doutrina tem vindo a apontar à reforma processual penal de 2002 alguns limites<sup>51</sup>**. Por um lado, **chama-se a atenção para a necessidade de um consenso alargado para o sucesso das reformas**, considerando que o **êxito ou fracasso daquelas** não deve ser avaliado tendo em conta apenas a quantidade e/ou qualidade das normas, mas antes o **correcto uso processual que os operadores judiciários façam dos institutos ao seu dispor**. Por outro, **ressalta-se o novo paradigma**, que consideram pouco credível, **em que a eficácia significa a atenuação das garantias e a ampliação do papel reservado à polícia no processo**, chamando-se a atenção para o perigo de o efeito perverso que transforme a sentença num “luxo” reservado aos que puderem enfrentar os gastos e riscos inerentes. Considerando-se, por isso, que nunca se deve perder de vista que o consenso constitui uma alternativa limitada ao processo penal tradicional.

---

<sup>49</sup> *Artículo 801:*

1. *Sin perjuicio de la aplicación en este procedimiento del artículo 787, el acusado podrá prestar su conformidad ante el juzgado de guardia y dictar éste sentencia de conformidad, cuando concurren los siguientes requisitos:*

*Que no se hubiera constituido acusación particular y el Ministerio Fiscal hubiera solicitado la apertura del juicio oral y, así acordada por el juez de guardia, aquél hubiera presentado en el acto escrito de acusación.*

*Que los hechos objeto de acusación hayan sido calificados como delito castigado con pena de hasta tres años de prisión, con pena de multa cualquiera que sea su cuantía o con otra pena de distinta naturaleza cuya duración no exceda de 10 años.*

*Que, tratándose de pena privativa de libertad, la pena solicitada o la suma de las penas solicitadas no supere, reducida en un tercio, los dos años de prisión.*

<sup>50</sup> Artigos 962. a 983 da *Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

<sup>51</sup> Ver, por exemplo, García, Nicolás Rodríguez. 2003. “Análisis de la nueva regulación del ‘principio del consenso en el procedimiento penal abreviado español’”, in Andrade, Manuel da Costa e outros (org.), *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*, Coimbra Editora, p.1455-1500.

Actualmente encontra-se em curso um processo de reforma global do sistema processual penal que visa substituir o actual CPP e modificar toda a estrutura discutindo-se nomeadamente se deve mudar-se o paradigma processual, actualmente sustentado na investigação criminal tutelada pelo juiz de instrução, para um sistema cuja investigação será da responsabilidade do Ministério Público (*Fiscalia*) assumindo o juiz, na fase preliminar o papel de garante dos direitos liberdades e garantias.

### ***A Itália***<sup>52</sup>

Em Itália, verificou-se, nas últimas décadas do século XX, um aumento gradual da criminalidade considerada grave, quer em termos absolutos, quer em termos relativos – aumento que se reporta sobretudo aos crimes contra o património. Dados recentes mostram, não obstante, que, em 2007, a Itália apresentava uma população prisional de apenas 75,9 reclusos por cada cem mil habitantes (bastante abaixo da média europeia, que era de 93,7 reclusos) e que conseguiu reduzir a população prisional em 15,4% entre 2000 e 2007.<sup>53</sup> Os ilícitos criminais estão divididos entre crimes e delitos, segundo um critério formal baseado nas penas aplicáveis: para os crimes, prisão perpétua, prisão ou multas pesadas; para os delitos, multas mais leves e prisão.

O sistema sancionatório distingue entre penas e medidas de segurança e, relativamente às primeiras, entre penas principais e acessórias. A pena mais grave é a pena de prisão perpétua (se bem que com possibilidade de suspensão uma vez cumpridos 26 anos). **A prisão subsidiária (por incumprimento de uma pena de multa) foi considerada inconstitucional em 1979, sendo que a pena de multa não cumprida pode ser substituída pela imposição de deveres ou regras de conduta ou por trabalho a favor da comunidade.** Em **1981 foram introduzidas penas de substituição para penas curtas de prisão (não superiores a 1 ano):** para além da imposição de deveres e regras de conduta e do trabalho a favor da comunidade, assinala-se a semi-detenção (que

---

<sup>52</sup> Sobre Itália, seguimos de perto Manna, Adelmo; Infante, Enrico. 2000. *Criminal Justice Systems in Europe and North America. Italy*, HEUNI, Helsínquia..

<sup>53</sup> Cf. Council of Europe, SPACE I, 2007.1.2.a e 1.4. Não obstante, entre 2006 e 2007, a tendência foi inversa, verificando-se um aumento de 20,4% na população prisional em Itália (Council of Europe, SPACE I, 2007, 1.4.)

obriga o condenado a passar pelo menos 10 horas por dia na prisão). Segundo Manna e Infante, estas penas têm sido pouco aplicadas, em favor da aplicação da suspensão da execução da pena de prisão.

A suspensão da execução da pena de prisão é inspirada no modelo de *probation* anglo-saxónico e no *sursis* belga. Os requisitos de aplicação são os seguintes: i. pena aplicada não superior a 2 anos, salvo excepções; ii. juízo de prognose quanto ao facto de o arguido vir a reincidir no futuro ou não. Na prática, é aplicada à grande maioria das penas não superiores a 2 anos, podendo o limite da suspensão ir até cinco anos. A suspensão é aplicável a agentes primários e ainda àqueles que, tendo sido previamente condenados numa pena suspensa, são condenados numa pena que, cumulada com a primeira, não exceda dois anos. Estes últimos têm de aceitar a imposição de certas obrigações de teor restaurativo (restauração do dano, indemnização, eliminação dos efeitos negativos do acto). É criticada a ausência de valor sancionatório desta medida, pelo menos quando aplicada a agentes primários.

Já as chamadas **medidas alternativas**, introduzidas em 1975, têm sido **amplamente aplicadas**; são elas: i) **Regime de prova**: pode ser aplicada a quem tiver sido condenado a uma pena inferior a 3 anos de prisão ou a quem falte cumprir 3 anos de pena, por um período equivalente à pena a cumprir e consiste no desenvolvimento de certas actividades sob o controlo dos serviços sociais; ii) **Obrigação de permanência na habitação**: pode ser aplicada a quem tiver sido condenado a uma pena não superior a 3 anos de prisão ou a quem falte cumprir 3 anos de pena (4 anos tratando-se de mulher grávida, pessoa com mais de 60 anos ou menor de 20); iii) **Semilibertà**: o condenado pode passar uma parte do dia fora da prisão para formação, trabalho ou outras actividades consideradas úteis para a sua reabilitação – só aplicável a quem já tenha cumprido metade da pena; iv) **Liberazione anticipata**: aplicada a quem tenha participado em programas educacionais, consiste numa redução de 45 dias por cada seis meses de detenção; também pode ser aplicada a quem cumpra prisão perpétua, depois de cumpridos 20 anos; v) **Regime de prova para toxicodependentes e alcoólicos**: pode substituir uma pena de prisão até 4 anos (ou o remanescente equivalente a 4 anos), quando a pessoa em causa se

submeter a tratamento terapêutico – o arguido pode escolher entre cumprir a pena de prisão ou submeter-se a tratamento.

Acresce que a Lei 332, de 1995, restringiu o uso de medidas privativas da liberdade, dificultando a sua aplicação, é vista como uma tentativa de evitar os abusos de prisão preventiva que caracterizaram os primeiros anos de vigência do Código. A prisão preventiva era, antes da Lei 332, de 1995, muitas vezes “usada” como instrumento para obter uma confissão ou declarações incriminatórias. **Desde 1995, que a prisão preventiva não pode ser aplicada se a pena de prisão aplicável puder vir a ser suspensa na sua execução; e só pode ser aplicada em circunstâncias excepcionais e quando as outras medidas de coacção se revelarem inadequadas.** O juiz tem de justificar a aplicação da prisão preventiva e a decisão pode ser revogada; a reincidência não pode ser considerada para efeitos de aplicação desta medida; e foram diminuídos os prazos máximos de duração da prisão preventiva, consoante as molduras penais dos crimes sob investigação<sup>54</sup>.

O **Código de Processo Penal** em vigor data de 1988. Eram os seguintes **os objectivos centrais desta reforma**<sup>55</sup>: a) mudar de um sistema inquisitório para um sistema acusatório, considerado mais em conformidade com um regime democrático<sup>56</sup>; b) **imprimir efectividade e eficiência na administração da justiça penal**. Efectivamente, a Itália apresentava, não só uma pendência processual excessiva, como uma duração excessiva dos processos penais, tendo sido condenada várias vezes pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. O processo está dividido em duas fases: a) *Indagini preliminari*: fase de investigação, que precede o julgamento e começa com a notícia do crime, sob a

---

<sup>54</sup> Para os crimes mais graves, a duração máxima de prisão preventiva é de 6 anos. Cf.. artigo 303 - 4 do Codice di Procedura Penale: “*La durata complessiva della custodia cautelare, considerata anche le proroghe previste dall’articolo 305, non puo superare i seguenti termini: ... c) sei anni, quando si procede per un delitto per il qual la legge stabilisce la pena dell’ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a venti anni*”. Em 2006, os presos preventivos representavam ainda 35,1% da população penitenciária em Itália, sendo a média europeia 22,5% (Council of Europe, SPACE 2006.5). Esta percentagem desceu para 33,1% em 2007, tendo igualmente a média europeia descido para 17,7% (Council of Europe, SPACE I, 2007.5).

<sup>55</sup> Cf., entre outros, Fabri, Marco. 2007. “*Criminal procedure and public prosecution reform in Italy: a flash back*” (a paper for the European Consortium for Political Research), Research Institute on Judicial Systems, National Research Council, Bologna.

<sup>56</sup> Note-se que o Código de Processo Penal substituído (*codice Rocco*) datava de 1930 e havia sido escrito sob o regime fascista, não obstante as diversas alterações que foi sofrendo desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

direcção do Ministério Público; **o prazo máximo de duração do inquérito é de 6 meses, a partir do momento em que a investigação começa a correr contra uma pessoa determinada, podendo ser alargado até 2 anos, no caso de crimes mais graves;** b) audiência de discussão e julgamento.

Para além do processo normal, **a reforma introduziu as seguintes formas de processo especiais:**

***Giudizio abbreviato***: o arguido pode requerer, com o acordo do Ministério Público, que seja proferida uma decisão com base na prova recolhida durante o inquérito (*allo stati degli atti*); se o juiz considerar que é possível decidir com base na prova recolhida, decide, sendo que nesse caso a pena é reduzida em um terço. O limite de aplicação do *giudizio abbreviato* é actualmente apenas para os crimes puníveis com pena de prisão perpétua, por virtude da jurisprudência da *Corte Costituzionale* e da *Cassazione* que declararam ser inadmissível a aplicabilidade do *giudizio abbreviato* a essas situações.

***Patteggiamento, Applicazione di pena su richiesta***: quando a pena aplicável não for superior a 2 anos, o arguido ou o Ministério Público podem requerer que uma determinada pena seja aplicada. Se aqueles dois sujeitos processuais estiverem de acordo e o juiz considerar a pena apropriada, é aplicada a pena “negociada”. Considera-se como vantagens para o arguido, o benefício de uma redução até um terço da pena, o facto de não ter de pagar custas do processo e não ser submetido a qualquer medida de coacção. A decisão é irrecorrível.

***Giudizio immediato***: quando a prova recolhida for evidente, sendo este o pressuposto fundamental para a possibilidade do procedimento, o Ministério Público e o arguido podem requerer que se passe directamente para a audiência de discussão e julgamento, prescindindo-se da audiência preliminar<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Cf. Artigo 453-1 do *Codice di Procedura Penale*: Quando la prova appare evidente, **salvo che cio' pregiudichi gravemente le indagini, il pubblico ministero chiede il giudizio immediato se la persona sottoposta alle indagini è stata interrogata sui fatti dai quali emerge l'evidenza della prova ovvero, a seguito di invito a presentarsi emesso con l'osservanza delle forme indicate nell'articolo 375 comma 3 secondo periodo, la stessa abbia omesso di comparire, sempre che non sia stato adottato un legittimo impedimento e che non si tratti di persona irreperibile.**

**Giudizio direttissimo:** quando o arguido é surpreendido em flagrante delito, ou quando confessa o crime<sup>58</sup>; o arguido é apresentado directamente ao juiz, embora possa requerer o *giudizio abbreviato* ou *patteggiamento*, na medida em que isso lhe pode trazer vantagens em termos de redução da pena.

Segundo Marco Fabri<sup>59</sup>, **a reforma não foi acompanhada das alterações institucionais e organizativas necessárias ao seu sucesso, não tendo diminuído, de forma significativa, o número de casos que chegam a julgamento.** Para o autor, o **processo penal italiano continua** a sofrer de uma excepcional pendência, de **uma extrema lentidão processual** e, conseqüentemente, de uma enorme percentagem de casos arquivados por prescrição.

### **A França<sup>60</sup>**

Como outros países no espaço geográfico europeu, a **França debate-se com um problema de sobrelotação dos estabelecimentos prisionais** e de um franco envelhecimento da população prisional<sup>61</sup>. **Entre 2000 e 2007 a população prisional aumentou 24,7%**<sup>62</sup>. Este aumento é explicado pelo recurso excessivo à prisão preventiva<sup>63</sup>, pelo endurecimento dos instrumentos normativos contra a reincidência e, sobretudo, pelo aumento da duração das penas aplicadas, resultado de recentes alterações legislativas na lei penal.

O **sistema sancionatório francês distingue entre crimes, delitos e contravenções**, segundo um critério formal que atende à jurisdição e à pena aplicável. **Os crimes** são julgados pela *Cour d'Assise* e são puníveis com penas

---

<sup>58</sup> Artigo 449-5 do *Codice di Procedura Penale: Il pubblico ministero procede inoltre al giudizio direttissimo nei confronti della persona che nel corso dell'interrogatorio ha reso confessione.*

<sup>59</sup> Cf. Fabri, Marco. 2007. "Criminal procedure and public prosecution reform in Italy: a flash back" (a paper for the European Consortium for Political Research), Research Institute on Judicial Systems, National Research Council, Bologna.

<sup>60</sup> Sobre França, seguimos J-Y McKEE. 2001. *Criminal Justice Systems in Europe and North America.* France, HEUNI, Helsínquia e a informação institucional disponível nos seguintes sites: <http://www.justice.gouv.fr>; <http://premier-ministre.gouv.fr>; <http://www.avocats.fr>; <http://www.leparticulier.fr>; <http://vosdroits.service-public.fr>; <http://www.vie-publique.fr>; <http://www.presse.justice.gouv.fr>. (Consultado em Junho de 2009).

<sup>61</sup> Dados publicados no jornal *La Croix* de 3 de Junho de 2009.

<sup>62</sup> Cf. Council of Europe, SPACE I, 2007.1.4.

<sup>63</sup> Em 2006, os presos preventivos representavam 31,9 % da população penitenciária (Council of Europe, SPACE 2006.5). Essa percentagem desceu para 24,6% em 2007 (Council of Europe, SPACE I, 2007.5).

de prisão iguais ou superiores a 10 anos (incluindo prisão perpétua), com multa ou outras penas acessórias. **Os delitos** são julgados pelo *Tribunal Correctionnel* e são puníveis com penas de prisão até 10 anos, com multa ou outras (trabalho a favor da comunidade, reparação, penas acessórias). **As contravenções** são julgadas pelo *Tribunal de Police* e são puníveis com multa até € 1.500 e outras penas restritivas de direitos e penas acessórias.

O **Código Penal francês**, que data de 1994, mas que tem sido objecto de alterações desde então, **prevê um amplo leque de possibilidades sancionatórias**. Para além das penas pecuniárias, são de destacar: a) ***sursis avec mise à l'épreuve***: suspensão da execução da pena de prisão subordinada ao cumprimento de deveres impostos ao condenado; também pode ser acompanhada de trabalho a favor da comunidade); b) ***ajournement avec mise à l'épreuve***: o tribunal pronuncia-se sobre a culpa do arguido, mas adia a audiência em que fixará a pena; durante este período (1 ano no máximo), o arguido é submetido a injunções e regras de conduta tendo em vista a reinserção e a reparação da vítima; esta medida é considerada de difícil aplicação, nomeadamente porque exige um apuramento preciso sobre a situação social do arguido, sendo, por isso, na prática, uma medida residual; c) ***travail d'intérêt général***: trabalho não remunerado (por exemplo, protecção do meio ambiente, manutenção e renovação do património, ajuda a pessoas desfavorecidas, etc.) ao serviço da comunidade, num instituto público ou associação, por um período que varia entre 40 a 210 horas, a ser cumprido no espaço de 12 meses; **pode ser aplicado como pena autónoma** ou no âmbito da suspensão da execução da pena de prisão; apontam-se-lhe como dificuldades de aplicação a falta de estruturas de acolhimento e a dificuldade em estabelecer parcerias estáveis.

A Lei de 9 Março de 2004 veio **criar**, ainda, **penas alternativas, a aplicar em substituição da pena de prisão**, a saber: i) a proibição de frequentar o local onde a infracção foi cometida, por um período mínimo de 3 anos; a interdição de contactar certos condenados, designadamente co-autores ou cúmplices do crime, por um período igual ou superior a 3 anos; ii) a interdição de contactar certas pessoas, designadamente a vítima do crime, por um período igual ou



superior a 3 anos; iii) a *semi-liberté* ou *placement à l'extérieur* (penas alternativas à pena de prisão não superior a um ano, quando o condenado prove o exercício de uma actividade profissional, a frequência de formação ou tratamento médico); e iv) *stage de citoyenneté*<sup>64</sup>. Apontam-se, no entanto, **dificuldades práticas de aplicação destas medidas, relacionadas com a falta de recursos dos serviços de reinserção social, a falta de informação e formação dos diferentes operadores judiciais e bem assim a necessidade de sensibilizar a opinião pública neste sentido.**

O Código de Processo Penal de 1958<sup>65</sup>, que não obstante as múltiplas alterações continua em vigor, veio substituir o *Code d'instruction criminelle* de 1808 e prossegue **três objectivos principais**: a) alargar e clarificar os direitos de arguidos e queixosos; b) incorporar os progressos alcançados no âmbito das ciências humanas e sociais, procurando um equilíbrio entre interesses colectivos e interesses individuais; e c) **combater a lentidão processual**. O sistema processual penal francês segue o modelo inquisitório. Ao tomar conhecimento da notícia do crime, o Ministério Público pode, se o caso for simples, acusar (*citation directe* ou, em casos urgentes, *comparution immédiate*). Mas, o comum, é o inquérito ser dirigido por um *juge d'instruction*, que procede à investigação e recolha de prova e leva o caso perante o tribunal. **O inquérito judicial (por vezes precedido de um pré-inquérito policial) tem a duração máxima de seis meses, prazo que pode no entanto ser prorrogado.**

As variadíssimas alterações à **lei processual penal levadas a cabo têm sido no sentido de temperar o modelo inquisitório com o princípio acusatório**, em grande medida por exigência do Conselho da Europa. Em 1990, foi criada a *Commission Justice pénale et droits de l'homme*, presidida por Mireille Delmas-Marty, com o objectivo de propor medidas de reforma. Esta comissão sugeriu a abolição da figura do *juge d'instruction* e uma separação mais clara entre a fase de inquérito e a fase judicial, de maneira a garantir o

---

<sup>64</sup> Consiste em unidades de formação, que não podem exceder as seis horas diárias e a duração máxima de um mês, tendo em vista sensibilizar o condenado para os "valeurs républicaines de tolérance". Para mais informações, consultar Décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004 .

<sup>65</sup> Quanto ao sistema processual penal e respectivas reformas, seguimos de perto J-Y McKEE. 2001. *Criminal Justice Systems in Europe and North America. France*, HEUNI, Helsínquia e a informação institucional disponível nos seguintes sites: <http://www.justice.gouv.fr>; <http://premier-ministre.gouv.fr>; <http://www.avocats.fr>; <http://www.leparticulier.fr>; <http://vosdroits.service-public.fr>; <http://www.vie-publique.fr>; <http://www.presse.justice.gouv.fr> (Consultado em Junho de 2009).

respeito pela presunção de inocência – conclusões que seriam reiteradas mais tarde, em 1996, por Marie-Laure Rassat, incumbida pelo Governo da mesma missão.

O Código de Processo Penal veio a ser alterado em Junho de 2000, destacando-se as seguintes medidas: reforço das garantias reconhecidas aos detidos; criação da figura do *juge des libertés et de la détention*, com competência em matéria de detenção, medidas de coacção ou prorrogação do prazo máximo do inquérito; alargamento das decisões recorríveis; e as questões ligadas à execução da pena deixaram de estar sob o foro administrativo para ser da competência do *juge de l'application des peines*.

Posteriormente ocorreu uma outra reforma no sistema de justiça francês impulsionada por um caso extremamente mediático – o caso d'Outreau<sup>66</sup> – em que arguidos foram presos preventivamente durante vários anos sob a acusação de actos de pedofilia, tendo vindo a ser posteriormente provada a sua inocência. Na sequência deste caso, **foram introduzidas** alterações relativas ao estatuto dos magistrados judiciais (recrutamento, formação e disciplina) **e instituída a colegialidade na função de *juge d'instruction*. Restringiu-se a possibilidade de aplicação da prisão preventiva, reforçou-se o princípio do contraditório na fase de inquérito judicial e da celeridade processual.**

Está neste momento em curso a revisão do Código Penal e a revisão global do Código de Processo Penal<sup>67</sup>, com os seguintes objectivos: a) tornar o direito penal mais coerente e mais compreensível permitindo dotá-lo de instrumentos mais eficazes na luta contra a reincidência e a delinquência, reforçar os direitos da defesa e dar maior relevância aos direitos das vítimas; b) alterar a competência do *juge d'instruction*; c) **diminuir o uso da prisão preventiva em favor da obrigação de permanência na habitação**; d) **diminuir a reincidência** favorecendo a reabilitação nas cadeias e através de outras medidas, como a **adaptação do período final de cumprimento de pena de prisão à situação pessoal de cada recluso, a generalização do uso da**

---

<sup>66</sup> Ver, sobre o tema, Danti-Juan, Michel, 2008. "Les réformes récentes de la justice française après l'affaire d'Outreau" in *Revue de droit pénal et de criminologie*, N.º 9-10, p.856-866.

<sup>67</sup> Sobre os pontos que seguem, ver os sites institucionais indicados *supra*.

**vigilância electrónica** para reabilitar progressivamente o recluso à liberdade e ao meio profissional e **através de medidas de “semi-liberdade”**.

Para este efeito, foi criado um comité de reflexão – o *Comité Léger* – que está a trabalhar desde Outubro de 2008. **Em Março de 2009, o Comité entregou um relatório intercalar com as seguintes propostas:** i) criação de uma fase única de investigação (*cadre unique d’enquête*) através da supressão do *juge d’instruction*; ii) supressão da detenção para todos os delitos puníveis com penas inferiores a 1 ano de prisão; iii) presença de advogado e acesso ao processo depois de 12 horas de detenção; iv) estabelecimento de um prazo máximo de prisão preventiva de 6 meses para os delitos menos graves, de 2 anos para os crimes e de 3 anos para o terrorismo; v) criação da figura do *juge de l’enquête et des libertés*; vi) **supressão do segredo de justiça na fase de inquérito** (*secret de l’enquête et de l’instruction*).

Também **em Março de 2009 foi apresentado ao Senado o projecto de lei penitenciária, com os seguintes objectivos:** a) clarificar a missão do serviço público penitenciário; b) reforçar a autoridade e definir as competências do pessoal ligado ao sistema prisional; c) garantir os direitos dos reclusos; d) clarificar os regimes de detenção e individualização da execução da pena; e) prevenir a reincidência através dos chamados *aménagements de peine* (medidas aplicadas no período final do cumprimento da pena de prisão, tendo em vista evitar que os reclusos saiam em liberdade sem qualquer acompanhamento ou enquadramento, procurando assegurar que já não representam qualquer perigosidade e preparar a reinserção, como a *placement à l’extérieur*<sup>68</sup>, *semi-liberté*<sup>69</sup>, *libération conditionnelle*<sup>70</sup>, *placement sous surveillance électronique*<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Permite ao condenado desempenhar actividades controladas pela administração (ou fazer formação ou tratamento) fora do estabelecimento prisional, ficando alojado no estabelecimento prisional ou centros de acolhimento; medida particularmente adaptada a toxicod dependentes e outros reclusos para quem uma saída directa da prisão poderia representar um elevado risco de reincidência: em decréscimo: em 2006 foi aplicada a apenas 1,6% dos detidos (2,1% em 1994).

<sup>69</sup> Permite ao condenado exercer actividades no exterior durante o dia, e regressar à noite e durante o fim-de-semana a um *quartier spécifique d’une maison d’arrêt*, regime intermédio de readaptação à vida em liberdade que aumenta as possibilidades de obter a liberdade condicional; no entanto, esta medida apenas é aplicada a cerca de 3,1% dos reclusos – causas: falta de vagas, falta de informação dos magistrados quanto a vagas existentes em tempo útil, os centros de acolhimento encontram-se fora do tecido urbano onde, em contrapartida, se encontram os locais de actividade.

<sup>70</sup> Medida aconselhada pelo Conselho da Europa mas em franco decréscimo em França – não é aceite pela opinião pública e até mesmo pela administração penitenciária.

Contudo, de acordo, com a informação recolhida nas fontes acima indicadas, a apenas um em cinco reclusos beneficiam destas medidas).

---

<sup>71</sup> Medida credível aos olhos dos magistrados e da opinião pública, está em forte progressão, em detrimento das medidas de semi-detenção. Limites apontados: a pulseira electrónica torna-se insuportável ao fim de 6 meses; se não estiver associada a outras medidas de acompanhamento sócio-educativo, pode revelar-se pouco interessante em termos de reinserção e prevenção da reincidência. Esta medida está em fase de experimentação desde 2006, e é reservada às pessoas "consideradas perigosas o que coloca o problema da noção de perigosidade e de previsibilidade do risco de reincidência. Os juizes de execução mostram-se reticentes perante esta medida, considerada muito violadora das liberdades.

## 2. Temas do debate no período pré-reforma

**A necessidade de proceder a alterações ao sistema jurídico-penal foi tema de debate recorrente na última década.** Tal necessidade foi sendo justificada pela premente adequação das leis penais às diferentes transformações societárias e da criminalidade; pela, cada vez maior, interferência do direito da União Europeia no domínio do direito penal, até então salvaguarda dos Estados-Membros, e pela necessária adequação das leis nacionais; e pela necessidade de serem feitas alterações legislativas decorrentes da evolução interpretativa da jurisprudência<sup>72</sup>.

**Evidenciava-se a mudança do contexto social e político desde a publicação do Código Penal em 1982 e do Código de Processo Penal em 1987** que, não obstante as sucessivas revisões e alterações, embora mantendo as respectivas matrizes, se considerava, em alguns dos seus regimes, inadequado. Este novo contexto é marcado, internamente, pela crescente mediatização da justiça, em especial da justiça penal, pela emergência ou uma maior visibilidade social de determinados fenómenos criminais, quer no âmbito da criminalidade económico-financeira, quer da criminalidade contra o património e contra as pessoas, e, internacionalmente, pelo fenómeno da globalização, tanto a globalização do mercado e da informação, como, também, do crime. Os fenómenos criminais, do terrorismo aos vários tipos de tráfico e à criminalidade económica, os vários tipos de risco que impõem protecção penal, como o ambiente, embora se fazendo sentir, em regra, a nível local têm, cada vez mais, origem e procedimentos transnacionais, obrigando, para os prevenir e combater, à criação de mecanismos, normativos e organizacionais, de natureza transnacional.

---

<sup>72</sup> Sobre as motivações subjacentes à reforma ver, Gomes, Conceição; Lopes, José Mouraz (coord.). 2008. *Justiça XXI. A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia*. Coimbra Editora; Dias, Jorge de Figueiredo (dir.). 2008. *A Reforma do Direito Processual Penal Português em Perspectiva Teórico-Prática*. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 18, n.º 2 e 3, Abril-Setembro. Coimbra Editora; Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra Editora; Dias, Jorge de Figueiredo. 2009. “O processo penal português: problemas e prospectivas” in Monte, Mário Ferreira (Dir.), *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*. Coimbra Editora, pp.805-819.

Assim, **nos anos anteriores à reforma, temas ligados à justiça penal**, designadamente crimes sexuais, violência doméstica, criminalidade violenta, tráfico de pessoas, droga ou órgãos ou crimes económico-financeiros, **ocupam, com frequência, a comunicação social**. A propósito de casos mediáticos associados à corrupção desportiva, autárquica ou ainda aos crimes sexuais, **discutia-se, recorrentemente, outras questões relacionadas com a justiça penal, em especial os regimes do segredo de justiça, da prisão preventiva e das escutas telefónicas**. Neste debate, **os operadores judiciais**, que ocupam, cada vez mais, o fórum mediático, **salientam a falta de meios de investigação, as dificuldades de articulação entre as diferentes polícias e entre estas e o Ministério Público, o excesso de aplicação da prisão preventiva e a recorrente violação do segredo de justiça**.

É, sobretudo, **a partir de Setembro de 2002 que, na imprensa, se começa a falar na revisão do Código de Processo Penal, com particular enfoque para a questão do segredo de justiça**. Celeste Cardona, então Ministra da Justiça, anuncia estar pronta a primeira versão do anteprojecto daquele diploma legal, que punha fim à regra do segredo durante a fase de inquérito, discutindo-se, na altura, a quem deveria caber a decisão sobre eventuais excepções à regra da publicidade: se ao juiz ou ao Ministério Público. Em resposta, também o Partido Socialista, à data na oposição, viria a apresentar, em Janeiro de 2003, quatro projectos de lei, visando, essencialmente, transpor directivas comunitárias e regulamentar as buscas domiciliárias; e uma resolução no sentido de rever o Código de Processo Penal, propondo designadamente, o arquivamento dos processos em que fosse excedido o prazo legal do inquérito, a revisão do elenco dos actos susceptíveis de recurso e, ainda, a revisão e enriquecimento de medidas alternativas à prisão.

Na sequência dos Projectos de Resolução n.º 119-IX (Processo Penal – Audição Parlamentar de Avaliação), apresentado por deputados do PS e n.º 132-IX (Novos Rumos da Política Criminal – Responsabilidade Penal das Pessoas Colectivas e Mediação Penal), apresentado por deputados do PSD e do CDS-PP, **a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 30/2003, de 20 de Março, pela qual iniciava “uma audição parlamentar, concluída até ao dia 30**

de Junho de 2003, dedicada, por um lado, à reavaliação das condições de efectivação e das possibilidades de aperfeiçoamento do regime legal do processo penal e, por outro lado, à reflexão, análise e problematização dos novos rumos da política criminal, nomeadamente nas matérias da responsabilidade penal das pessoas colectivas e da mediação penal”. Nesse sentido, foram auscultadas diversas entidades<sup>73</sup>.

Destacamos aqui a intervenção, nesse debate, do Centro de Estudos Judiciários<sup>74</sup>, sublinhando as seguintes propostas: a) recusa da proposta parlamentar de, uma vez excedido o prazo legal de inquérito, ser reconhecido ao assistente o direito de apresentar acusação e ao arguido o direito de requerer impositivamente o arquivamento do processo; b) alterações às normas que regem a suspensão provisória do processo, o processo sumário, o processo abreviado e o processo sumaríssimo no sentido do alargamento da aplicabilidade destes institutos; c) manutenção em geral do regime do segredo de justiça externo e “quebra do sigilo na vertente interna, sempre que para tanto houvesse unânime concordância dos titulares dos interesses que o segredo visa proteger, ou seja, o Ministério Público, o arguido e a vítima”<sup>75</sup>; d) aplicação da medida de coacção prisão preventiva como um incidente processual a correr por apenso ao inquérito, do qual constaria “cópia certificada das peças processuais que [o Ministério Público] entende constituírem meio de prova suficiente [das razões que legitimam a aplicação da medida], bem como, obrigatoriamente, das peças processuais relativas a todas as diligências já realizadas a requerimento do arguido nos termos do artigo 61.º n.º 1 al. f)”; e) a densificação pela lei processual penal dos conceitos de criminalidade especialmente violenta e de

---

<sup>73</sup> Foram elas: o Conselho Superior da Magistratura, o Procurador-Geral da República, a Ordem dos Advogados, as associações representativas dos magistrados judiciais e do Ministério Público, o Centro de Estudos Judiciários, as autoridades de polícia que integram o conselho de coordenação, o Instituto de Reinserção Social, o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, o Instituto da Droga e da Toxicodependência, a Comissão de Indemnizações Devidas às Vítimas de Crimes, a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco, as associações não governamentais de defesa dos direitos humanos e personalidades universitárias especialistas de direito penal.

<sup>74</sup> Cf. Centro de Estudos Judiciários. 2003. “Contributos para a Reflexão sobre o Sistema Penal Português”. (Outubro).

<sup>75</sup> Recusando, do mesmo passo, que a quebra do sigilo interno fique “dependente de um mero circunstancialismo temporal”.

criminalidade altamente organizada<sup>76</sup>; g) extensão do princípio do contraditório a todos os actos de instrução; h) eliminação do recurso da decisão instrutória, com excepção do despacho de não pronúncia; i) “ampliação dos casos em que é admissível o julgamento dos recursos em conferência”; j) concordância com a proposta de responsabilização penal das pessoas colectivas; l) incentivo aos programas de justiça restaurativa relativamente à pequena e média criminalidade “em que se verifique qualquer tipo de relação entre a vítima e o agressor”, em que “se mostre particularmente relevante a tentativa de recuperação dos anteriores níveis de segurança e qualidade de vida” ou em que sejam “agentes jovens delinquentes penalmente imputáveis”. O movimento da reforma seria travado pelo caso “Casa Pia”. Este processo leva ao escrutínio público a regulamentação das questões do segredo de justiça, da prisão preventiva e das escutas telefónicas, o que levará várias entidades, desde o Presidente da República ao Primeiro-Ministro, a desaconselhar o momento para fazer alterações, sob pena de serem associadas e justificadas aos olhos dos cidadãos pelo caso concreto.

**Em Agosto de 2003, surge a notícia de que o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas recomenda que Portugal altere a legislação no que diz respeito à prisão preventiva** e de modo a combater a lentidão dos processos, em particular nos casos que envolvam longos períodos de prisão preventiva; a desenvolver mais soluções de substituição desta medida de coacção, nomeadamente, por meio de pulseira electrónica, e a incentivar a aplicação destas soluções; e a desenvolver novas medidas alternativas a fim de reduzir a população prisional.

**Em Dezembro do mesmo ano decorreu o Congresso da Justiça,** reunindo representantes das diferentes profissões judiciais, e **que se centrou, em grande medida, em questões já recorrentes no debate social e político: prisão preventiva, escutas telefónicas e segredo de justiça.** Surgem propostas no sentido da redução dos prazos máximos de prisão preventiva; da restrição dos pressupostos de aplicação desta medida, reforçando o seu carácter

---

<sup>76</sup> Cujas necessidades decorriam da alteração ao artigo 34.º n.º 3 da Constituição da República operada pela Lei Constitucional n.º 1/2001, introduzindo excepções ao princípio da inviolabilidade do domicílio durante a noite com apelo àqueles conceitos.



excepcional e subsidiário e restringindo, nomeadamente, o leque de crimes susceptíveis de aplicação desta medida, propondo a subida da respectiva moldura penal de 3 para 5 anos; realça-se a importância de o arguido poder contraditar os pressupostos de aplicação da medida e de a respectiva decisão de aplicação exigir uma especial fundamentação; propõe-se, ainda, um investimento maciço no sistema de vigilância electrónica e a indemnização automática dos presos preventivos que vierem a ser absolvidos, condenados em pena de prisão não efectiva ou em penas de prisão com duração inferior a metade da prisão preventiva aplicada.

Quanto às escutas telefónicas, a discussão é também orientada para a restrição do âmbito de aplicação deste meio de obtenção de prova a um reduzido catálogo de crimes de especial gravidade e submissão a regras mais rígidas de fiscalização e controlo pelo juiz de instrução.

Por último, no que ao segredo de justiça diz respeito, surgem várias posições quanto ao segredo interno, havendo quem defenda a publicidade do inquérito, a regra do segredo, ou uma via diferenciadora consoante o tipo de crime; já quanto ao segredo externo, as propostas variam entre a vigência deste até haver acusação ou até ao final da instrução.

**Durante o ano de 2004, a reforma penal continuará a marcar a agenda política e mediática.** Em Janeiro, o PS apresentou novas propostas de alteração legislativa, entre as quais a redução do prazo máximo de prisão preventiva, que passaria a ser aplicável somente quando estivessem em causa crimes cuja moldura penal fosse igual ou superior a 5 anos de prisão efectiva; a não obrigatoriedade de sujeição ao termo de identidade e residência; a distinção, no que diz respeito ao segredo de justiça, entre os crimes privados (submetidos à regra da publicidade) e os crimes públicos (submetidos à regra do segredo); e a restrição do âmbito de aplicação das escutas telefónicas, que só poderiam ser autorizadas quando estivessem em causa crimes de pena igual ou superior a 5 anos de prisão.

**Em Fevereiro de 2004, é publicado o Relatório da Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional<sup>77</sup>**, também com impacto

---

<sup>77</sup> Cf. Ministério da Justiça. 2005. “Relatório da Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional presidida por Diogo Freitas do Amaral”. Almedina.

mediático. O Relatório conclui que a sobrelotação das prisões portuguesas não provém de uma utilização excessiva, pelos tribunais, da condenação em pena de prisão efectiva, que estava a decair; nem de uma percentagem excessiva de prisões preventivas em relação às condenações em penas de prisão (encontrando-se Portugal, neste aspecto, na média europeia)<sup>78</sup>. Provém antes da permanência excessivamente longa dos reclusos em meio prisional e da insuficiência e ineficácia do investimento público em estabelecimentos prisionais. Assim, a solução passa por diminuir a pressão sobre o sistema prisional, aumentando o recurso a penas não privativas da liberdade e reduzindo o tempo efectivo de prisão; e, simultaneamente, aumentar a capacidade do sistema.

**Aquele Relatório apresenta várias recomendações**, de que se destaca:

a) a transformação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade em pena principal; b) alargamento da suspensão da execução da pena de prisão a condenações a penas de prisão até 5 anos; c) incentivo à aplicação da suspensão da execução sujeita a condições; d) estímulo à aplicação das diferentes medidas de coacção; e) alargamento do âmbito da vigilância electrónica, como alternativa de execução das penas de prisão de curta duração e antecedendo, por um período de 6 meses, a concessão da liberdade condicional; f) a aplicação do princípio da oportunidade, com destaque para o alargamento da suspensão provisória do processo.

Quanto à **prisão preventiva**, o Relatório **realça** “a circunstância de, sendo excessivo o número total de reclusos por habitante no nosso País, a aplicação a esse número da percentagem média europeia esconder que também deve considerar-se excessivo o número total de presos preventivos por habitante em Portugal; e, por outro lado, o facto de, em consequência dos **prazos excessivamente alongados da prisão preventiva** na actual legislação portuguesa, bem como das **grandes demoras em regra verificadas na**

---

<sup>78</sup> De acordo com o Relatório, a 31 de Dezembro de 2002, Portugal, apenas superado pela Inglaterra e País de Gales, apresentava 132 reclusos por cem mil habitantes, sendo a média na União Europeia de 92 reclusos por cem mil habitantes. Não obstante, no que diz respeito ao peso relativo dos reclusos preventivos, Portugal apresentava um valor “praticamente idêntico à média europeia” (30%). Segundo a CEDRSP, “[e]sta situação é merecedora de destaque pois, ao contrário de outros países, em Portugal o recluso é considerado como preventivo até ao trânsito em julgado da respectiva sentença: o nosso valor seria decerto inferior à média europeia se o critério fosse idêntico ao da maioria dos outros países”. No entanto, o Relatório não deixa de concluir que “deve considerar-se excessivo o número total de presos preventivos por habitante em Portugal”.

**investigação criminal (independentemente da complexidade dos processos)** e no período decorrente entre a acusação e o julgamento, os presos preventivos permanecerem por períodos demasiado longos na situação de reclusos, situação ainda mais agravada pelo facto de continuarem a ser considerados presos preventivos, no nosso País, os condenados em primeira instância que aguardam o trânsito em julgado das decisões de recurso.”

**Em Março de 2004 é publicado o primeiro relatório de avaliação do programa experimental da vigilância electrónica (2002-2003), que aponta a medida como uma possível alternativa à prisão preventiva,** enquanto solução menos dispendiosa e com relevantes ganhos sociais. Os sucessivos relatórios até 2008 serão sempre no sentido do sucesso da medida, com uma baixa taxa de revogações por incumprimento e boa aceitação da vigilância electrónica em geral, o que permitirá qualificá-la como “mais uma solução penal, numa zona intermédia entre o paradigma prisional e as penas e medidas comunitárias”<sup>79</sup>.

Entretanto, **surgem na imprensa outros casos mediáticos, como o Caso “Apito Dourado” ou “Fátima Felgueiras”, ao mesmo tempo que algumas vozes se levantam contra algumas propostas de revisão em concreto.** Assim, por exemplo, o Procurador-Geral da República, Souto de Moura diz que “as reformas que imponham prazos peremptórios no inquérito ou são acompanhadas de mudanças profundas a montante do processo e para além do processo redundarão na prática em denegação consciente da justiça”<sup>80</sup> (posição que será mais tarde corroborada pelo Sindicato dos Funcionários Judiciais). Do meio universitário, Costa Andrade e Figueiredo Dias pronunciaram-se contra uma reforma penal que vá para além de alguns ajustamentos decorrentes de directivas da União Europeia, no que toca, por exemplo, a crimes ambientais e terrorismo.

A imprensa vai dando espaço mediático aos avanços do processo de reforma levado a cabo pelo Governo PSD-CDS/PP. **O Conselho de Ministros viria a aprovar, no final do primeiro semestre de 2004, propostas de incentivo às medidas não privativas de liberdade,** com destaque para a

---

<sup>79</sup> Cf. Publicação do Instituto de Reinserção Social sob o título “Indicadores avaliativos Janeiro 2002 – Dezembro 2008”.

<sup>80</sup> *In* Jornal *Público*, “Souto de Moura contra prazos obrigatórios no inquérito”. Edição de 25.03.2004.

vigilância electrónica e prestação de trabalho a favor da comunidade; a **redução dos prazos de duração máxima da prisão preventiva**; o **fim do segredo de justiça na fase de inquérito se todos os intervenientes no processo estivessem de acordo nesse sentido**; e alterações **no âmbito das escutas**. Já no mandato de José Pedro Aguiar-Branco, em substituição de Celeste Cardona no cargo de Ministro da Justiça, são **novamente anunciadas** as seguintes **alterações ao Código de Processo Penal**: redução dos prazos de duração máxima da prisão preventiva; estabelecimento da obrigação de informar os arguidos sobre os factos de que são suspeitos antes de lhes serem tomadas declarações; possibilidade de prestar esclarecimentos às partes quanto ao andamento das investigações; e maior clarificação quanto ao regime das escutas.

Este processo de reforma viria a ser interrompido por um novo ciclo eleitoral. Não obstante, **o processo de reforma será retomado pelo novo executivo PS**, agora balizado pelo respectivo programa de governo e objectivos de política criminal subjacentes: o aumento da protecção concedida à vítima, o reforço das garantias de defesa do arguido e a melhoria da eficácia do processo penal.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Constam do Programa do XVII Governo Constitucional os seguintes objectivos, entre outros: combater a violência doméstica através da consolidação de uma política de prevenção e combate; assegurar a eficácia no combate ao crime e na Justiça penal; responsabilizar o Estado e os demais entes públicos; progredir na desjudicialização e resolução alternativa de litígios; reforçar a cooperação internacional; e impulsionar a abertura do sistema à inovação tecnológica; descriminalizar condutas cuja penalização esteja desactualizada, transformando-se, designadamente, as contravenções e transgressões ainda em vigor em contra-ordenações e desenvolver formas de mediação e conciliação. “Em sede de revisão do Código de Processo Penal, devem ser precisadas as competências dos sujeitos e participantes processuais (juízes, magistrados do Ministério Público, advogados e órgãos de polícia criminal) na investigação e garantia dos direitos de vítimas e arguidos e clarificados, designadamente, os regimes do segredo de justiça, das escutas telefónicas e da prisão preventiva, de modo a torná-los inequivocamente congruentes com os princípios e normas constitucionais. Serão também reforçadas as medidas de coacção alternativas à prisão preventiva, intensificando-se o recurso aos meios de vigilância electrónica. Por outro lado, será aperfeiçoado o ajustamento do processo penal à diferente natureza e complexidade da criminalidade.” Por outro lado, “[p]ara promover a ressocialização dos agentes de crimes e uma defesa social eficaz, preconiza-se uma maior amplitude na **aplicação de penas alternativas à pena de prisão**, privilegiando-se, nomeadamente, a aplicação da pena de trabalho a favor da comunidade, e a alteração do modelo de execução de penas, acolhendo-se as necessidades de reinserção social e familiar e de integração no mercado de trabalho dos condenados. Importa, também, melhorar os serviços prisionais, incluindo em matéria de quantidade e qualidade das instalações e dos serviços nelas prestados, reforçando a prevenção e o tratamento da toxic dependência e de outras doenças graves frequentes entre os reclusos, efectuando os enquadramentos legislativos que se revelem necessários.” O Programa do XVII Governo Constitucional pode ser consultado em <http://www.governo.gov.pt>. (consultado em Junho de 2009).

A reforma penal, que entrou em vigor em 2007, foi concebida em condições consideradas únicas e dificilmente repetíveis, para muitos autores. Não só o contexto social e mediático era permeável à adopção de alterações à legislação vigente, como o contexto político parecia particularmente auspicioso. **Tendo em vista a elaboração de projectos de alteração do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei-quadro da Política Criminal, foi constituída a Unidade de Missão para a Reforma Penal**, que reuniu pela primeira vez em Outubro de 2005. A equipa foi dando conhecimento à imprensa, progressivamente, dos traços gerais dos respectivos trabalhos, discussões e propostas.

A reforma beneficiou do **Acordo político-parlamentar para a reforma da justiça celebrado entre o PS e o PSD a 8 de Setembro de 2006**<sup>82</sup>, que viria a assegurar a aprovação das alterações propostas pela Unidade de Missão na Assembleia da República de forma praticamente consensual. **Tal Acordo abrangia temas tão vastos como** a consagração da responsabilidade penal das pessoas colectivas; o tratamento penal autónomo do crime de violência doméstica; **a restrição do segredo de justiça, passando, em regra, a valer o princípio da publicidade**; a definição do âmbito das pessoas sujeitas a intercepções telefónicas; o aprofundamento das garantias de defesa dos arguidos; ou, por último, a aplicabilidade da prisão preventiva apenas a crimes puníveis com mais de cinco anos de prisão.

**No decurso do ano de 2007, as propostas oriundas da Unidade de Missão foram sendo objecto de discussão pública, ainda que sem grande impacto mediático.** Num debate televisivo, Rui Pereira, então Coordenador da Unidade de Missão, **definiria como objectivos da reforma o** aumento do grau de envolvimento dos órgãos de soberania na definição da política criminal; uma maior eficácia na resposta a novos fenómenos criminais, reforçando a tutela de vítimas indefesas; aprofundar as garantias de defesa, nomeadamente, no que diz respeito à prisão preventiva, ao acesso aos autos ou à indemnização de

---

<sup>82</sup> Ver, para uma apreciação crítica, Silva, Germano Marques da. 2007. “Um olhar sobre o projecto e o acordo político para a revisão do Código de Processo Penal” in *Julgar*, n.º 1, Janeiro-Abril, p.137-153.

arguidos inocentes privados de liberdade; alargar o âmbito dos processos especiais; e simplificar a tramitação dos recursos<sup>83</sup>.

Na medida em que, quer a necessidade, quer os conteúdos mais contestados da reforma parecem ter sido amplamente conhecidos e mesmo debatidos, levanta-se a questão de saber as razões subjacentes ao forte ambiente de críspação em que a reforma penal foi recebida, quer pelos chamados operadores judiciais, quer pelos meios universitários<sup>84</sup>, não obstante, o facto de diversas alterações terem sido aplaudidas na generalidade. Não constitui objecto desta avaliação a sua indagação, embora alguns deles tenham sido enunciados e discutidos no âmbito do trabalho de campo realizado. Enunciam-se aqui os factores mais frequentemente referidos.

A estranheza de certas alterações, operadas na Assembleia da República, face à proposta de lei elaborada pela Unidade de Missão – a que se conhecia --, com especial enfoque para a mudança de paradigma no que diz respeito ao segredo de justiça.

Apontam-se, ainda, razões ligadas ao próprio processo de reforma. Salienta-se a falta de discussão e debate *técnico* aprofundado e a inexistência de estudos de diagnóstico prévios devidamente sustentados<sup>85</sup>. O meio académico lamenta que não tenha sido oferecida aos estudiosos e aos práticos do direito “informação bastante sobre a génese, a evolução, a fundamentação, a vinculação sistemática e a racionalidade axiológica e político-criminal das soluções positivadas”<sup>86</sup> – informação que consideram teria, porventura, evitado parte das dúvidas hermenêuticas entretanto surgidas.

---

<sup>83</sup> Cf. Pereira, Rui; Lúcio, Laborinho; Barreiros, José António; Mata-Mouros, Fátima. 2007. “Debate sobre Reforma Penal”, in *Julgar*, n.º 1, Janeiro-Abril, p.101-136.

<sup>84</sup> Cf. Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra Editora; Gomes, Conceição; Lopes, José Mouraz. 2008. “A importância da avaliação da reforma do sistema penal: alguns tópicos” in *Justiça XXI. A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia*. Coimbra Editora, p. 7-15.

<sup>85</sup> Cf. Conceição; Lopes, José Mouraz. 2008. “A importância da avaliação da reforma do sistema penal: alguns tópicos” in *Justiça XXI. A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia*. Coimbra Editora, p. 7-15.

<sup>86</sup> Cf. Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra Editora

É, ainda, de referir o curto período de *vacatio legis* concedido pelo legislador, que terá suscitado surpresa e algumas dificuldades de assimilação e adaptação às novas regras, circunstância considerada impeditiva de que o estudo e a discussão das novas regras harmonizassem e unificassem orientações interpretativas, tanto mais que era previsível que muitas das alterações processuais levariam a alterações de rotinas e de métodos de trabalho há muito instalados, em especial no âmbito da investigação criminal.

## **Síntese**

A análise, ainda que breve, que se acabou de fazer, neste Capítulo, sobre as principais reformas ou questões em discussão, nesta matéria, no âmbito do sistema penal da União Europeia e em alguns países europeus, cuja matriz penal se aproxima da portuguesa, permite-nos tirar as seguintes conclusões.

A primeira é que é hoje consensual que o actual contexto internacional no âmbito da prevenção do crime e da justiça penal, caracterizado por um movimento amplo de globalização, designadamente, da economia e do mercado, pelo aparecimento de novos riscos à escala global, pelo aumento da criminalidade violenta, pelo aparecimento de novas formas de criminalidade, como o cibercrime ou o tráfico de órgãos, ou de outros modos organizados de actuação, cada vez mais com conexões internacionais e transfronteiriça, coloca desafios vários ao direito e à justiça penal nacionais para os quais não estavam preparados.

A segunda é que o direito e a justiça penal têm merecido a atenção, quer de organismos internacionais, quer dos diferentes governos nacionais, evidenciando-se um conjunto alargado de recomendações e soluções normativas e organizacionais. Este movimento afirma-se em dois campos: de um lado, a emergência de respostas normativas de natureza penal e processual penal a fenómenos criminológicos novos com raízes globais, sustentadas na necessidade de responder a matérias especialmente carentes de tutela que decorrem da sociedade de risco, como são a economia, o ambiente, o consumo, o desporto, a criminalidade complexa, o aparecimento de novos crimes e as suas conexões internacionais e transfronteiriças. Do outro, a necessidade de

responder ao aumento da criminalidade, através da construção normativa de um leque variado de procedimentos que se assumem ou como especiais, ou mesmo como formas alternativas ao procedimento *stricto sensu* que, de uma forma célere e eficaz, permitam ainda no interior do sistema penal garantir uma adequada resposta sistémica aos vários problemas.

A terceira é que a necessidade de diversificação das respostas político-criminais em face da igual diversidade dos fenómenos criminais e dos seus agentes, faz emergir, nos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, dois sub-sistemas processuais penais distintos: um sub-sistema contraditório, adversarial e formal para o processamento da criminalidade mais grave; e um sub-sistema que se pretende mais desformalizado dirigido a uma criminalidade menos grave mas quantitativamente muito mais expressiva, que privilegia formas de consenso sob tutela pública, visando a obtenção, da forma menos dispendiosa e no mais curto período de tempo possíveis, de uma solução susceptível de reparar o dano e pôr fim ao conflito.

A quarta conclusão é que uma outra questão no centro do debate se prende com a necessidade de reformar os sistemas penais de modo a darem resposta à sobrelotação das cadeias e à reincidência, associada ao reconhecimento da urgência em encontrar-se alternativas à pena de prisão. O crescimento da população prisional, que, um pouco por todo o lado, muitos países enfrentam, é considerado como um dos mais complexos desafios com que, actualmente, se confrontam os sistemas penais em todo o mundo. Adopção de medidas que permitam a redução da sobrelotação prisional e potenciem a reintegração social dos reclusos, em especial de medidas alternativas à prisão, são questões em debate e objecto de soluções várias nos diferentes ordenamentos jurídicos.

Uma última conclusão é que se observa uma preocupação geral, quer do legislador, quer da doutrina em reforçar as garantias dos cidadãos perante os sistemas penais, discutindo-se mesmo o sentido de algumas soluções que se consideram menos garantistas e mais securitárias. Partilhando a reforma penal de 2007 daquela preocupação, é de realçar, no entanto que, numa apreciação geral, quer os pressupostos de discussão em Portugal anteriores à reforma, quer



as soluções trazidas pela reforma vão, em alguns casos concretos, mais além dos actuais pressupostos da discussão nos países analisados. É, por exemplo, o caso da duração máxima da prisão preventiva<sup>87</sup> ou da suspensão da pena de prisão<sup>88</sup>.

Quanto ao debate interno e à incursão que se fez pelo período anterior à reforma, resultam as três seguintes notas principais.

A primeira é que a ideia de reforma penal há muito vinha sendo discutida entre nós com várias propostas concretas, oriundas e discutidas em vários fóruns, algumas delas, como o regime da prisão preventiva ou da suspensão da execução da pena de prisão, muito próximas das incorporadas na reforma de 2007. Aliás, a reforma, em muitas matérias, como, por exemplo, no que se refere ao quadro sancionatório ou às medidas de coacção, ficou aquém de muitas propostas publicamente conhecidas.

A segunda é que, apesar dessa discussão, e do que foi possível conhecer, não parece ter havido, durante o processo da actual reforma, um debate, devidamente sistematizado e informado com estudos prévios, sobre as soluções em discussão, tanto de um ponto de vista organizacional, criminológico, como dogmático. É certo que a Unidade de Missão previa a possibilidade de representação de vários organismos do judiciário, o que veio a acontecer, mas essa representação foi sempre circunscrita e não pode substituir, quer a necessidade dos processos de reformas estruturais assentarem em estudos empíricos sólidos, quer um debate dogmático mais alargado. Esta circunstância, aliada ao curto período de *vacatio legis*, está no lastro de muitas reacções imediatas à entrada em vigor da reforma.

Por último, não pode deixar de se fazer referência a um outro factor avançado, com recorrência, por parte de muitos operadores entrevistados, como justificação de reacções, não propriamente à reforma, mas a algumas das

---

<sup>87</sup> Por exemplo, em Itália pode chegar a seis anos, como referido supra e em Portugal foi reduzido de quatro para três anos e quatro meses (ou três anos e dez meses na situação excepcional que resulta da conjugação dos n.º 3 e 5 do artigo 215.º do Código de Processo Penal e ressalvada a excepção do n.º 6).

<sup>88</sup> Aplicável na Alemanha, em Espanha e em Itália a penas de prisão não superiores a 2 anos (salvo excepções) e aplicável em Portugal, antes da reforma, a penas de prisão não superiores a 3 anos e, depois da reforma, a penas de prisão não superiores a 5 anos.

medidas adoptadas como, por exemplo, a tentativa legislativa de maximizar a utilização das formas especiais de processo e da suspensão provisória: uma cultura judiciária, que todos os responsáveis pela adopção e aplicação de políticas da justiça devem procurar combater, que ainda está longe de colocar no centro do sistema judicial os interesses dos cidadãos e da sociedade em geral, contra rotinas, práticas e métodos de trabalho instalados ou interesses de natureza corporativa.



## Capítulo II

### A reforma penal de 2007: a preparação e os objectivos da reforma

---

#### Introdução

Com já referimos, um dos aspectos mais evidenciados pelos operadores judiciais, no que respeita à reforma penal de 2007, diz respeito ao próprio processo de preparação e, sobretudo, ao facto de não se sentirem parte desse processo. Considerámos, por isso, importante dar conta, em traços gerais, do âmbito dessa intervenção, focando-nos nos pareceres apresentados pelos respectivos corpos profissionais, com o objectivo de tentar apurar proximidades e divergências em face das soluções legalmente consagradas<sup>89</sup>.

Tratando-se de uma lei da Assembleia da República, era, igualmente, importante sistematizar as posições partidárias sobre as diferentes soluções que, de forma resumida, também apresentamos neste primeiro ponto. No ponto dois deste Capítulo damos conta dos principais objectivos e inovações da reforma.

#### 1. O processo de preparação da reforma

O processo legislativo da reforma penal de 2007 foi, como se sabe, concebido, *ab initio*, pela Unidade de Missão para a Reforma Penal (UMRP), criada pelo Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/2005, publicada no DR, Série I-B, de 17 de Agosto de 2005, na dependência directa do Ministro da Justiça. Era composta por um coordenador e por um conselho, integrado por um representante das seguintes entidades: Polícia

---

<sup>89</sup> Esse levantamento, considerando todas as alterações ao Código Penal e ao Código de Processo Penal, integra o volume de Anexos do Primeiro Relatório da Monitorização do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, “Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma”, de Janeiro de 2008. Apresentam-se, neste ponto, apenas algumas posições.

Para um conhecimento mais detalhado das posições destes organismos, ver o Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma”. Janeiro de 2008.

Judiciária; Centro de Estudos Judiciários; Direcção Geral dos Serviços Prisionais; Instituto de Reinserção Social; Instituto Nacional de Medicina Legal; Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; Gabinete para as Relações Internacionais Europeias e de Cooperação; e Gabinete do Ministro da Justiça. Foi, ainda, estabelecido que, sempre que entendesse necessário ou conveniente, o coordenador da UMRP podia propor ao Ministro da Justiça que fossem convidados a participar em reuniões do conselho a que se refere a alínea b) do n.º 2 representantes do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, bem como professores universitários de áreas científicas consideradas relevantes para a reforma penal. A Unidade de Missão apresentou ao Governo os Anteprojectos de revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal que vieram a ser aprovados em Conselho de Ministros e remetidos à Assembleia da República, como Propostas de Lei.

Pelas razões já acima referidas, procedemos, de seguida, à análise das seguintes vertentes do processo de reforma: a legislativa *stricto sensu*, baseada na relação entre o teor das propostas da UMRP e as disposições legislativas que foram consagradas; a política, assente na votação partidária das propostas; e a respeitante às tomadas de posição dos diversos corpos profissionais do judiciário. Esta análise foca-se, sobretudo, nas medidas concretas em avaliação no âmbito deste trabalho de monitorização.

**Relativamente às medidas concretas que são objecto de avaliação no presente relatório não houve, em sede parlamentar, alterações em relação às propostas da UMRP, com excepção da matéria do segredo de justiça** (o que não significa que não se tenha registado alterações no âmbito de outras matérias). Efectivamente, a proposta de alteração da UMRP para o artigo 86.º, do Código de Processo Penal, (publicidade de processo e segredo de justiça) previa que o processo estivesse sujeito a segredo de justiça até ao termo do prazo para requerer a abertura de instrução, excepto se o Ministério Público determinasse a sua publicidade. **Contrariamente, a proposta que foi aprovada com os votos a favor do PS, PSD e CDS-PP, contra do PCP e abstenção do BE, reforça a regra da publicidade do processo durante o inquérito, invertendo o modelo apresentado** e implicando mudanças significativas, quer

ao nível dos princípios estruturantes do processo penal, quer ao nível da própria forma de organização e funcionamento dos agentes judiciais.

Analisadas as votações partidárias relativamente a todas as alterações, **a impressão que se colhe é de que houve um significativo consenso parlamentar em relação às propostas aprovadas.** Por um lado, na maioria das matérias objecto central do presente estudo não houve fragmentações significativas em termos de votação partidária, **tendo o PS, PSD e CDS-PP votado a favor da grande maioria das alterações, nomeadamente, no regime da detenção, na constituição de arguido, na prisão preventiva (pressupostos e prazos de duração máxima) na obrigação de permanência na habitação e no segredo de justiça.**

Por outro lado, **nas matérias em que houve uma fragmentação partidária, esta traduziu-se, em regra, em abstenções e não em votos contra,** como nos seguintes casos: na votação do artigo 204.º, do CPP, relativo aos requisitos gerais de aplicação de medidas de coacção, o PSD, o PCP e o BE abstiveram-se; na votação do artigo 381.º, do CPP, relativo ao processo sumário, o PSD, CDS-PP e o BE abstiveram-se; na votação do artigo 392.º, do CPP, referente ao processo sumaríssimo, o PSD, CDS-PP, PCP e BE também se abstiveram.

**As matérias que suscitaram maior divisão partidária foram a suspensão provisória do processo, em que o BE votou contra todo o artigo, e a liberdade condicional (artigo 61.º, do CP) em que apenas o PS votou a favor da proposta.**

Do nosso conhecimento, as entidades que emitiram pareceres sobre as alterações ao Código Penal e ao Código de Processo Penal foram as seguintes: Conselho Superior de Magistratura; Procuradoria-geral da República; Ordem dos Advogados; Conselho dos Oficiais de Justiça; Associação Sindical dos Juizes Portugueses; Sindicato dos Magistrados do Ministério Público; Eurojust; e Instituto Nacional de Medicina Legal<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Para um conhecimento mais detalhado das posições destes organismos, cf. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma”, de Janeiro de 2008.

No âmbito daqueles pareceres, **as vozes mais críticas às alterações propostas vieram do Conselho Superior de Magistratura, da Procuradoria-geral da República, do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Associação Sindical dos Juizes Portugueses**, os quais, no âmbito dos referidos pareceres, se pronunciaram sobre um conjunto alargado de matérias<sup>91</sup>. A abrangência e o detalhe daqueles não permitem a referência a todos os conteúdos, esforço que foi feito no Primeiro Relatório, “Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma”, de Janeiro de 2008, para o qual se remete. Deixamos aqui apenas algumas notas.

**O Conselho Superior de Magistratura (CSM)**, no parecer que emitiu relativamente às alterações ao CPP previstas na proposta de lei 109/X, **alertava, designadamente, para o facto de a reforma ter sido provocada pelo surgimento de casos mediáticos e não com base numa estrutura teórica coerente e uniforme**. Contudo, **o CSM considerava positivas várias alterações**, designadamente as ditadas pelas dificuldades de aplicação prática que se vinham verificando, pelos compromissos internacionais a que Portugal estava vinculado, pela celeridade e simplificação processuais, e aquelas que pretendiam obter um equilíbrio mais justo dos direitos dos cidadãos. Assinalava, também, como positiva, quer a tentativa de tornar o processo penal mais célere, em especial, na fase de recurso, quer o alargamento do âmbito de aplicação dos processos especiais. Não obstante se ter pronunciado sobre a maioria das alterações, foram quatro as matérias que foram alvo de uma apreciação mais enfática por parte do CSM: segredo de justiça, escutas telefónicas, prisão preventiva e indemnização por privação da liberdade ilegal ou injustificada.

Analisando naquele parecer a proposta de alteração **ao segredo de justiça**, constante da Proposta de Lei n.º 109/X, que posteriormente foi alterada em sede parlamentar, o CSM subscreveu a intenção de se diminuir a fase secreta do processo, posição também partilhada pela ASJP, na medida em que se adapta às exigências da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Considerava, igualmente, positiva a estatuição prevista no n.º 8, do artigo 86.º, que vincula ao segredo, não só os sujeitos e participantes processuais, mas todos aqueles que tiverem tomado

---

<sup>91</sup> Cf. *Ibidem*.

contacto com o processo ou tiverem conhecimento de elementos a ele pertencentes, sublinhando que não há qualquer restrição à liberdade de expressão. Opinião diferente teve a ASJP que, no seu parecer, suscitou a questão de se estar a limitar alguns direitos fundamentais, em especial, o direito de informar. Acresce que o CSM também considerou equilibrada a solução prevista no n.º 1, do artigo 89.º, do CPP, relativa à consulta do processo durante o inquérito.

No campo do **segredo de justiça**, a **PGR salientou-se na crítica em relação ao novo regime, considerando que os atrasos na investigação se devem à falta de recursos materiais na justiça penal e não à inércia do MP**. Para esta entidade, a alteração proposta subvertia toda a filosofia do processo penal e bloquearia a investigação devido à proposta de intervenção do juiz de instrução para a decisão sobre a publicidade e consulta do processo, sempre que o MP se oponha ao requerido. Como se verá, esta previsão, pelo menos por agora, não parece ter tido concretização prática.

Acresce que a **PGR e o SMMP criticaram o n.º 6, do artigo 89.º, previsto na Proposta de Lei 109/X, que determinava que o acesso aos autos poderia ser adiado por um período máximo de 3 meses**. O SMMP alegava que os crimes mais graves são, por regra, os mais morosos e de difícil investigação, o que faz com que os prazos de inquérito relativos a este tipo de processos sejam irrealis e impossíveis de cumprir. Defendia que esta medida acabaria por “criar a situação oposta ao que se pretende”, considerando que nos crimes que legitimam a existência de pré-inquérito, a solução proposta levaria ao resultado contrário, dado que **a reacção dos OPC seria a de iniciarem todos os processos com meios de investigação informal de forma a disporem de mais tempo**.

Para o SMMP, essa mudança implicaria que a investigação continuasse fora do conhecimento dos sujeitos processuais, com a agravante de também estar fora da direcção e controlo judicial do MP e JIC. Diga-se que, no decurso do trabalho de campo, esta situação foi de facto, por diversas vezes, referida com estando efectivamente a suceder. Contudo, a norma que veio a ser aprovada em sede parlamentar não corresponde à da Proposta de Lei n.º 109/X. A disposição legal vigente estatui que nos casos de crimes mais graves



(terrorismo, criminalidade especialmente violenta e altamente organizada), o acesso aos autos pode ser adiado por um prazo objectivamente indispensável à conclusão da investigação. **A controvérsia, como se verá, reside agora no conceito de “prazo objectivamente indispensável à conclusão da investigação”.**

Relativamente às **escutas telefónicas**, o **CSM concordou com as alterações**, considerando que vieram clarificar, na prática, os pressupostos de autorização, da definição das pessoas sujeitas a escuta e da harmonização de procedimentos. Incluía, contudo, algumas chamadas de atenção, como, por exemplo, a impossibilidade prática de o juiz cumprir as exigências previstas na lei quanto à destruição imediata dos suportes técnicos, dado que tal implicaria a audição integral de todas as conversas gravadas, posição também defendida pela ASJP. Neste domínio, a PGR critica, relativamente ao n.º 7, do artigo 188.º, do CPP, a intervenção do juiz num campo onde ao MP é dada ampla capacidade de escolha e decisão. A Ordem dos Advogados manifestou muitas dúvidas ao facto de a destruição das escutas poder ser anterior à consulta das mesmas pelos sujeitos processuais afectados no processo.

No que toca à **prisão preventiva**, o CSM fez diversos reparos. Sublinhou, por exemplo, a falta de equilíbrio entre a prisão preventiva e a obrigação de permanência na habitação e a redução do prazo de duração máximo da prisão preventiva, considerando boa a alteração que exige que a excepcional complexidade do processo deva ser declarada expressamente em primeira instância para fundamentar o alargamento dos prazos de prisão preventiva.

Ainda no âmbito da prisão preventiva, a Ordem dos Advogados manifestou a preocupação sobre a necessidade de especificar que a decisão de aplicação de medidas de coacção só pode ser baseada nas provas que são dadas a conhecer ao arguido detido e, como tal, o recurso desta decisão só se deveria basear no que consta do despacho de fixação da medida e aos fundamentos nele referidos, assim como, na acta do interrogatório do arguido.

Com se pode ver pelo Relatório “Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma”, de Janeiro de 2008, no que respeita às restantes alterações, objecto específico deste estudo, registam-se posições diferenciadas, que a seguir se referem de forma sintética.

O CSM e a PGR concordaram com a alteração que passou a exigir a suspeita fundada da prática do crime para a validação da constituição de arguido, discordando, contudo, do prazo de 10 dias para essa validação. Considerava-se que este procedimento implicaria a interrupção ou a paragem do inquérito. Como melhor se verá, o trabalho de campo realizado não permite confirmar tal preocupação. **No geral, houve concordância com o regime de proibição e imposição de condutas previsto no artigo 200.º, do CPP.** O CSM e a ASJP concordaram, igualmente, com a solução de obrigatoriedade de assistência do defensor nos interrogatórios de arguido detido ou preso.

**As alterações no regime do recurso de aplicação das medidas de coacção provocaram uma posição fracturante por parte do MP e do SMMP.** O SMMP discorda da opção de apenas ser permitido ao arguido, ou ao MP a favor do arguido, recorrer da decisão que aplica, mantém ou substitui as medidas de coacção, quer porque tal medida fere o princípio da igualdade de tratamento entre os sujeitos processuais, quer porque se trata de uma norma frontalmente contrária a uma das opções fundamentais da reforma do processo penal: a protecção e salvaguarda dos direitos da vítima.

Há outra alteração relevante que suscitou **uma apreciação negativa** por parte do CSM, partilhada também pela ASJP: **a impossibilidade de o juiz aplicar, durante o inquérito medida de coacção ou de garantia patrimonial mais grave do que a requerida pelo MP, sob pena de nulidade. Esta medida constitui um claro aspecto fracturante entre a magistratura judicial e a magistratura do MP.**

Enquanto o CSM considerou que o JIC deveria poder aplicar a medida de coacção legalmente oportuna e tida por adequada, independentemente da proposta pelo MP, já que a pode sustentar em interesses que transcendem os fins da investigação, tais como os da defesa do próprio arguido ou da salvaguarda de interesses de vítimas ou outros sujeitos processuais, **a PGR aplaudiu a alteração defendendo que corresponde aos princípios básicos do acusatório em processo penal.** Do mesmo modo, o SMMP concordou com esta medida de limitação do juiz de instrução criminal defendendo que corresponde a um substancial reforço do acusatório e que cumpre exigências constitucionais.

As **alterações relativas às denúncias anónimas também geraram opiniões diferentes**. O CSM considerou-as de utilidade inequívoca na prática judiciária, uma vez que o MP no regime anterior não estava dispensado de abrir inquérito mesmo que, *ab initio*, o considerasse injustificado. Ao invés, para a PGR, a lei não teve a perspectiva mais correcta a respeito da natureza das chamadas denúncias anónimas, que podem ser um precioso auxiliar das funções de prevenção criminal, relativas aos mais variados tipos de crime. A ASJP e o SMMP assumiram uma posição semelhante à da PGR.

O novo **regime da comunicação de excesso de prazo de inquérito também reflectiu uma posição fracturante**, em especial da magistratura do Ministério Público. Para a PGR e SMMP aquela alteração tinha o perigo de burocratizar o trabalho do MP na direcção dos inquéritos, em especial, nos mais complexos e não viam nela qualquer efeito útil. Para o SMMP, as alterações continham, ainda, o risco de poderem determinar uma finalização precipitada e não devidamente acautelada dos processos de inquérito.

**As alterações ao regime da detenção fora de flagrante delito mereceram uma generalizada apreciação negativa**. O CSM, a PGR e o SMMP manifestaram preocupação pela falta de articulação entre o disposto no artigo 257.º e os artigos 241.º, 242.º e 254.º, todos do CPP, por considerarem passar a exigir-se, como requisito para a realização do interrogatório do arguido por um juiz, o facto de aquele se encontrar detido. A fixação de um limite de horário para a realização do interrogatório judicial também mereceu posições negativas.

A Proposta de Lei 109/X consagrava a obrigatoriedade de o MP realizar um interrogatório prévio à apresentação do arguido ao juiz para julgamento em processo sumário. Esta opção legislativa foi marcadamente criticada pela PGR e SMMP no âmbito dos pareceres que emitiram, que defenderam que aquela medida apenas contribuiria para atrasar a realização da audiência, ocupar o tempo dos agentes policiais, funcionários e magistrados, e aumentar os custos do processo. A solução aprovada em sede parlamentar deixou de impor tal obrigatoriedade, dependendo a realização do interrogatório se o MP o julgar conveniente.

No âmbito dos recursos, registaram-se várias posições em oposição à proposta de lei, como, por exemplo, a discordância quanto ao requerimento de interposição de recurso ou a motivação serem notificados aos sujeitos processuais afectados pelo recurso antes deste ser admitido, bem como contra idêntica obrigatoriedade de resposta, dos sujeitos processuais afectados pela interposição do recurso, antes do mesmo ser admitido.

**No âmbito do Código Penal, a posição negativa mais acentuada gerou-se relativamente às alterações ao instituto da liberdade condicional,** com fortes críticas do CSM, PGR, ASJP e SMMP. Em especial, considera-se que a medida de colocar em liberdade condicional o condenado a pena de prisão superior a seis anos, quando tiver cumprido cinco sextos da pena é demasiado benevolente e não permite a finalidade de prevenção geral.

## **2. Principais objectivos da reforma**

Como referimos no Capítulo anterior, a necessidade de revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal marcou o debate político nos últimos anos, com o programa do XVII Governo Constitucional para a justiça, em especial para a área penal, a prever como objectivo central das suas reformas o aumento da eficácia do combate ao crime e da justiça penal. Culminando esse movimento, o processo de reforma dos Código Penal e de Processo Penal terminou com a publicação das respectivas leis<sup>92</sup> e a sua entrada em vigor em 15 de Setembro de 2007. Apresentamos, neste ponto, as principais linhas e objectivos da reforma.

### ***Código Penal***

A reforma do Código Penal assentou, em especial, **em seis orientações gerais:** diversificação das penas alternativas à privação da liberdade; consagração da responsabilidade das pessoas colectivas; agravação da responsabilidade criminal em fenómenos graves; reforço da tutela de pessoas

---

<sup>92</sup> A Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro, procedeu à 23.ª alteração do Código Penal e a Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, procedeu à 15.ª alteração do Código de Processo Penal.

particularmente indefesas; reforço da autoridade do Estado democrático; e adaptação da legislação penal portuguesa face aos instrumentos internacionais.

O objectivo da **diversificação e alargamento das penas alternativas à privação da liberdade** insere-se, quer na proposta do XVII Governo Constitucional de aumentar a eficácia do combate ao crime através da reintegração social, quer no sentido de limitar a aplicação da pena de prisão à criminalidade mais grave, reforçando a aplicação das penas não privativas da liberdade para a criminalidade de pequena e média gravidade. De facto, **o legislador de 2007 viabilizou ao julgador um leque de opções para evitar a aplicação das penas curtas de prisão**. Neste sentido, **foram efectuadas diversas alterações ao Código Penal, em especial ao nível das penas de substituição:**

a) **Ampliaram-se os casos de substituição da pena de prisão**, tendo sido alterado o limite de 6 meses para 1 ano para a pena de prisão ser substituída por pena de multa ou por outra pena não privativa da liberdade;

b) **Foram efectuadas diversas alterações no regime da suspensão da execução da pena de prisão**. Alargou-se o seu âmbito de aplicação de 3 para 5 anos e determinou-se que o período de suspensão tem duração igual à da pena de prisão determinada na sentença, não podendo ser inferior a um ano, ao contrário da lei anterior que previa que aquele período podia ser fixado entre 1 a 5 anos. No domínio dos deveres a cumprir durante a suspensão da execução da pena de prisão acrescentou-se o dever de o condenado entregar a instituições, públicas ou privadas, de solidariedade social ou ao Estado, uma contribuição monetária ou prestação de valor equivalente (podendo o Tribunal determinar o seu acompanhamento pelos serviços de reinserção social), diversificou-se o leque das regras de conduta a cumprir pelo condenado, nomeadamente, residência em determinado lugar, frequência de certos programas, e cumprimento de determinadas obrigações.

c) **Ampliou-se o campo de aplicação da medida de prestação de trabalho a favor da comunidade** que passa a poder substituir as penas de prisão até dois anos, em vez de um ano. Esta alteração permitirá a aplicação desta medida num maior número de crimes de pequena e média gravidade, em especial, os crimes contra as pessoas e os crimes contra o património. A

duração da prestação de trabalho a favor da comunidade também aumentou de 380 para 480 horas. Passou a prever-se a possibilidade de o Tribunal, no âmbito desta medida, poder aplicar ao condenado as regras de condutas previstas para a suspensão da execução da pena de prisão;

d) Consagrou-se de forma inovadora **uma nova pena de substituição, a pena de proibição do exercício de profissão, função ou actividade**. No caso de o crime ser cometido pelo arguido no exercício de profissão, função ou actividade, públicas ou privadas, e seja aplicada pena até 3 anos de prisão, o Tribunal pode substituí-la pela pena de proibição do respectivo exercício, sempre que considere que esta realiza de forma adequada e suficiente as finalidades da punição;

e) **O regime de permanência na habitação com vigilância electrónica passou a poder ser aplicado como pena principal**, ou determinada na sentença ou em função do tempo de pena de prisão efectiva que falte cumprir ao arguido. Trata-se de uma pena privativa de liberdade, mas que se cumpre fora da prisão, de forma a potenciar a ressocialização do arguido;

f) Foram alterados diversos aspectos dos regimes da prisão por dias livres, da semidetenção e da pena de multa. **O campo de aplicação dos regimes de prisão por dias livres e de semidetenção foram ampliados de 3 meses para 1 ano**. Também se aumentou, de 18 para 72, o número máximo de períodos da prisão por dias livres. Relativamente à pena de multa aumentou-se o quantitativo mínimo diário de 1 para 5 euros, com o objectivo de assegurar a eficácia desta pena como alternativa à pena de prisão. Neste domínio, sublinhamos também a alteração na aplicabilidade da admoestação que passa a poder substituir a pena de multa principal até 240 dias em vez de 120 dias;

g) **No âmbito desta orientação descaracterizante, foram ainda introduzidas diversas alterações ao regime da liberdade condicional**. Foi eliminada a previsão que estabelecia que, nos casos de condenação em pena de prisão superior a 5 anos, tratando-se de crimes contra as pessoas ou de crime de perigo comum, a liberdade condicional aplicar-se-ia aos 2/3 em função da verificação cumulativa dos requisitos relativos à prevenção especial e geral.

Com a reforma de 2007, a liberdade condicional pode ser concedida a meio da pena para a generalidade dos crimes com a verificação cumulativa

daqueles requisitos ou aos 2/3 para todos os crimes, desde que se verifiquem os requisitos relativos à prevenção especial. Neste regime, o legislador também pretendeu resolver uma querela jurisprudencial, ao prever no novo n.º 5, do artigo 61.º, que a liberdade condicional terá a duração da parte de prisão que falte cumprir até ao máximo de cinco anos, considerando-se extinto o excedente da pena.

Ainda neste âmbito, destaca-se um novo instituto, o da adaptação do recluso à liberdade condicional, através do qual é possível o tribunal de execução de penas antecipar a colocação em liberdade condicional, por um período máximo de um ano, mantendo o condenado em privação da liberdade, não em meio prisional, mas em regime de permanência na habitação.

A reforma veio consagrar **a responsabilidade penal das pessoas colectivas**. Face ao aumento da chamada “criminalidade de empresa” em vários sectores sociais, tais como, o económico, a construção ou o ambiente, o legislador estipulou que as pessoas colectivas podem ter responsabilidade criminal se alguém em representação destas praticar determinados crimes, entre outros, o de corrupção, crimes contra o ambiente ou o crime de abuso sexual de crianças.

Um dos objectivos da reforma era o de encontrar respostas normativas mais eficazes de combate aos novos fenómenos criminais. Nesse sentido, o legislador **agravou a responsabilidade criminal em diversos tipos de crimes**. A título de exemplo, alteraram-se os pressupostos de aplicabilidade do crime de tráfico de pessoas e abrangeram-se novas condutas, tais como os casos de tráfico para fins de exploração sexual, exploração do trabalho ou extracção de órgãos e as respectivas molduras penais. Foi criado um novo tipo legal de crime, o do incêndio florestal, que prevê a aplicação da pena de prisão de um a oito anos para quem provocar incêndio em floresta, mata, arvoredos ou seara. **A generalidade dos crimes ambientais** sofreram diversas alterações de forma a adaptá-los à realidade actual e a dispensar a fase administrativa na sua aplicabilidade. Com igual objectivo de proceder à repressão dos fenómenos criminais graves, **foram introduzidas várias alterações nos crimes de falsificação**, em especial, nos crimes de falsificação de documentos.

O quarto objectivo da reforma consistiu no **reforço da tutela de pessoas particularmente indefesas**. Para o efeito, foram efectuadas diversas alterações legislativas de forma a assegurar uma maior protecção aos menores, destacando-se as efectuadas nos crimes de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, abuso sexual de crianças, abuso sexual de menores dependentes, lenocínio de menores e utilização de menor na mendicidade. Neste âmbito, sublinha-se a criação de uma nova tipologia de crime, o do recurso à prostituição de menores. O legislador também procedeu à autonomização do crime de violência doméstica e densificou os pressupostos de aplicação do crime de maus tratos, agravando a moldura penal, em determinados casos. Por último, refere-se a introdução no crime de burla qualificada na qual o agente do crime passa a ser punido com pena de prisão de 2 a 8 anos se aproveitar de situação de especial vulnerabilidade da vítima, em razão da idade, deficiência ou doença. Ainda relativamente a esta questão, no âmbito da Parte Geral do Código Penal, Foi manifestada, por alguns, uma certa perplexidade<sup>93</sup> aquando da entrada em vigor das alterações ao CPP, relativamente à especificação introduzida quanto ao crime continuado, pelo novo n.º 3, do artigo 30.º. Foi, nomeadamente, apontado que, ao ser feita a ressalva de a continuação criminosa não ter lugar estando em causa bens jurídicos pessoais, “salvo tratando-se da mesma vítima”, se estaria como que a consagrar a existência de crime continuado sempre que tal se verificasse, excluindo-se *tout court* a possibilidade de um concurso real de crimes nessas situações. Convém esclarecer que, apesar de anteriormente a letra da lei não resolver expressamente esta questão, que foi muito controvertida, estava já sedimentado na jurisprudência dos tribunais superiores<sup>94</sup>, bem como na doutrina dominante em Portugal<sup>95</sup> e no estrangeiro<sup>96</sup>, o entendimento de que a figura do crime continuado não seria aplicada estando em causa crimes que tutelassem bens jurídicos eminentemente pessoais (entre eles os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual), sendo apenas considerada a sua aplicação (o que não significava a sua aplicação liminar) no

---

<sup>93</sup> A este propósito cf., entre outros, a Circular Interna da PGR n.º 2/2008-DE, de 09.08.2008.

<sup>94</sup> Cf. resenha *in* Código Penal anotado de Maia Gonçalves.

<sup>95</sup> Entre nós, de Eduardo Correia a Figueiredo Dias.

<sup>96</sup> Na doutrina alemã, cf., pelos melhores, JESCHECK, Hans-Heinrich e WEIGEND, Thomas (2002) “Tratado de Derecho Penal. Parte General” Quinta Edición corregida y ampliada, traducción de Miguel Olmedo Cardenete, Comares Editorial, Granada.



caso de se tratar da mesma vítima. Ora, parece que o que o legislador de 2007 visou, precisamente, com introdução do n.º 3, do referido normativo, consagrar, de forma expressa na lei, esta posição doutrinária e jurisprudencial<sup>97</sup>.

O quinto objectivo da reforma foi o **reforço da autoridade do Estado Democrático** a fim de prevenir e combater determinadas condutas criminais contra os agentes de segurança. Para o efeito, passam a ser puníveis com pena de prisão até aos cinco anos, as desobediências ao sinal de paragem das forças de segurança, assim como, os casos de abalroamento com veículos sobre os agentes das forças de segurança a fim de os impossibilitar de exercer as suas funções. De forma a combater o chamado “street racing” foi introduzida a sua proibição e punição com pena de prisão até três anos ou com pena de multa no crime de condução perigosa de veículo rodoviário.

Face a novos fenómenos criminais, em especial, o terrorismo, o legislador aumentou a moldura penal do crime de uso de documento de identificação ou de viagem alheio e procedeu ao alargamento do âmbito de aplicação do crime de falsificação ou contrafacção de documento.

Por último, esta reforma foi suscitada pela **necessidade de adaptar a nossa legislação penal às obrigações internacionais e comunitárias** a que o Estado Português está vinculado em função de vários protocolos e convenções que tenha ratificado e de decisões-quadro da União Europeia<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Sobre esta problemática tem-se vindo a pronunciar o STJ em variados arestos, tal como aquele de que segue o seguinte excerto ilustrativo: “A alteração introduzida é, pois, pura tautologia, de alcance inovador limitado ou mesmo nulo, desnecessária, em nada prejudicando a jurisprudência sedimentada ao nível deste STJ, ou seja, a de que, quando a violação plúrima do mesmo bem jurídico eminentemente pessoal é referida à mesma pessoa e cometida num quadro em que, por circunstâncias exteriores ao agente, a sua culpa se mostre consideravelmente diminuída, integra a prática de crime continuado, sem prescindir-se da indagação casuística dos requisitos do crime continuado, afastando-o quando se não observarem.” (Ac. STJ, de 25.03.2009. Relator: Santos Monteiro. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/449757922a6cd6cd802575ac004db6fe?OpenDocument>. Acedido em Junho de 2009).

<sup>98</sup> Eram os os seguintes os diplomas: i) Protocolo Facultativo à Convenção sobre Direitos da Criança, relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, adoptado em Nova Iorque, em 25 de Maio de 2000, aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2003, de 5 de Março, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14/2003, de 5 de Março; ii) Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e Protocolo Adicional relativo à prevenção, à repressão e à punição do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, aprovados pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004, de 2 de Abril, e ratificados pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2004, de 2 de Abril; iii) Decisão-Quadro 2000/383/JAI, do Conselho, de 29 de Maio de 2000, alterada pela Decisão-Quadro 2001/888/JAI, do Conselho, de 6 de Dezembro de 2001, sobre o reforço da protecção contra a contrafacção de moeda na perspectiva da introdução do euro, através de sanções penais e outras; iv) Decisão-Quadro 2001/413/JAI, do Conselho, de 28 de Maio de 2001, relativa

### ***Código de Processo penal***

A **revisão do Código de Processo Penal assentou, no essencial, em quatro objectivos**: aperfeiçoamento das garantias dos direitos das vítimas e dos arguidos; celeridade e simplicidade processual; reforço do leque de instrumentos legislativos no combate ao crime; compatibilização das decisões penais proferidas na ordem interna com as decisões de instâncias internacionais.

O primeiro objectivo era o de **aperfeiçoamento da garantia dos direitos das vítimas e dos arguidos**. O Ministro da Justiça, na apresentação desta reforma na Assembleia da República, caracterizou-a como uma “revisão amiga dos direitos das vítimas”. Foram introduzidas novas medidas com vista ao reforço da protecção da vítima, designadamente, a obrigação de o Ministério Público informar o ofendido da notícia do crime, sempre que tenha razões para crer que ele o não conhece; nos casos de libertação do arguido ou condenado e fuga de presos, prevê-se com a nova lei que o Tribunal deve informar tal facto ao ofendido ou data em que se venha a verificar, sempre que a libertação potencie perigo para aquele; os assistentes passam a poder ser acompanhados por advogado nas diligências em que intervierem; nos casos de denúncia anónima em que se proceda a abertura de inquérito por dela se retirarem indícios da prática de crime, ou constituir crime, o órgão de polícia criminal competente informa o titular do direito de queixa ou participação da existência da denúncia, a fim de viabilizar o procedimento criminal; nos crimes de tráfico de pessoas ou contra a liberdade e autodeterminação sexual, as vítimas passam a ter garantida as declarações para memória futura em sede de inquérito.

Quanto **ao reforço das garantias de defesa dos arguidos**, destacam-se a maior exigência na constituição de arguido, de forma a evitar o efeito social

---

ao combate à fraude e à contrafacção de meios de pagamento que não em numerário; v) Decisão-Quadro 2002/629/JAI, do Conselho, de 19 de Julho de 2002, relativa à luta contra o tráfico de seres humanos; vi) Protocolo Adicional à Convenção do Cibercrime, respeitante à criminalização de actos de natureza racista ou xenófoba, cometidos através de sistemas informáticos, assinado por Portugal em 17 de Março de 2003; vii) Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinado por Portugal em 15 de Maio de 2003; viii) Decisão-Quadro 2004/68/JAI, do Conselho, de 22 de Dezembro de 2003, relativa à luta contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil; ix) Convenção do Conselho da Europa contra o Tráfico de Seres Humanos, assinada por Portugal em 16 de Maio de 2005; e x) Decisão-Quadro 2005/667/JAI, do Conselho, de 12 de Julho de 2005, destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios.

perverso que esta situação provoca; o aumento do controlo sobre a constituição de arguido que tem de ser sempre validado por uma autoridade judiciária; garante-se ao arguido o direito de ser informado dos factos que lhe são imputados antes de prestar declarações perante qualquer entidade; este direito à informação foi ainda mais densificado com a obrigação de o juiz, no primeiro interrogatório judicial, informar o arguido dos motivos da detenção, dos factos imputados e dos meios de prova, salvo se a revelação destes últimos puser em causa a investigação, a descoberta da verdade ou direitos fundamentais (este dever de informação também se aplica ao MP nos casos em que se lhe apresente arguido detido, sem ter sido previamente interrogado pelo juiz de instrução); introduziu-se o direito de o arguido constituir advogado ou solicitar a nomeação de defensor em qualquer fase do processo, e nos casos de arguidos detidos ou presos as suas declarações só poderão ser obtidas na presença de advogado.

Considerando que uma testemunha também pode ser constituída arguida, o legislador previu a possibilidade de a testemunha ser acompanhada por advogado sempre que deva prestar depoimento. Esta é uma medida que, como se verá, continua a ser objecto de alguma contestação por parte de alguns sectores do Ministério Público.

Ainda neste âmbito, refira-se o novo regime da abertura da audiência para aplicação retroactiva de lei penal mais favorável.

No âmbito do objectivo de reforço das medidas de protecção do arguido e da orientação descaracterizante, acima referida, **sublinham-se as alterações ao regime da prisão preventiva** relativamente, quer ao seu âmbito de aplicação, quer à sua duração. Com a reforma de 2007, a prisão preventiva apenas se pode aplicar aos casos de crimes dolosos puníveis com prisão superior a cinco anos, salvo nos casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada. Os prazos de duração máxima também foram encurtados, assim como o reexame dos respectivos pressupostos.

É, neste domínio de reforço das garantias do arguido, que o legislador situa as alterações ao regime do segredo de justiça, uma das alterações mais contestadas da reforma. Passou a valer o princípio da publicidade, passando o arguido a gozar da faculdade de ter acesso aos autos durante o inquérito, salvo

se houver prejuízo para a investigação ou para os direitos dos participantes ou das vítimas.

Merece, ainda, referência a alteração introduzida relativa à indemnização por privação da liberdade ilegal ou injustificada, em que se criou a possibilidade de o arguido pedir indemnização ao Estado pelos danos sofridos no caso de se comprovar que não foi o agente do crime ou actuou justificadamente.

Preocupado com a morosidade processual penal e com os seus efeitos na condenação, afectando, assim, os objectivos de prevenção geral e especial, o legislador de 2007 introduziu um conjunto de medidas de forma **a aumentar a celeridade e simplicidade processuais**, e deste modo, reforçar a eficácia do processo penal, designadamente, a) os actos relativos aos processos sumário e abreviado podem praticar-se em dias não úteis e os respectivos prazos correm durante as férias, assim como, nos casos de conflitos de competências, recusas, escusas e liberdade condicional; b) imprimiu-se mais celeridade aos casos de conflitos de competência, passando a sua decisão ser irrecorrível, que passou a ser da competência dos presidentes dos Supremo Tribunal de Justiça, competência do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, dos Presidentes das Secções Criminais do Supremo Tribunal de Justiça, aos Presidentes das Relações e aos Presidentes das Secções Criminais das Relações; c) retirou-se o debate instrutório do processo abreviado e alargou-se o seu âmbito de aplicação; d) alargou-se, igualmente, o âmbito aplicação do processo sumário, que passou a poder ser aplicado aos casos de detenção em flagrante delito por crime punível com prisão não superior a cinco anos, em vez dos anteriores três anos (nos casos em que a detenção em flagrante delito tiver sido efectuada por particular e o arguido seja entregue a uma autoridade judiciária num prazo de 2 horas, também se poderá aplicar o processo sumário).

Relativamente **à fase de inquérito foram adoptadas medidas, com o objectivo de incentivar o cumprimento dos seus prazos máximos**. No caso de violação dos prazos legais para conclusão do inquérito, o titular do respectivo processo terá de comunicar tal facto ao seu superior hierárquico, indicando as razões do atraso e o período necessário para o terminar. Este, por sua vez, pode avocar o processo e terá de dar conhecimento do sucedido ao PGR, ao arguido e ao assistente.

Em **matéria de recursos também foram introduzidas diversas alterações de forma a agilizar a tramitação processual**. Destacam-se a eliminação das transcrições do julgamento, devendo os recorrentes indicarem concretamente as passagens em que se funda a impugnação; o relator passou a ter competência para proferir decisão sumária se entender que a questão a decidir é simples, designadamente por a mesma já ter sido objecto de decisão anterior do Tribunal; c) alteração no regime da audiência, que passa apenas a ocorrer a requerimento do recorrente que terá que especificar os pontos da motivação do recurso que pretende ver debatidos.

Outro objectivo da reforma de 2007 do Código de Processo Penal foi o **reforço do leque de instrumentos legislativos no combate ao crime**. Entre diversas medidas destacamos três. Em primeiro lugar, os OPC podem passar a poder obter dados sobre a localização celular quando seja necessário para afastar perigo para a vida ou de ofensa à integridade física grave. Nestes casos, não é necessário prévio despacho judicial, sendo apenas exigida uma posterior comunicação ao tribunal competente. Em segundo lugar, as buscas domiciliárias passam a poder ser realizadas entre as 21 e as 7 horas nos casos de terrorismo, criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada. Em terceiro, foi alargado o âmbito de aplicação das escutas telefónicas, aplicando-se, entre outros, aos crimes de detenção de arma proibida e de tráfico de armas, de contrabando, de ameaça com prática de crime ou de abuso e simulação de sinais de perigo, sequestro, rapto e tomada de reféns. Este meio de prova também foi alvo de um conjunto de alterações de forma a tornar o seu uso mais rigoroso e controlado.

## **Síntese**

Uma primeira conclusão é que os objectivos de reforço e ampliação de instrumentos legislativos no combate ao crime, assim como, a adaptação da legislação e jurisprudência internas face aos instrumentos internacionais foram transversais à reforma do Código Penal e do Código de Processo Penal.

A reforma do Código Penal assentou em seis principais orientações gerais: diversificação das penas alternativas à privação da liberdade;

consagração da responsabilidade das pessoas colectivas; agravação da responsabilidade criminal em fenómenos graves; reforço da tutela de pessoas particularmente indefesas; reforço da autoridade do Estado democrático; e adaptação da legislação penal portuguesa face aos instrumentos internacionais. Pretendeu, ainda, “legitimar” a legislação penal à luz, quer da Constituição corrigindo algumas deficiências práticas que se vinham a verificar, quer da jurisprudência dos nossos tribunais superiores, quer da legislação internacional.

Destaca-se, como matriz que percorre a reforma do Código Penal de 2007, o reforço da diversificação das penas, enquadrado nas finalidades da prevenção geral de integração e sua importância no combate ao crime através de um paradigma descaracterizante baseado na aplicação de medidas alternativas à prisão; simultaneamente aumentam-se algumas molduras penais de prisão e estabelecem-se novas incriminações, quando estão em causa fenómenos criminais mais graves. O legislador parece, assim, dar um sinal claro da necessidade de implementação de uma perspectiva diferenciada em função da natureza da criminalidade.

A respeito do objectivo de reforço da tutela das vítimas, foi também manifestada, por alguns, uma certa perplexidade aquando da entrada em vigor das alterações ao CPP, relativamente à especificação introduzida quanto ao crime continuado, pelo novo n.º 3, do artigo 30.º. Foi, nomeadamente, apontado que, ao ser feita a ressalva de a continuação criminosa não ter lugar estando em causa bens jurídicos pessoais, “salvo tratando-se da mesma vítima”, se estaria como que a consagrar a existência de crime continuado sempre que tal se verificasse, excluindo-se *tout court* a possibilidade de um concurso real de crimes nessas situações. Ora, parece que o que o legislador de 2007 visou com a introdução desta especificação tão-somente consagrar, de forma expressa na lei, a posição doutrinária dominante em Portugal e no estrangeiro e já sedimentada na jurisprudência dos tribunais superiores, segundo a qual era considerada a aplicação da figura do crime continuado (o que, note-se, não significava a sua aplicação liminar) apenas no caso de se tratar da mesma vítima, quando estivessem em causa crimes que tutelassem bens jurídicos eminentemente pessoais. Ou seja, precisamente o que actualmente consagra o artigo 30.º, n.º 3.

A reforma do Código de Processo Penal destaca-se por dois vectores principais: uma pretensão de celeridade e eficiência processual e uma dimensão reformista de natureza “garantística” ao introduzir um conjunto de medidas que concretizam uma maior protecção dos sujeitos processuais, tanto da vítima como do arguido. Destacam-se as alterações à prisão preventiva, segredo de justiça e escutas telefónicas e, no que respeita às vítimas, o conjunto de normas que impõem a comunicabilidade de algumas decisões que as podem afectar. No primeiro caso, o legislador pretendeu consagrar, definitivamente, o recurso à prisão preventiva como *ultima ratio*. No que toca ao segredo de justiça, o legislador inverteu o paradigma subjacente ao segredo justiça. A publicidade do inquérito passou a ser a regra, apenas podendo ser excepcionada quando verificados determinados pressupostos.

A divulgação recorrente do teor das escutas comunicação social e a percepção de um eventual uso excessivo por parte dos OPC, levou o legislador a adoptar medidas que permitam uma aplicação mais rigorosa e controlada.

No âmbito do objectivo de eficiência da tramitação da justiça penal, inserem-se as alterações no sentido do alargamento das formas especiais de processo e as alterações na fase de recurso. Contudo, como melhor se verá nos capítulos seguintes, na prática, ainda não são visíveis efeitos muito significativos dessas alterações.

## Capítulo III

### A reforma penal nos *media*

---

#### Introdução

Crime, *media* e justiça são três termos de uma equação que tem ocupado muitos estudiosos. Conhecer as lógicas que regem estes factores e sobretudo as relações que estabelecem entre si é um passo crucial para compreender adequadamente vários fenómenos das sociedades contemporâneas.

O fascínio social pelo crime e pela punição é historicamente muito anterior aos *media*. É sabido, pelo menos desde Foucault<sup>99</sup>, que as execuções e sevícias públicas eram espectáculos muito populares e forma predilecta de manifestação do poder punitivo até ao advento da modernidade, quando o Estado assumiu o monopólio deste poder e o retirou do “frenesim” da praça pública para o recato do tribunal e da prisão. Com o desenvolvimento da imprensa de massas no séc. XIX, parte desse fascínio é canalizado para a imprensa popular, que faz dos crimes sórdidos uma importante matéria-prima, suscitando já nessa época muitos debates sobre a sua admissibilidade e controlo que hoje soariam familiares.

**Os *media* são um instrumento fulcral na formação das percepções e representações sociais.** Seguindo Fuentes Osorio<sup>100</sup>, cumprem essa função através da (1) selecção dos acontecimentos que serão notícia, (2) hierarquização das notícias segundo a sua importância e (3) tematização ou conversão das notícias em tema de debate social. Através destes mecanismos, os *media* fixam o conjunto de fenómenos que devem ser discutidos e merecer a preocupação da sociedade, e por conseguinte da política – chama-se a isto *agenda-setting* ou agendamento. E não só indicam aquilo sobre que se deve

---

<sup>99</sup> Cf. Foucault, M., 2007. *Vigiar e Punir* 34.º ed., Petrópolis: Editora Vozes.

<sup>100</sup> Cf. Fuentes Osorio, J.L., 2005. Los medios de comunicación y el derecho penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 7(16), 16:1-16:51. Disponível: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-16.pdf> (Acedido 5 de Junho de 2009).



pensar, como indicam como se deve pensar, tendendo a privilegiar a perspectiva tida como dominante, nesse acto reforçando esse mesmo domínio. No entanto, a lógica mediática rege-se por imperativos internos muito específicos – a busca de audiências, o interesse pelo espectacular, a necessidade de não ficar atrás da concorrência – que choca com os imperativos de outros campos de produção social e gera discrepâncias grandes entre a realidade social e a sua representação. Bourdieu<sup>101</sup> forneceu um relato muito crítico deste processo.

**Um exemplo muito estudado das tensões entre os *media* e os fenómenos que eles retratam (geram?) é precisamente o crime.** Nos anos 90, as taxas de criminalidade desceram na maior parte dos países ocidentais, enquanto simultaneamente as notícias sobre crimes aumentavam, e com elas a preocupação da população com a insegurança. Talvez por não reflectirem ou contradizerem até a percepção gerada pelos *media*, as estatísticas sobre criminalidade suscitam mais cepticismo que outras estatísticas, sobretudo quando apontam descidas<sup>102</sup>. Para Fuentes Osorio<sup>103</sup>, os *media* distorcem a realidade criminal, sobredimensionando certos crimes e ocultando outros na sua gravidade e frequência; e insistem, desproporcionadamente, no crime enquanto matéria noticiosa, agravando a preocupação com ele, mesmo quando a evolução real do crime não o justifica.

A justiça, como instância social com o monopólio do poder punitivo, não poderia passar incólume a estas tensões. A mediatização crescente do crime, a par da mediatização crescente das sociedades, nas últimas décadas, tem sujeitado a justiça a tensões, confrontada com valores estranhos à sua lógica interna (a emoção, a reacção imediata, a vingança) a que não pode atender sem se desvirtuar, mas que, por não os atender, sofre uma deslegitimação progressiva (“a justiça não funciona, é demasiado lenta, é só para quem pode...”).

A relação de poder entre justiça e os meios de comunicação social é uma variável que tem que estar sempre presente numa análise desta natureza. Esta

---

<sup>101</sup> Cf. Bourdieu, P., 1997. *Sobre a Televisão*, Oeiras: Celta Editora.

<sup>102</sup> Cf. Pina, S., 2009. *Media e Leis Penais*, Coimbra: Almedina, p. 91-102.

<sup>103</sup> Cf. Fuentes Osorio, J.L., 2005. Los medios de comunicación y el derecho penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 7(16), 16:1-16:51. Disponível: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-16.pdf> (Acedido 5 de Junho de 2009).

relação é feita de interesses materiais e mercantis ideológicos, institucionais, profissionais, bem como de convicções e de valores que podem ser complementares ou concorrentes. Nesta relação, a justiça é “uma realidade socialmente construída”. E neste trabalho de construção social existe o que podemos chamar de “instrumentalização recíproca” da justiça e dos *media*. Os *media* recorrem às fontes judiciárias porque a justiça “vende”, mas, também, por pretenderem assumir, aos olhos da sociedade, uma função de justiça. A justiça recorre aos *media* como veículo de estratégias que ajudem a situar o exercício da sua função no quadro das relações de força<sup>104</sup>.

Para tornar mais complexa esta relação, e em face do desconforto deslegitimador da justiça, a política tem, muitas vezes, assumido o papel de responder no terreno dos valores mediáticos (com rapidez, com eficácia, com capacidade de acção, sem hesitações) aos dilemas de um crime tendencialmente espectacularizado, apostando em um endurecimento, tanto da acção policial, como das próprias leis penais. Nisto pode dizer-se que se completa a inversão da tradicional hierarquia de poderes: já não são os *media* que têm de se defender do Estado, mas, inversamente, o Estado que tem de se defender dos *media*, tornando-se, eles mesmos, fontes de direito, ultrapassando o Estado.

**A tendência verificada na generalidade dos países ocidentais, a partir dos anos 80, para o endurecimento, propalado pelos *media*, das leis penais, através do aumento das penas e restrições aos direitos processuais e garantias fundamentais, com fins essencialmente eleitorais, tem tido várias designações, como populismo penal<sup>105</sup> ou direito penal simbólico<sup>106</sup>. Uma literatura crescente vem tentando abordar a complexidade destas relações na evolução dos sistemas penais, recorrendo a contributos da**

---

<sup>104</sup> Cf. Santos, B.S., 2002. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Estudos de Direito da Comunicação*, 137-160. Coimbra: Instituto Jurídico da Comunicação, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

<sup>105</sup> Cf. Pratt, J., 2006. *Penal Populism*, London: Routledge; Roberts, J.V. et al., 2003. *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>106</sup> Cf. Baratta, A., 1993. *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal: Introducción a la Sociología Jurídico-Penal* 4.º ed., Madrid: Siglo Veintiuno Editores; Zaffaroni, E.R., 1991. *Em Busca das penas perdidas: A perda de legitimidade do Sistema Penal*, Rio de Janeiro: Editora Revan.

criminologia, do direito, de estudos sobre os *media*, sociologia, entre outros<sup>107</sup>. Entre nós, há a referir o estudo recente de Sara Pina<sup>108</sup>, que examinou o processo Casa Pia e seus efeitos na reforma penal subsequente de 2007.

**A reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal de 2007 constitui um caso interessante para reflectir sobre estas problemáticas.** Pina considera-a exemplo de uma reforma motivada por um processo mediático, o processo Casa Pia, embora num sentido garantístico ao invés de punitivo, um caso desviante em que os *media* foram uma “fonte de direito positivo processual penal”<sup>109</sup>. **Seja pelas idiosincrasias internas, seja pela mediatização crescente da vida social, ela suscitou no seu decurso uma atenção enorme, que importa caracterizar.**

Na exposição que se segue, tentaremos caracterizar e enquadrar a cobertura mediática da reforma penal, passando em revista as notícias de imprensa relacionadas com ela no período Julho de 2007 – Maio de 2009. Este esforço prossegue e completa a análise de imprensa no período inicial da reforma (Julho de 2007 – Janeiro de 2008), elaborada no início deste projecto de monitorização.<sup>110</sup>

Após breves considerações metodológicas, exporemos, numa perspectiva diacrónica, o curso da cobertura mediática ao longo destes quase dois anos, e, em seguida, identificaremos os principais nexos discursivos e assuntos associados à reforma penal, actores a eles associados, e o papel dos próprios órgãos de comunicação social no condicionamento de ambos, arriscando no final algumas conclusões. Não temos a pretensão de fornecer um retrato fiel dos acontecimentos, pois a perspectiva mediática, como vimos, é uma perspectiva selectiva do real. **O objectivo é, antes, retratar a reforma penal tal como ela pôde ser vista através dos *media*, formando a perspectiva da opinião pública.** Em todo o caso, não é demais reiterar: as afirmações sobre as situações ou os actores, etc. não têm uma pretensão de verdade, não retratam

---

<sup>107</sup> Cf. Jewkes, Y., 2006. *Media and Crime* 1.º ed., London: Sage Publications; Surette, R., 1998. *Media, Crime, and Criminal Justice: Images and Realities* 2.º ed., Belmont: West/Wadsworth.

<sup>108</sup> Cf. Pina, S., 2009. *Media e Leis Penais*, Coimbra: Almedina.

<sup>109</sup> Cf. *Ibidem*, p. 250.

<sup>110</sup> Cf. Relatório preliminar do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: “Monitorização da Reforma Penal: o processo de preparação e o debate público da reforma”, Janeiro de 2008, pp. 125-137.

como as coisas *realmente* aconteceram, mas tão só como *mediaticamente* apareceram.

## Metodologia

A análise preliminar do período Julho de 2007 – Janeiro de 2008 acabou por captar o momento de maior exposição pública da reforma, que procurou dissecar mediante uma análise quantitativa detalhada por artigo dos assuntos e dos agentes que sobre eles se pronunciavam. Nesta análise, face ao número muito superior de artigos, abrangendo 23 meses, e também porque após esse momento excepcional a reforma manteve um perfil mediático mais discreto a maior parte do tempo, com uma excepção que veremos, optou-se por uma abordagem interpretativa do *corpus* de artigos, menos minuciosa na análise artigo a artigo, mas mais centrada na identificação das grandes tendências, assuntos e actores que marcaram quase dois anos de reforma penal nos *media*.

A metodologia de recolha e selecção prossegue a utilizada na análise preliminar: recolheu-se a partir das bases de dados de imprensa do Ministério da Justiça artigos que referissem directamente a reforma penal (com termos como “reforma penal”, “leis penais”, “Código Penal”, “Código de Processo Penal”), ou, não a referindo directamente, tratassem de temas estreitamente associados e motivados por ela (por exemplo, segredo de justiça, violência doméstica). Este segundo caso, relativamente simples na fase inicial, obrigou a escolhas mais difíceis nos meses finais em análise, onde temas muito impulsionados pela reforma penal lhe tomam a primazia temática. Por exemplo, a violência doméstica e a insegurança, temas suscitados pela reforma, surgem na fase final cada vez mais autonomamente, até não haver referência de todo à reforma. Foi necessário então um critério de selecção, inevitavelmente subjectivo, que consistiu em integrar os artigos cujo nexos discursivo dominante remetesse para a reforma, mesmo não a referindo directamente, e excluir os restantes. Excluiu-se também da amostra pequenas caixas informativas sem ligação para um artigo mais extenso, utilizadas por alguns periódicos para referir informações breves.

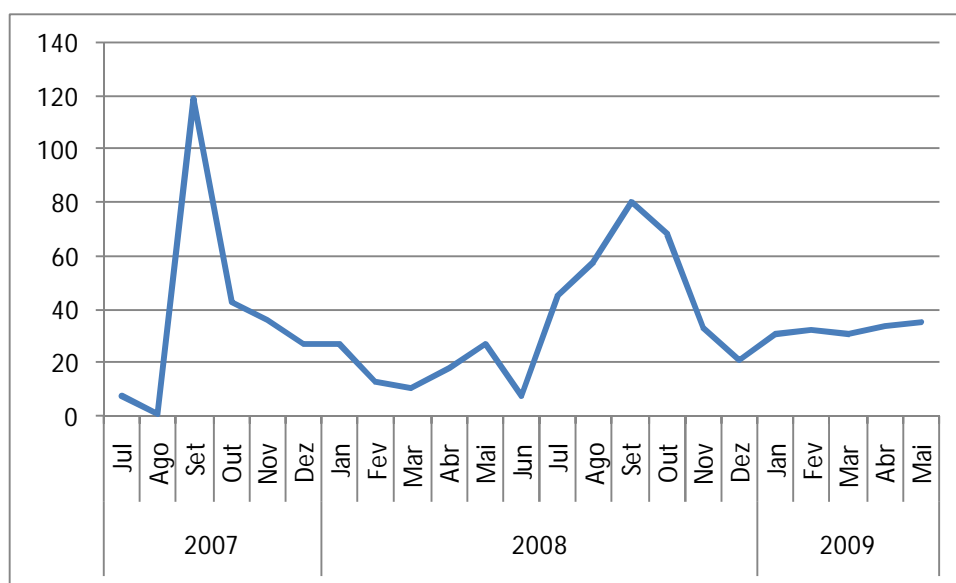
Seleccionou-se exaustivamente notícias de alguns dos principais periódicos nacionais: os diários Correio da Manhã, Diário Económico, Diário de

Notícias, Jornal de Notícias, Jornal de Negócios, Público e Primeiro de Janeiro, os semanários Expresso, Focus, Semanário, Semanário Económico, Sol e Visão. Incluiu-se também dois periódicos publicados parcialmente neste período: Justiça e Cidadania, suplemento mensal sobre justiça do Primeiro de Janeiro, que cessou circulação em Março de 2008; e o diário “i”, que começou a circular no último mês em estudo, Maio de 2009. Na análise anterior, havia-se seleccionado ainda, já sem pretensão de exaustividade, mas apenas de auxílio à análise, alguns artigos em periódicos de menor dimensão, como o Diário dos Açores, O Diabo, Diário de Coimbra, Diário As Beiras, Açoriano Oriental, Diário de Viseu, Diário do Minho. Optou-se desta vez por excluir artigos desses periódicos para manter em limites razoáveis o número de artigos a analisar. Analisou-se, assim, 806 artigos.

As referências aos artigos ao longo do texto estão em nota de rodapé e, por razões de economia de espaço, usamos abreviaturas dos nomes dos periódicos, que se encontram listadas em glossário no início deste relatório.

## **1. Curso da cobertura mediática**

A cobertura mediática da reforma penal passou por fases distintas, manifestas a nível da quantidade e conteúdos dos discursos. Um olhar à evolução mensal dos artigos relacionados com a reforma permite extrair uma ideia inicial destas fases.

**Gráfico III.1 - Número de artigos relacionados com a reforma penal, Julho de 2007 – Maio de 2009**

Fonte: OPJ

**A cobertura mediática foi pontuada por dois grandes picos e dois períodos de comparativa acalmia, picos esses motivados por factores distintos.**

Distinguimos, assim, **quatro grandes períodos**: (1) o “choque” da entrada em vigor, em Setembro de 2007, onde a reforma explode na cena mediática; (2) a reforma enquanto palco de discussões institucionais, de Outubro de 2007 a Julho de 2008, com a cobertura mediática motivada, sobretudo, por acções institucionais de actores judiciais; (3) o espectro da insegurança, entre Agosto e Setembro de 2008, onde uma onda mediática súbita de crimes espectaculares resgata a reforma para o centro das atenções; e (4) um período de permanência na sombra da insegurança e dos processos mediáticos, de Outubro de 2008 a Maio de 2009, novamente pautado pelo ritmo das instituições judiciais, onde o tema da insegurança sustém a visibilidade da reforma em perda face à grande notoriedade de alguns processos mediáticos.

Antes de entrarmos nestes períodos, refira-se que a reforma penal tem um prelúdio mediático no Verão de 2007. Em meados de Julho, quando as alterações ao CPP se prepara para ser aprovado, o novo regime de segredo de justiça, que vincula explicitamente os jornalistas, gera entre estes cepticismo e atrai atenções. O Jornal de Notícias abre uma edição com destaque ao tema,

revelando as reservas de advogados, professores e sobretudo jornalistas.<sup>111</sup> Quatro dias depois, o Público refere as preocupações da ASJP, expressas em parecer sobre o CPP, com o conflito que se criará entre segredo de justiça e liberdade de imprensa. Por esta altura, surgem referências pontuais à previsível libertação de presos preventivos, que se tornará um dos futuros pontos candentes mediáticos. O Verão põe fim a esta breve cobertura jornalística.

### **1.1. Primeiro pico: o choque da entrada em vigor (Set. 2007)**

Após o regresso das férias judiciais, **com a reforma penal iminente, uma série de questões polémicas – divulgação de escutas, *vacatio legis*, libertação de reclusos – vão fazê-la explodir na cena mediática.** É o primeiro pico mediático da reforma, o primeiro momento em que esta deixa de ser assunto de actores judiciais para ter eco no grande público.

No início de Setembro, os *media* dão-se conta do art. 88.º, n.º 4, do CPP, a norma de restrição à divulgação de escutas, que já constava da proposta de CPP entregue pelo Governo à Assembleia da República em Dezembro de 2006. A classe jornalística reage, encontrando solidariedade entre o MP, enquanto juízes e advogados se mostram divididos. As associações de juízes criticam a norma, mas alguns juízes apoiam-na individualmente.

**A rápida entrada em vigor da reforma penal, fruto de um período de *vacatio legis* curto, foi, porventura, o factor que a catapultou para uma notoriedade além do expectável numa reforma que sempre altera rotinas instituídas, e que tinha sido aprovada com largo consenso no Parlamento.** Ao leigo que seguisse a imprensa, ela parecia ter feito um curto-circuito na máquina judicial, que simplesmente não sabia o que fazer – veja-se títulos como “Ministério Público em alerta geral”, “Caos nos tribunais e prisões”, “Códigos dificultam vida das polícias”.<sup>112</sup> A “desorientação” torna-se rapidamente sonoro protesto, e a reforma penal explode definitivamente na cena mediática. Nos dias que antecedem a entrada em vigor e na semana que se segue, é o centro de todas as atenções. A cobertura mediática atinge o cume em Setembro de 2007:

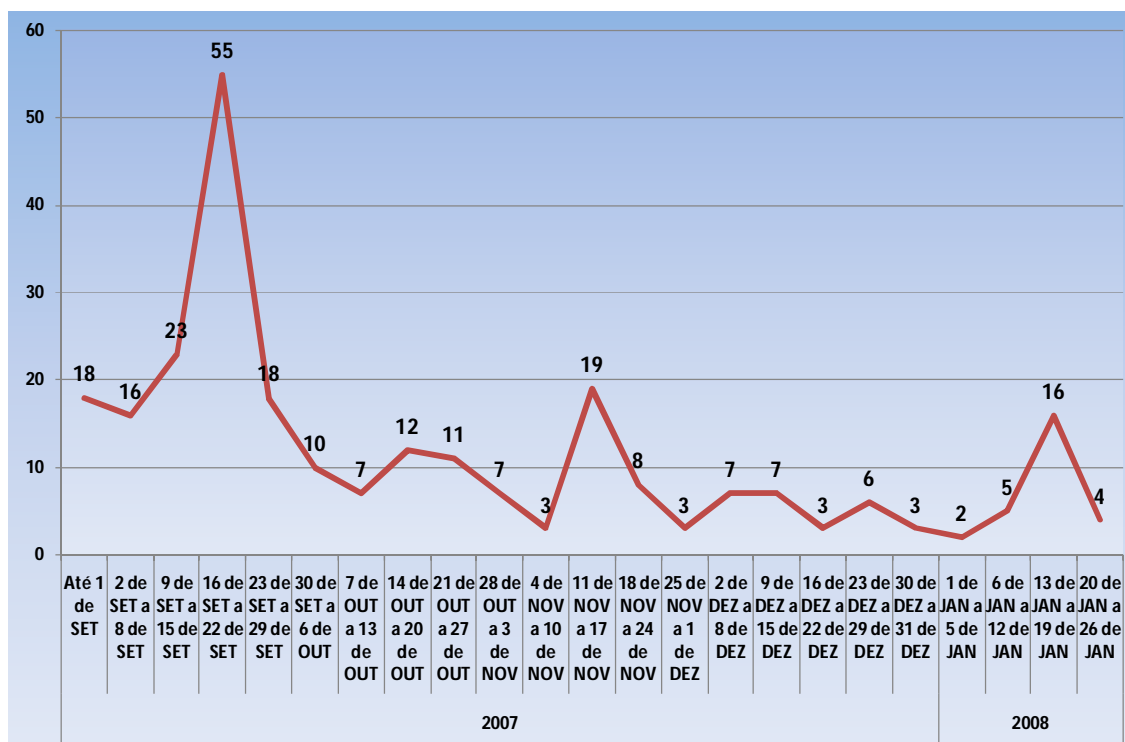
---

<sup>111</sup> Cf. “Jornalistas apanhados pelo novo regime de segredo”, JN 15/7/07 p. 2-5.

<sup>112</sup> Cf. CM 13/9/07, JN 15/9/07, Exp 15/9/07, respectivamente.

mais de 50 artigos, já não discretamente nas secções de justiça ou política nacional, mas com direito a manchete, abertura de jornal, editorial e tratamento extenso de 4/ 5 páginas.

Gráfico III.2 - Artigos por semana, Set. 2007 – Jan. 2008



Fonte: OPJ

**Inicialmente, a atenção incide na incapacidade da máquina judicial para implementar a reforma.** A PGR revela que não tem meios para saber os casos de presos preventivos que terá de reapreciar, magistrados do Ministério Público reagem ao súbito trabalho burocrático (notificações, pedidos de segredo de justiça) a que são obrigados para regularizar processos e salvaguardar investigações existentes, juízes mostram-se incomodados o afluxo de libertações e pedidos que terão de despachar. Tudo, reclama-se, sem auxílio do poder político, sem reforço de meios, sem acesso sequer a edições impressas dos novos Códigos. Lê-se nestes dias títulos como: “PGR alerta para falta de meios”, “Juízes e procuradores criticam rápida entrada em vigor do novo Código”, “A pressa das alterações na Justiça”<sup>113</sup>.

<sup>113</sup> Cf. respectivamente, JN 14/9/07, Púb 15/9/07, DN 15/9/07.



**Uma vez passada a data de 15 de Setembro e consumada a entrada em vigor da reforma penal, a atenção desloca-se para a libertação de reclusos.** Após a referência à libertação de 115 reclusos sucedem-se notícias que se debruçam sobre casos específicos, sobretudo na imprensa dita “tablóide”. Assassinos e violadores libertados, ou que poderão ser libertados, eis as palavras de ordem que ficam na memória e levarão o poder político a acusar os *media* de sensacionalismo e alarmismo irresponsável – “Assassino de polícias pode sair em liberdade”, “Libertados 115 presos com a entrada em vigor dos códigos “, “Novo Código Penal (sic) permite libertação mais rápida de homicidas”, “Criminosos na rua revoltam polícias”.<sup>114</sup> Para os que permanecem atrás das grades, começam os pedidos de *habeas corpus* e de reabertura de audiência, que conhecem uma cobertura mais sóbria.

Desenvolvem-se também, nesta semana, temas que irão marcar o debate futuro. **Do interior do MP multiplicam-se as críticas à dificuldade de investigação do crime económico e organizado, que caracterizarão o discurso deste sector daqui em diante.** Entretanto, o Procurador-Geral da República, que se mantivera discreto até aí, refere a necessidade de alterações aos Códigos que acabaram de entrar em vigor,<sup>115</sup> ao mesmo tempo que tenta desdramatizar alertas de colapso da investigação lançados por figuras cimeiras do MP. **Os dois partidos do centro mostram-se tão surpreendidos quanto pouco receptivos à ideia, enquanto o PCP propõe a suspensão provisória de vigência dos novos códigos.** O Presidente da República, igualmente surpreendido com toda a polémica, mostra certa abertura a alterações.

Após a turbulenta semana que se seguiu à entrada em vigor, dir-se-ia que mediaticamente a reforma penal passa a pano de fundo e entra em velocidade de cruzeiro. As notícias regressam às secções temáticas dos jornais e ao ritmo de meia a uma dúzia por semana, as dinâmicas institucionais voltam a marcar o ritmo da cobertura. Após o choque da entrada em vigor, a reforma penal passa a atrair atenção, enquanto palco de discursos institucionais dos diversos agentes da justiça.

---

<sup>114</sup> Cf. respectivamente, DN 16/9/07, JN 16/9/07, de 17/9/07, CM 17/9/07.

<sup>115</sup> A posição surge a 17 de Setembro de 2007, na abertura do ano lectivo no CEJ.

## 1.2. A reforma penal enquanto palco de tensões institucionais (Out. 2007 – Jul. 2008)

O mês de Outubro é relativamente parco em notícias, parcimónia que dá visibilidade a questões mais específicas até então esquecidas. Exemplo disso é a nomeação de advogados de defesa: o novo CPP era omissivo a este respeito e gerou confusão nas polícias e MP, levando a PGR a emitir uma directiva que mandava aplicar o código anterior nesta matéria.<sup>116</sup> A norma do crime continuado revela, na segunda semana do mês, sua “orfandade” política. O então presidente da Unidade de Missão da Reforma Penal, Rui Pereira, nega a responsabilidade por ela, o PS terá ponderado retirá-la, mas acabou por mantê-la, e, na ausência de actas, ninguém assume explicitamente a sua autoria. Declarações ao semanário “Sol” de Catalina Pestana, ex-provedora da Casa Pia, acusam o novo CPP, e esta norma em particular, de serem feitas propositadamente para o processo Casa Pia, e despertam a atenção em vários periódicos. A proibição de divulgação de escutas começa a ser posta à prova com a publicação no início do mês de escutas por alguns órgãos (Sol, Correio da Manhã).<sup>117</sup>

**No plano da acção institucional, os agentes judiciais dão, na segunda metade de Outubro, sinais de organização: ASJP, SMMP, OA e ASFIC anunciam para o mês seguinte uma reunião para estudar propostas de alteração aos novos códigos, enquanto o PGR anuncia “dar” mais um mês de avaliação antes de eventuais propostas.** A reacção política começa a diferenciar-se: PS e PSD mantêm-se fechados a alterações, o CDS-PP espera pela apreciação de Pinto Monteiro, enquanto o PCP, com o apoio do BE, manifesta abertura e avança em Parlamento a sua proposta de suspensão de vigência dos códigos.

**Nesta fase de cobertura, ao ritmo das acções institucionais, há pequenos picos mediáticos, ou sub-picos,** dada a dimensão substancialmente menor em relação a uma onda avassaladora como a de Setembro. Em Novembro verifica-se um deles num congresso sobre a reforma

---

<sup>116</sup> Cf. JN 17/10/07.

<sup>117</sup> Cf. “MP vai analisar escutas do Correio da Manhã”, DN 4/10/07.

penal na Universidade Lusíada, nos dias 16 e 17, que funciona como amplificador para a posição do Ministério Público e cimenta institucionalmente a sua reclamação por alterações aos códigos. **Nomes proeminentes desta magistratura lançam críticas com impacto mediático:** o novo CPP é paroquial, caseiro, só serve para a pequena criminalidade, abole na prática o segredo de justiça, introduz uma privatização inaceitável do processo penal, faz letra morta da Constituição (Cândida Almeida); fixa prazos impraticáveis para o crime económico (Jorge Rosário Teixeira); impossibilita a investigação consequente e poderá trazer sérios problemas de criminalidade grave dentro de alguns anos (Maria José Morgado). **Sob este pano de fundo, o Procurador-Geral da República anuncia que pedirá em breve alterações a algumas medidas, nomeadamente, o alargamento dos prazos de inquérito para a criminalidade complexa.** Rui Pereira, presente no mesmo colóquio, surge aí como o único defensor da reforma. A solidariedade de vozes da advocacia alguns dias mais tarde (Rogério Alves, Proença de Carvalho) não contrabalança por inteiro a impressão gerada de crítica geral.

Em Dezembro, **diminui a visibilidade da reforma penal, as atenções viram-se para uma onda de criminalidade violenta no Porto**, onde a possível influência da reforma na acção das autoridades – por exemplo, dificuldades nas detenções ou prisões preventivas – só é referida lateralmente.<sup>118</sup> Neste panorama, uma decisão judicial relativa às escutas desperta curiosamente pouco interesse: um acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa fixa que qualquer pessoa que se relacione com um suspeito pode ser sujeita a escutas, o que, aparentemente, vai contra o espírito do novo CPP nesta matéria. Apenas o Diário de Notícias refere o caso.<sup>119</sup> O mesmo Diário de Notícias permanece só ao referir, em meados do mês, a ideia do Governo de alterar as medidas de coacção em casos de violência doméstica, passando a distribuir telemóveis às vítimas em vez de aplicar pulseiras electrónicas aos arguidos, manifestando discordância o BE e a associação de mulheres UMAR. A encerrar o ano, os

---

<sup>118</sup> Apenas um artigo no jornal Público se debruça especificamente sobre o tema. Nele, figuras da magistratura, polícia e universidade referem que as novas regras dificultam o combate à grande criminalidade, mas não são um factor decisivo. Ver “Crimes complexos agora mais difíceis de investigar”, Púb 12/12/07.

<sup>119</sup> “Qualquer pessoa que contacte um suspeito fica sujeita a escuta”, Cf. DN 12/12/07.

artigos de balanço anual na justiça dão uma imagem de descontentamento generalizado do sector face ao Governo, devido, em boa parte, à reforma penal, mas também a projectos como a integração da magistratura na Lei de Carreiras da Função Pública.

**Na primeira metade de 2008, a cobertura mediática deu protagonismo a um pequeno grupo de casos judiciais notórios, mormente os casos Maddie, Apito Dourado, julgamento de *skinheads* (Mário Machado) e a Operação Furacão.** A reforma do mapa judiciário é, porventura, o único assunto adicional que se prolonga por um período comparável nas páginas dos periódicos, mas de forma muito mais discreta, relegada para as secções temáticas, sem direito a destaque de capa ou abertura de edição.

Outros acontecimentos são alvo de uma atenção intensa mas pontual, não chegando a transbordar para questões mais vastas, como uma onda de crimes de *carjacking*, culminando em finais de Fevereiro com dois homicídios em poucos dias na região de Lisboa; a nomeação de Almeida Rodrigues como Director da Polícia Judiciária, primeiro polícia de carreira a quebrar a tradição de chefia daquela instituição por magistrados; ou diversas polémicas suscitadas pelo novo Bastonário da OA, António Marinho Pinto, eleito em Novembro de 2007. Pelo contrário, o grupo atrás referido de casos notórios foi em boa parte responsável pela representação mediática da reforma penal, pelas consequências que neles teve em matérias como o segredo de justiça ou os prazos de prisão preventiva.

**Em Janeiro de 2008, a reforma penal apenas surge à tona com a apresentação de propostas de alteração pelo Procurador-Geral da República. As propostas são entregues em meados de Janeiro:** aumento dos prazos de inquérito na criminalidade económico-financeira, corrupção e crimes conexos, abolição da norma do crime continuado, revisão de certas questões operacionais no segredo de justiça (acesso aos autos). A atenção jornalística incide nas relações com o poder político: o Governo admite alterações apenas dentro de dois anos, após estudo no terreno dos efeitos da reforma, os partidos de esquerda (PCP e BE) apoiam alterações.

O mês de Fevereiro é marcado por uma polémica em torno do caso Maddie, provocado pelo então director da PJ Alípio Ribeiro, ao considerar em

entrevista ao Público/RR<sup>120</sup> que a constituição de arguido do casal McCann terá sido precipitada. As reacções, quase sempre de desconforto, de agentes policiais e magistrados, entre outros, prolongam-se por vários dias. Uma delas vê nas declarações uma imputação de inépcia à PJ ao lidar com o novo CPP: este permitiria investigar o dito casal sem os constituir como arguidos, uma vez que requer já não “quaisquer suspeitas” mas “fundadas suspeitas” para a constituição de arguido.

**Ainda em Fevereiro, surge um dos temas futuramente mais regulares na cobertura da reforma: a violência doméstica.** Os efeitos do CPP nos casos de violência doméstica são colocados na agenda pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas (APMJ). Cumprindo intenção anunciada em Janeiro,<sup>121</sup> a APMJ entrega ao Parlamento um pedido de alteração dos artigos do CPP relativos à detenção e libertação de suspeitos. Nos casos de violência doméstica, o CPP impediria a detenção dos agressores, pois o risco de fuga exigível para a detenção é diminuto. Exige-se, por isso, que a detenção seja possível, não só perante risco de fuga, mas também perante risco de continuação da actividade criminosa.<sup>122</sup> Críticas ao CPP nesta matéria continuarão fazer-se ouvir em Março e Abril, juntando-se à APMJ outras vozes da sociedade civil (APAV, Observatório das Mulheres Assassinadas), do MP<sup>123</sup>, de partidos (PSD).<sup>124</sup> O tema ressurgirá em grande a partir de Setembro, como veremos.

Um acórdão do Tribunal Constitucional relevante, sobre destruição de escutas, passa despercebido. O anterior CPP obrigava o JIC a ordenar a destruição imediata de escutas consideradas irrelevantes, o que motivava protestos por violar o direito de defesa e criar desigualdade de armas entre acusação e defesa. O TC dera já razão a esta argumentação em três acórdãos, declarando a nulidade de escutas nos casos em questão. Em Fevereiro, inverte esta tendência e numa decisão de plenário, com precedência sobre as decisões de secção, declara constitucional a destruição de escutas. Apenas o JN refere o

---

<sup>120</sup> “Governo nunca deu ordens à Judiciária, diz o seu director”, cf. Púv 3/2/08, p. 8-9.

<sup>121</sup> Cf. Vis 24/1/08.

<sup>122</sup> Cf. CM 22/2/08, Púv 25/2/08, CM 9/3/08, CM 7/4/08.

<sup>123</sup> Cf. DN, JN, PJ 15/4/08.

<sup>124</sup> Deputado Mendes Bota em conferência nos Açores. Cf. Diário dos Açores 6/4/08 p. 3.

acontecimento.<sup>125</sup> Paulo Pinto de Albuquerque considera mais tarde que tal decisão contraria jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e poderá por isso vir a invalidar centenas de processos em Portugal.<sup>126</sup> Também a norma do crime continuado não desperta grande atenção na hora em que começa a surgir em decisões judiciais, sendo apenas pontualmente motivo de reportagem.<sup>127</sup>

Na passagem de Fevereiro para Março, dois homicídios sucessivos, aparentemente, ligados a tentativas de *carjacking* em Lisboa geram novo alarme em torno da criminalidade violenta, sucedendo simbolicamente à onda de homicídios na noite portuense de Dezembro de 2007. A ocasião leva vozes da polícia (António Ramos, do SPP) a acusar a reforma penal de fomentar a impunidade e estimular a continuação de práticas criminais, pois os criminosos vão ganhando consciência dos limites que lhes permitem escapar à detenção. Há a percepção entre os agentes policiais que estão sob maior risco de agressão. **Especula-se sobre um aumento de violência nos crimes, uma vez que não há ainda dados que atestem um aumento do número de crimes.**<sup>128</sup>

O CM apressa-se a alertar para a saída da prisão de 1280 reclusos desde a entrada em vigor da reforma, “a maior de sempre”, citando juízos reprovadores de António Martins (ASJP) e António Cluny (SMMP).<sup>129</sup> Esta diminuição de reclusos será destaque maior da generalidade da imprensa um mês depois.

**Em meados de Março, a operação Furacão começa a despertar a atenção para a reforma penal.** A PGR retoma com algum eco a reivindicação ao poder de alargamento dos prazos de investigação da criminalidade complexa,<sup>130</sup> após o que sobrevém quase um mês de invisibilidade da reforma, até meados de Abril.

**O mês de Abril, por entre diversos assuntos laterais, revela discretamente a reforma penal como reforma de desencarceramento.** No início do mês, um julgamento de *skinheads* no tribunal de Monsanto não chega a recolocar na agenda a reforma. A 9 de Abril, o comandante da PSP de Coimbra,

<sup>125</sup> Cf. “Destruição de escutas telefónicas afinal respeita constituição”, JN 8/2/08 p. 6.

<sup>126</sup> Cf. “Escutas sem defesa”, Exp 8/3/08, p. 44.

<sup>127</sup> Cf. DN 19/2/08, CM 25/2/08, CM 16/3/08.

<sup>128</sup> Cf. DN 3/3/08 p. 2-3; Sol 8/3/08 p. 22-23.

<sup>129</sup> Cf. “1280 reclusos foram libertados”, CM 6/3/08 p. 9-10.

<sup>130</sup> Cf. Entrevista de Cândida Almeida ao DE 13/3/08; JN 14/3/08.

Bastos Leitão, considera o CPP um “grave imposto que as pessoas estão a pagar como vítimas de crimes”, atribuindo-lhe um recrudescimento da pequena criminalidade, numa conferência de imprensa onde paradoxalmente revela uma redução de 9,5% da criminalidade naquela região em 2007. O acontecimento permanece confinado às páginas do JN,<sup>131</sup> e a direcção nacional da PSP alerta para o facto de que tais dados não devem extrapolar-se para o resto do país. **Mais relevante, mas não mais noticiada, é a recusa de reabertura de audiência por uma juíza do Tribunal da Boa-Hora, que revela três entendimentos distintos do artigo 371.º-A, do CPP, naquele tribunal:** recusa por inconstitucionalidade, aceitação excluindo reapreciação de prova e aceitação admitindo reapreciação de prova. Segundo o Correio da Manhã, único a debruçar-se sobre o assunto, o Tribunal Constitucional já reafirmou a constitucionalidade do artigo.<sup>132</sup> Por entre estes assuntos, a atenção mediática só converge quando o Ministro da Justiça vai a 16 de Abril ao Parlamento prestar esclarecimentos sobre a informatização da Justiça e na ocasião faz uma apreciação dos resultados da reforma.

**No início de Maio, outros dados, apontando no mesmo sentido de redução de detenções e prisões, divulgadas antes sem particular alarme, surgem agora sob o signo da apreensão.** A revelação de estatísticas com uma baixa de detenções em 53% e buscas em 20% por parte da PJ é vista como uma “perda de operacionalidade” da mesma, sugere uma perda de autoridade do Estado e aumento de insegurança, suscita críticas da ASFIC e SMPP, obrigando o director da PJ, Alípio Ribeiro, a desdramatizá-la, atribuindo parte dessa baixa à transferência de competências para outros OPC.<sup>133</sup> É dos últimos actos de Alípio Ribeiro, que logo de seguida, após nova entrevista controversa em que defende a passagem da PJ para a alçada da Administração Interna,<sup>134</sup> é substituído a 7 de Maio por Almeida Rodrigues. O primeiro polícia de carreira a ascender ao topo de uma instituição tradicionalmente liderada por magistrados constitui uma novidade muito noticiada que, com poucas excepções (p. ex. de António Martins, da ASJP), suscita concórdia.

---

<sup>131</sup> Cf. JN 10/4/08 p. 7.

<sup>132</sup> Cf. CM 17/4/08. O mesmo CM retoma o assunto a 22/9/08.

<sup>133</sup> Cf. DN 1/5/08; CM, DN, JN, PJ 2/5/08.

<sup>134</sup> Cf. “Saída da PJ do Ministério da Justiça ‘deve ser pensada’”, DE 5/5/08 p. 46.

**Colóquios e conferências respondem pelo essencial da restante cobertura noticiosa de Maio, entre os quais se destacam as jornadas sobre corrupção, organizadas pelo DCIAP e ISCTE a 6 de Maio.**<sup>135</sup> O estudo do ISCTE que motiva as jornadas, tendo por objecto a criminalidade económica registada pelo MP em 2002-2003, revela que 55% das queixas são arquivadas, e apenas 6,5% levam a dedução de acusação. As jornadas atraem ampla atenção e ajudam o MP dar peso às suas reivindicações. Pinto Monteiro reclama o aumento de prazos de investigação uma vez mais, assim como a criação da figura do crime de enriquecimento ilícito. O 2.º Fórum do MP, realizado no dia 16, logra também transmitir alargadamente as críticas desta classe.<sup>136</sup> Nele, um inquérito interno revela que 90% dos magistrados consideram a reforma penal “muito negativa”.

**Ainda em Maio, nova decisão jurisprudencial relevante passa relativamente despercebida. O Tribunal da Relação de Guimarães retira em finais de Abril o segredo de justiça** a um processo de contrabando de tabaco, decretando que a segunda prorrogação de segredo prevista no CPP (artigo 89.º, n.º 6) está limitada a 3 meses, à semelhança da primeira. O MP, seguindo orientação central, disponibiliza apenas parte dos autos, excluindo informações bancárias e fiscais bem como, mais importante, informações posteriores à data da decisão, que considera deverem manter-se sob segredo. Este entendimento leva alguns arguidos a interpor queixa por abuso de poder contra a magistrada responsável. O caso, com implicações vastas, apenas desperta atenção do Sol e do JN, e um mês depois do CM.<sup>137</sup> Os recursos subsequentes fá-lo-ão reaparecer em Setembro.

Após estes acontecimentos, **a reforma penal mantém-se, nos *media*, sem grande visibilidade entre meados de Maio e finais de Junho.** A operação Furacão, com a conclusão de inquérito adiada, entretanto, para final do ano, continua nos escaparates ao estender-se a novos nomes sonantes (Grupo Amorim, Chamartin), mas sem demasiado alarido. O adiamento do prazo de segredo para Junho de 2009 é referido cerca de duas semanas depois apenas

---

<sup>135</sup> Cf. DE, JN 6/5/08; CM, DN, JNeg, JN, Púb, PJ 7/5/08.

<sup>136</sup> Cf. CM, JN, JNeg 16/5/08, Exp, Sol 17/5/08.

<sup>137</sup> Cf. Sol 3/5/08, JN 13/5/08, Sol 17/5/08, CM 14/6/08.



pelo Diário Económico.<sup>138</sup> **Cândida Almeida**, coordenadora do DCIAP, **reitera em duas extensas entrevistas críticas à reforma**: prazos de investigação demasiado curtos, subversão do papel do JIC de juiz de liberdades e garantias para juiz com poder sobre a estratégia de investigação, impossibilidade, possivelmente inconstitucional, do MP recorrer para agravar medida de coacção aplicada por um JIC, atrasos que gerou na operação Furacão, em suma, uma reforma “do tempo dos *hippies*, em que tudo era paz e amor e o arguido era uma vítima da sociedade”, que não serve para investigar e defender a vítima.<sup>139</sup>

O Correio da Manhã “descobre”, apoiando-se em depoimento de Maria José Morgado, que crimes informáticos como a posse de pornografia infantil ou a burla informática, por ficarem abaixo dos 3 anos de prisão, impedem o acesso do MP a dados de tráfego, e clama “Pedofilia na net sem castigo”, ecoando a reivindicação da magistrada de alargamento de tal acesso.<sup>140</sup> No final de Junho, o DN reporta isolado um dos poucos casos de conflito entre MP e JIC na validação do segredo de justiça: num caso de maus-tratos em Santo Tirso, a Relação do Porto apoia a recusa do JIC a um pedido de segredo do MP, indo contra uma directiva da PGR no sentido de manter sob segredo de justiça crimes deste tipo, considerados de investigação prioritária no biénio 2007-2009 ao abrigo da recente Lei de Política Criminal.<sup>141</sup>

**Este período de cobertura dispersa e pontual termina em Julho de 2008, quando a reforma penal regressa ao centro das atenções através de dois acontecimentos: os primeiros resultados da monitorização penal do OPJ<sup>142</sup> e a suspensão do segredo de justiça na operação Furacão pela Relação de Lisboa.** O primeiro relatório semestral de monitorização da reforma, realizado pelo OPJ, é apresentado publicamente a 1 de Julho e gera um sub-pico de cobertura mediática que se estende pelo resto da semana e abrange quase todos os periódicos.<sup>143</sup> O aspecto mais salientado é a diminuição de detenções e prisões preventivas, que resultaria de uma atitude de cautela das

---

<sup>138</sup> Cf. DE 20/6/08.

<sup>139</sup> Cf. SE 23/5/08, CM 15/6/08.

<sup>140</sup> Cf. CM 14/6/08.

<sup>141</sup> Cf. DN 30/6/08.

<sup>142</sup> Cf. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: “Monitorização da Reforma Penal. Primeiro Relatório Semestral”, Maio de 2008.

<sup>143</sup> Cf. JN 1/7/08; CM, DE, DN, Púv, PJ 2/7/08; SE 4/7/08.

polícias face às novas leis; seguido pela apreensão geral sobre os prazos de inquérito e segredo de justiça, nomeadamente sua prorrogação. O Público varia ligeiramente o enfoque, destacando a libertação de reclusos em liberdade condicional antes do fim da pena. Outros aspectos salientados incluem o aumento do recurso à pulseira electrónica e a inocuidade das comunicações hierárquicas de excesso de prazo de inquérito.

**O fim do segredo de justiça na operação Furacão pela Relação de Lisboa faz suceder à relativa tranquilidade mediática o alarme mediático.** A posição em torno da interpretação dos prazos de inquérito marca este processo desde a entrada em vigor da reforma e acaba por revelar um ponto essencial de discórdia da mesma.<sup>144</sup> A 9 de Julho, o Tribunal da Relação de Lisboa considera em acórdão que os prazos de inquérito são retroactivos, ao invés da interpretação do JIC, donde a operação Furacão não tem direito a novas prorrogações e deveria ter cessado o seu segredo em Dezembro de 2007. O MP ergue-se em uníssonos contra esta decisão, estudando de imediato meios de manter o segredo, como recurso para o Tribunal Constitucional.<sup>145</sup> Pinto Monteiro, em declarações muito divulgadas, pede ao poder político coragem para alterar as leis penais, ou “os grandes crimes vão ficar por investigar”.<sup>146</sup>

**A reforma penal regressa ao espaço da opinião:** um editorial do CM vê nela um novo “ciclo de impunidade brutal, daqueles a que o sistema político já nos habituou”, Manuel António Pina considera no JN que certos crimes podem “chamuscas o poder político, sendo natural que o poder político, legislando, se proteja a si e aos seus”.<sup>147</sup> Curiosamente, um dos maiores defensores da reforma, Germano Marques da Silva, diverge de interpretações mais maximalistas da mesma ao considerar que os prazos de investigação não são

---

<sup>144</sup> Recapitulemos brevemente os acontecimentos deste processo: com a entrada em vigor da reforma a 15 de Setembro, o MP pede prorrogação de segredo por 3 meses, mas o JIC Carlos Alexandre considera em despacho de 18 de Setembro que o prazo só conta a partir da entrada em vigor, tendo a investigação pelo menos mais 8 meses de segredo; três empresas arguidas recorrem, alegando que esta interpretação viola o novo CPP; a 23 de Janeiro de 2008, a Relação de Lisboa dá-lhes razão e revoga o despacho, ordenando ao JIC que se pronuncie sobre a extensão de segredo por 3 meses, que este valida a 4 de Março, fixando o prazo para Junho. As mesmas 3 empresas voltam a recorrer, alegando que o prazo de prorrogação deve contar não a partir da decisão da Relação, mas da entrada em vigor da reforma, terminando portanto em Dezembro de 2007. Entretanto, termina a primeira prorrogação de segredo e o JIC concede a 6 de Junho segunda prorrogação por mais um ano, até Junho de 2009.

<sup>145</sup> Cf. CM, DN, JN, Púv 12/7/08; DE 14/7/08; CM, DN, JNeg 15/7/08.

<sup>146</sup> Cf. CM, DN, DE, Púv 17/7/08.

<sup>147</sup> Cf. CM 18/7/08 p. 2, JN 18/7/08 p. 64.

retroactivos e que a segunda prorrogação não está limitada a três meses.<sup>148</sup> O MP reclama nulidades e uma inconstitucionalidade no acórdão, alegando que fora pedido à Relação que decidisse se a primeira prorrogação contava a partir de Setembro de 2007 ou a partir de Março de 2008, pelo que extravasara as suas competências e praticara tanto “excesso de pronúncia” como “omissão de pronúncia”.<sup>149</sup> Entretanto, o acesso aos autos continua em suspenso, pois a Relação de Lisboa pronunciou-se sem ter em conta a segunda prorrogação de segredo. Figuras da justiça desdobram-se em especulações jurídicas: Germano Marques da Silva considera que a Relação predomina sobre a instância inferior, outros pensam que a decisão diz respeito apenas à manutenção de segredo entre Março e Junho (1.<sup>a</sup> prorrogação) e que a abertura dos autos exige que a Relação se pronuncie novamente.

**No final de Julho, é divulgado o balanço semestral de PGD de Lisboa**, que revela haver 783 investigações a crimes económicos em curso. A PGR reitera uma vez mais que a investigação a este tipo de crime está em risco, afirmação que os *media* empolam: 422 casos em risco (Correio da Manhã), 783 casos em risco (JN). A PGR desmente posteriormente estes números.<sup>150</sup> O Correio da Manhã afirma em editorial ser altura do Governo reconhecer o erro e modificar o CPP para alargar os prazos de inquérito, bem como criar um verdadeiro programa de combate à corrupção.<sup>151</sup> Rui Rangel, juiz-desembargador presidente da AJPC, reitera essa opinião em coluna no mesmo periódico.<sup>152</sup> O Público chama a atenção para a libertação no último ano de diversos presos preventivos devido a atrasos nas perícias.<sup>153</sup>

### **1.3. Segundo pico: o espectro da insegurança (Agosto – Setembro 2008)**

Com a chegada do Verão, seria previsível que a reforma penal desaparecesse dos holofotes até Setembro. É o que sucede inicialmente. No

---

<sup>148</sup> Cf. DE 14/7/08 p. 37.

<sup>149</sup> Cf. Púb 22/7/08 p. 31; DN 4/8/08 p. 39.

<sup>150</sup> Cf. CM 28/7/08; CM, DN, DE, JN 29/7/08.

<sup>151</sup> Cf. “Processos em risco”, CM 18/7/08 p. 2.

<sup>152</sup> Cf. “Inquérito e segredo”, CM 30/7/08 p. 2.

<sup>153</sup> Cf. “Presos soltos por atrasos nas perícias psiquiátricas”, Púb 29/7/09 p. 6.

início de Agosto, a tendência é de repescar o que se passou, fazer balanços, arriscar um ou outro ângulo de análise novo, perspectivar o que se seguirá.

**Uma abordagem à reforma enquanto manobra economicista de poupança de custos é inaugurada pelo CM**, fazendo eco de opiniões do SMMP e de estatísticas recentes dos serviços prisionais: desde a entrada em vigor da reforma, foram libertados 1.752 reclusos, o que a 44,61€ por dia por recluso significa que o Estado pouparia 78 mil Euros por dia.<sup>154</sup> O tema será retomado em meados de Setembro por outros dois periódicos<sup>155</sup> e virá a transbordar para as opiniões que ressurgirão mais tarde em força. Os imbróglios da Operação Furacão são esmiuçados em maior detalhe, em antecipação do que poderá suceder no retorno das férias judiciais.<sup>156</sup> O JN nota que a população de condenados a cumprir pena em liberdade (14.000) já supera a população prisional (11.000); a reforma penal, segundo a directora da DGRS, “fez disparar até Março de 2008 em mais de 90% o número das suspensões provisórias de pena e de execução de pena”.<sup>157</sup>

**Em meados do mês uma decisão judicial relevante sobre obtenção de prova desperta um pequeno debate sofisticado para o registo mediático.** A 12 de Agosto, num processo em que o assistente forneceu à polícia SMS que provariam ameaças por parte do arguido, levando este a alegar a nulidade desta prova por ter sido obtida sem autorização do juiz, o Tribunal da Relação de Lisboa valida a prova, equiparando-a às cartas abertas e lidas. Esta aplicação do regime de apreensão de correspondência a mensagens electrónicas, sujeitas ao regime de escutas telefónicas, gera cepticismo, apesar de ter precedentes, e várias vozes da justiça e da política consideram-na inconstitucional.<sup>158</sup>

**Uma sucessão de crimes em Agosto vai catapultar a reforma penal para um protagonismo só comparável ao que conhecera na sua entrada em vigor, um ano antes**, e que se repercutirá até ao Inverno. A 20 de Agosto de 2008, uma carrinha de valores é assaltada na auto-estrada A2 numa acção de uma audácia e profissionalismo inéditos. Este incidente, sucedendo ao sequestro

---

<sup>154</sup> Cf. “Estado poupa 78 mil euros/dia”, CM 5/8/08 p. 4.

<sup>155</sup> Cf. JNeg, JN 15/9/08.

<sup>156</sup> Cf. DE 1/8/08, DN 4/8/08, DE 8/8/08.

<sup>157</sup> Cf. JN 11/8/08 p. 30.

<sup>158</sup> Cf. CM, DN, Púv 13/8/08.

de uma agência bancária em Campolide que acabara em tiroteio e a morte de um dos assaltantes frente às câmaras (7 de Agosto), lança de novo o espectro da insegurança e violência para o centro de uma arena mediática habitualmente preenchida pela *silly season*. **Ressurgem colunas de opinião e depoimentos anunciando o declínio dos brandos costumes e a ascensão do crime violento, criticando a brandura da reacção e a permissividade das leis penais.**<sup>159</sup> Pela última semana de Agosto, os actores políticos estão a manifestar-se, o Governo e a Magistratura movimentam-se. O PSD reclama a demissão do Ministro da Administração Interna, o PS acusa o PSD de oportunismo político, o CDS-PP acusa o governo de ter criado leis penais permissivas, os partidos à esquerda manifestam preocupação ao mesmo tempo que alertam contra um empolamento sensacionalista da insegurança. O Presidente da República declara a jornalistas a 27 de Agosto que a “onda de assaltos e crimes violentos é uma coisa muito séria” e pede uma estratégia adequada para que a “imagem de país seguro não seja alterada”; e o Ministro da Administração Interna desdobra-se em contactos e reuniões. **A PGR emite a 28 de Agosto uma nota de imprensa onde anuncia a criação de equipas especiais contra o crime violento, apela a um maior uso da prisão preventiva e dos processos sumários, sem deixar de criticar o hipergarantismo da reforma penal e reclamar uma vez mais alterações legislativas.**

Nos últimos dias de Agosto, a reforma penal regressou às primeiras páginas. A nota da PGR tem honras de abertura nos principais periódicos nacionais, dando o mote para dossiers alargados e editoriais sobre insegurança e criminalidade violenta, não esquecendo a violência doméstica.<sup>160</sup> O DN elogia inicialmente os apelos à sensatez de magistrados no sentido de aplicar melhor a lei existente, para no dia seguinte, publicada oficialmente a nota, criticar a reclamação de alterações legislativas “ao sabor das circunstâncias”.<sup>161</sup> O JN surpreende-se igualmente com esta reclamação, por abordar temas nunca antes

---

<sup>159</sup> Cf. Mário Ramires, “Choque e espanto”, Sol 9/8/08 p. 6; Eduardo Dâmaso, “Brincar com o fogo...”, CM 21/8/08 p. 2.

<sup>160</sup> Cf. Púv 26/8/08 p. 2-5; DN 28/8/08 p. 2-8; CM, DN, DE, JNeg, JN, Púv, PJ, S, SE 29/8/08.

<sup>161</sup> Cf. “Por uma justiça rápida e de gestão de bom senso”, DN 28/8/08 p. 8; “A proposta do PGR e as leis de conjuntura”, DN 29/8/08 p. 8.

abordados que envolvem redução de direitos dos arguidos, **e questiona-se se a suposta onda de criminalidade não será “empolada pela ausência de notícias suficientemente importantes para disputarem a estes crimes a primazia de uma manchete”**.<sup>162</sup> O jornal “Público” admite esta mesma hipótese, mas destaca antes a falta de meios e organização proporcionados ao aparato judiciário para fazer face a uma reforma que, sendo aceitável, constituiu um passo “maior do que o suportável pelas frágeis pernas do nosso sistema de investigação criminal e, sobretudo, da nossa Justiça”.<sup>163</sup>

**O Governo responde em duas frentes, recusando, por um lado, alterações no imediato às leis penais; anunciando, por outro, uma alteração à lei das armas que facilitará a detenção e prisão preventiva para crimes que envolvam armas de fogo.** Esta alteração é avançada por Rui Pereira em entrevista televisiva a 28 de Agosto e influencia o debate subsequente, ao despertar atenção para a forma como terá surgido no interior do Governo e reacções quanto ao seu carácter de reforma penal encapotada. O Expresso de 30 de Agosto considera a lei das armas uma alteração criativa, que permite manter a posição do Ministério da Justiça, obrigar as magistraturas a abandonar a brandura com que têm aplicado a lei existente e apaziguar as polícias que se sentem desautorizadas.<sup>164</sup>

Na segunda vertente, vários periódicos ecoam **vozes da Justiça** – António Martins (ASJP), António Cluny (SMMP), Carlos Anjos (ASFIC), mesmo Marinho Pinto (OA) – **que censuram a alteração das leis processuais penais por via de legislação extravagante, argumentam que a brandura decorre essencialmente da lei e reclamam por clareza jurídica**.<sup>165</sup> O DN alerta para **uma guerra surda entre o poder político e judicial, e inclina-se para a tese da brandura dos juízes: aparentemente querem ser obrigados a aplicar prisão preventiva perdendo parte da sua capacidade de decisão, para**

---

<sup>162</sup> Cf. José Leite Pereira, director JN, “A pressão mediática”, JN 29/8/08 p. 6.

<sup>163</sup> Cf. José Manuel Fernandes, editorial “Crimes, polícias, ladrões, magistrados e polícias”, Púv 29/8/08 p. 38.

<sup>164</sup> Cf. “Sócrates obrigado a pegar em armas”, Exp 30/8/08 p. 10. Ver também “Armas de fogo em 80% do crime violento”, DE 1/9/08 p. 39.

<sup>165</sup> Cf. “Magistrados contra alteração à lei das armas”, Púv 30/8/08 p. 10; António Cluny, “Lei e a obrigatória brandura dos magistrados”, DN 31/8/08 p. 10; “Juízes querem preventiva mais clara nas leis penais”, DN 2/9/08 p. 10. Artigos nesta vertente reaparecem alguns dias depois com a aprovação da Lei em Conselho de Ministros: CM, DN, DE, JN, Púv 5/9/08.

**estupefacção do editorialista** – “Os juízes estão contras as leis penais (...) mesmo que na lei esteja escrito que o juiz tem a liberdade de a decretar [prisão preventiva] para crimes com penas até 5 anos (...) não consideram que isto seja suficientemente explícito na lei para que eles possam aplicá-lo”.<sup>166</sup> Entretanto, são postas em marchas rurgas policiais aparatosas em bairros considerados problemáticos das maiores cidades.<sup>167</sup>

Chegado Setembro, **as discussões no lastro da “onda de criminalidade violenta” focalizam-se no papel da prisão, especialmente da prisão preventiva, na eficácia do seu efeito preventivo e dissuasor,**<sup>168</sup> na deseabilidade da política criminal menos punitiva representada pela reforma. O momento terá concedido visibilidade acrescida a um estudo do SMMP, do procurador Rui Cardoso, que avalia a evolução da população prisional, desde a entrada em vigor da reforma. Dele destacam os *media* uma redução acentuada do número de presos (menos 2.038), fazendo de Portugal um país afinal com poucos presos a nível europeu (preventivos ou condenados), e a percepção de magistrados de que a reforma contribuiu para o recrudescimento do crime.<sup>169</sup> A DGSP divulga uma nota segundo a qual Portugal é dos países com mais presos na Europa, mesmo após a reforma penal.<sup>170</sup> Cada estudo utilizou países diferentes para comparação. O debate é reforçado quando, a 9 de Setembro, um homem alveja outro numa esquadra de polícia em Portimão e não lhe é aplicada prisão preventiva. Nas reflexões subsequentes, desenha-se uma diferenciação entre quem vê na diminuição da prisão preventiva uma consequência da lei<sup>171</sup> e quem vê nela uma expressão de outros factores,<sup>172</sup> designadamente uma instrumentalização da lei para fins políticos pelos juízes,<sup>173</sup> ao que estes respondem veementemente.<sup>174</sup>

---

<sup>166</sup> Cf. “Uma guerra surda por causa das leis penais”, DN 2/9/08 p. 6.

<sup>167</sup> Cf. “Operações continuam até haver segurança”, DN 31/8/08 p. 6.

<sup>168</sup> É curioso observar como no debate mediático, ao arrempeio do debate jurídico-dogmático, prisão e prisão preventiva, medida de coacção e pena, ocupam um papel simbólico muito equivalente.

<sup>169</sup> Cf. CM, DN, JN, Púv 6/9/08.

<sup>170</sup> Cf. DN, Púv 8/9/08.

<sup>171</sup> Cf. António Martins, “A prisão preventiva”, Púv 15/9/08 p. 33.

<sup>172</sup> Cf. Fernanda Palma, “Tentativa e prisão preventiva”, CM 21/9/08 p. 14.

<sup>173</sup> Cf. Camilo Lourenço “Um dia alguém lincha alguém”, JNeg 12/9/08 p. 31; Fernanda Câncio, “Dúvidas grosseiras”, DN 19/9/08 p. 9.

<sup>174</sup> Cf. António Martins, “Liberdade, segurança e prisão”, Exp 20/9/08 p. 37.

**A violência doméstica regressa em força e torna-se um grande eixo de análise a par da criminalidade violenta:** dados fornecidos pela APAV e pela UMAR merecem destaque de página inteira e mais,<sup>175</sup> a que se junta a proposta da deputada Teresa Caeiro (CDS-PP), apresentada a 1 de Setembro ao Parlamento, de aumentar de 5 para 6 anos o limite máximo da moldura penal deste crime, possibilitando a detenção e prisão preventiva.<sup>176</sup>

**A luta em torno do segredo de justiça mantém a atenção jornalística, especialmente por parte da imprensa económica, ao longo de Setembro e mais esporadicamente Outubro.** Recomeça no início do mês com uma decisão do Tribunal Constitucional, que face à decisão da Relação de Guimarães, no supramencionado processo de contrabando de tabaco,<sup>177</sup> de retirar o segredo e permitir o acesso dos arguidos à totalidade dos autos, dá, em acórdão de 3 de Setembro, razão à pretensão do MP de disponibilizar apenas os elementos que dizem respeito ao arguido e manter sob segredo os que dizem respeito a terceiros, considerando que a abertura na totalidade viola a protecção do segredo de justiça assegurada pela Constituição.<sup>178</sup> Será o primeiro acto de uma guerra de jurisprudência, sucedendo-se ao longo de Setembro e Outubro acórdãos opostos sobre o mesmo tema: na Operação Furacão, o acórdão de 9 de Julho do Tribunal da Relação de Lisboa, contra as pretensões do MP é reiterado a 5 de Setembro; a 17 e 24 de Setembro outros desembargadores da Relação pronunciam-se pela prorrogação do segredo. O Diário Económico aponta, em Outubro, 3 acórdãos pela publicidade contra 2 pelo segredo, e mais tarde aponta o inverso, 2 contra 3.<sup>179</sup> Outros periódicos generalistas abordam de modo menos monotemático, mas não menos extenso, a operação Furacão.<sup>180</sup>

Com tantas questões de reforma penal na ordem do dia, o primeiro aniversário da sua entrada em vigor tem novamente uma visibilidade para além do expectável, sob o signo da apreensão.<sup>181</sup> **O regresso ao espaço de opinião está consumado: os artigos e colunas de opinião sobre a reforma penal,**

<sup>175</sup> Cf. Púv 27/8/08, DN 28/8/08, JN 3/9/08.

<sup>176</sup> Cf. DN, JN, Público 1/9/08.

<sup>177</sup> Cf. p. 125.

<sup>178</sup> Cf. CM, DN, JN, Púv 4/9/08; S 5/9/08.

<sup>179</sup> Cf. "Relação quer fim do segredo de justiça da operação furacão", DE 14/10/08 p. 54; "Operação Furacão não vai ter mais nenhum arguido", DE 27/10/08 p. 42.

<sup>180</sup> Cf. Exp 13/9/08 p. 2-3; entrevista a Cândida Almeida, Sol 13/9/08 p. 10-11.

<sup>181</sup> Cf. DN, JN 14/9/08; CM, JNeg 15/9/08.



**ausentes no primeiro semestre de 2008, timidamente ressurgidos em Julho, reaparecem em força entre fins de Agosto e a primeira quinzena de Setembro.**<sup>182</sup> A abertura do ano no CEJ merece cobertura alargada, com o Ministro da Justiça, chamando a atenção para o consenso político sobre a reforma à data da sua aprovação, a reafirmar que o regime de prisão preventiva não se alterou para o crime violento, enquanto o Procurador-Geral da República, por outro lado, apela a que se ouça quem aplica as leis.<sup>183</sup> Daí em diante, à excepção do tema segredo de justiça/Operação Furacão, os artigos rareiam e dispersam-se tematicamente. A reforma regressa aos bastidores, onde se manterá até ao final, marcada porém por este período.

#### **1.4. Na sombra da insegurança e dos processos mediáticos (Out. 2008 – Maio 2009)**

**Passada a onda mediática da criminalidade violenta, a reforma penal regressa novamente aos bastidores, às secções temáticas dos jornais, onde se manterá.** Quando surge, fá-lo esmagadoramente pela mão da insegurança e aumento da criminalidade, a que se associa o tema conexo da prisão preventiva; em bastante menor medida pelo conjunto de temas criminalidade económica/Operação Furacão; e por fim pela violência doméstica, que persiste em cena mesmo após a promessa de alterações legislativas. A reforma, todavia, perde primazia no panorama mediático da justiça em relação aos temas que ela mesma suscita, que tendencialmente se autonomizam, e perde-a, sobretudo, em relação a um grupo de processos altamente mediáticos que dominam as atenções – o “caso Freeport” acima de todos, os casos “BCP”, “BPN” e “BPP”, os casos “Esmeralda” e “Alexandra”. A cobertura destes casos, e os efeitos que teve na cobertura das demais questões da justiça, entre as quais a reforma penal, mereceria um estudo por si só, que todavia não cabe aqui fazer.

**Em Outubro, a cobertura mediática já regressa ao ritmo institucional.** A mais sonante é a apresentação da nova lei das armas na Assembleia da República, a 1 de Outubro, que constitui como que o último fôlego da onda

---

<sup>182</sup> Cf. Gráfico III 3.

<sup>183</sup> Cf. CM, DN, JNeg, JN, PJ 16/9/08.

mediática de Setembro.<sup>184</sup> **Três partidos de oposição apresentam propostas de alteração ao CPP**, propondo repor a antiga moldura penal de 3 anos para aplicação de prisão preventiva (PCP, CDS-PP) ou alargando as possibilidades de detenção para dar resposta ao problema da violência doméstica (CDS-PP, BE). **O PS** atende a este último desiderato, propondo, em iniciativa própria, **alterar o regime de detenção fora de flagrante delito a casos em que seja “imprescindível para a protecção da vítima”**, para além das “fundadas razões para considerar que o visado se não apresentaria espontaneamente perante a autoridade”. As associações que conduziram esta luta mostram-se satisfeitas.<sup>185</sup> **Os *media* salientam o cepticismo generalizado dos partidos e agentes judiciais.** O DN acusa em editorial o Governo de andar a dois tempos: por um lado, “irreduzível em relação a mexer já na lei”; por outro, deputados do PS “que, a reboque da actualidade, estão a fazer ou a propor remendos ao diploma”.<sup>186</sup>

Ainda em Outubro, três eventos manterão, de forma mais discreta, a reforma penal nos periódicos. A 16 de Outubro, Cândida Almeida reclama num seminário em Castelo Branco o alargamento do segredo de justiça e o agravamento de penas para os crimes económicos; enquanto Pinto Monteiro, a partir de Maputo, lamenta ser difícil a aplicação de prisão preventiva.<sup>187</sup> A 22 de Outubro, Alberto Costa revela, em nova deslocação ao Parlamento, que a tendência de descida da prisão preventiva se inverteu desde Setembro, devido a um aumento de criminalidade.<sup>188</sup> A encerrar Outubro, um **relatório do Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo (OSCOT) revela que 80% dos portugueses não confiam na justiça**, embora a maioria (59%) confie nas forças de segurança, e que o sentimento de segurança diminuiu, embora permaneça maioritário.<sup>189</sup>

**Novembro e Dezembro de 2009 são meses de acalmia.** Pouco se vê cabeçalhos como este – “Novo código penal salvou Fátima Felgueiras de

---

<sup>184</sup> Cf. CM, DN, DE, JN 1/10/08; CM, DN, JN, Púv 2/10/08.

<sup>185</sup> Cf. “PS alarga detenções na violência doméstica”, DN 1/10/08 p. 12; “Associações apoiam medida do PS”, DN 2/10/08 p. 12.

<sup>186</sup> Cf. “Porque é preciso clareza em relação às leis penais”, DN 2/10/08 p. 8.

<sup>187</sup> Cf. DN, JN, Púv 17/10/08.

<sup>188</sup> Cf. CM, DN, DE, JN, Púv, PJ 23/10/08. CM, DN e JE enfatizam nestas declarações uma admissão de aumento do crime.

<sup>189</sup> Cf. DN, JN 30/10/08; S 31/10/08.

condenação em pena de prisão efectiva” – isolado nas páginas do Público.<sup>190</sup> Na operação Furacão, o Tribunal Constitucional decide não apreciar o recurso interposto pelo MP ao acórdão da Relação de Lisboa e determina, portanto, a abertura do processo, mas a notícia não gera tanto destaque quanto os antecedentes deixariam supor, também porque a abertura é não para todos os arguidos mas apenas para os que recorreram, e o MP cessa o combate pelo segredo e tenta ultrapassar a contrariedade por outros meios.<sup>191</sup> **Na violência doméstica, o Conselho de Ministros aprovou o novo regime jurídico para a sua prevenção dando um novo conteúdo ao regime da detenção.**<sup>192</sup> Um congresso extraordinário do SMMP indicia que a prioridade deste é agora combater o novo estatuto do MP, embora não deixe de criticar a reforma penal.<sup>193</sup> O ano termina pautado pela PGR: **Pinto Monteiro alerta no Parlamento que o MP não está preparado para lidar com os crimes económicos, e, posteriormente, em declarações à RR, que o crime vai aumentar,**<sup>194</sup> enquanto o relatório anual de actividades da PGR, regista uma queda residual de 1% do crime participado.<sup>195</sup>

**O período que vai de Janeiro a Maio de 2009 é, como dissemos, dominado pelos casos Freeport e afins. No que respeita à reforma penal, ela surge agora essencialmente na sombra da insegurança.** Podemos simplificá-lo num conjunto de interrogações sucedendo-se no tempo: a criminalidade aumentou? Aumentou quanto? Porquê? Qual a responsabilidade da reforma penal? Será pela diminuição de presos preventivos?

Janeiro de 2009 pode considerar-se um período de transição entre temas que marcaram 2008 e os novos temas que dominarão doravante. **A Operação Furacão vive os últimos actos, enquanto alavanca mediática da reforma penal:** uma vez aberto (parcialmente) o processo e encerrada a polémica do segredo de justiça, **o MP decide emagrecê-lo, parti-lo em processos mais pequenos e avançar com alguns arquivamentos.**<sup>196</sup> Sofrerá novo revés

---

<sup>190</sup> Cf. Púv 8/11/08 p. 7.

<sup>191</sup> Cf. DN 18/11/08; CM, DN, Púv 19/11/08; Púv 27/11/08; DE 28/11/08; DN, JN 29/11/08.

<sup>192</sup> Cf. DN, JN, Púv 21/11/08; Exp 22/11/08; JN 25/11/08.

<sup>193</sup> Cf. CM 20/12/08, CM 21/12/08.

<sup>194</sup> Cf. CM, DN, S 30/12/08,

<sup>195</sup> Cf. CM, DN, JN 31/12/08.

<sup>196</sup> Cf. DN 7/1/09

quando o JIC, Carlos Alexandre, recusa a suspensão provisória de processo para arguidos que reponham voluntariamente as dívidas fiscais, forçando a dedução de acusação, o que coloca em risco a estratégia deste processo.<sup>197</sup> Essa estratégia será salva com o sucesso do recurso para a Relação de Lisboa, 3 meses mais tarde.<sup>198</sup> Mal grado essa aparição posterior, pode-se dizer que termina neste mês de Janeiro a saga mediática de um processo crucial na visibilidade da reforma ao longo de 2008.

Nem todos os temas que surgem são novos. **A prisão preventiva**, que fora dos temas mais falados nos inícios da reforma em 2007, mas passara relativamente despercebida depois até ressurgir com o espectro da insegurança, **consolida-se neste mês para se manter na agenda**. A 5 de Janeiro, o DN destaca, nas suas primeiras páginas, que “a revisão do CPP reduziu em 23% os presos preventivos. Apenas nos dois últimos meses de 2008 se registou um ligeiro aumento, precisamente depois de o procurador ter enviado recados ao MP e aos juízes”.<sup>199</sup> Mais tarde, **Pinto Monteiro concede uma entrevista ao CM onde a afirmação mais destacada é que os magistrados têm medo de aplicar a prisão preventiva,<sup>200</sup> o que suscita resposta pronta, mas dividida da parte dos juízes:** para António Martins (ASJP), os juízes não têm medo de decidir, o procurador-geral é que não pode “sacudir a água do capote” em vez de dar recomendações para que se promova mais a medida;<sup>201</sup> para Rui Rangel (AJPC), o procurador tem razão, o novo regime de responsabilidade civil dos magistrados efectivamente condiciona-os, e só Martins, “possuído por um furor justiceiro”, é que “não vê a precariedade desta relação”.<sup>202</sup> No final do mês, a divulgação do segundo relatório semestral de monitorização da reforma pelo OPJ<sup>203</sup> fornece dados variados dos quais os jornais destacam maioritariamente a baixa de prisões preventivas e de detenções.<sup>204</sup>

---

<sup>197</sup> Cf. DN 21/1/09, DN 22/1/09.

<sup>198</sup> Cf. DE 30/4/09, DE 4/5/09.

<sup>199</sup> Cf. “Nova lei reduz presos preventivos em 637”, DN 5/1/09 p. 4.

<sup>200</sup> Cf. “Magistrados têm receio de decretar prisões preventivas”, CM 11/1/09 p. 8-11.

<sup>201</sup> Cf. “Juízes garantem não temer aplicar prisão preventiva”, DN 12/1/09 p. 17.

<sup>202</sup> Cf. Rui Rangel, “A política do medo”, CM 14/1/09 p. 2.

<sup>203</sup> Cf. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: “Monitorização da Reforma Penal. Segundo Relatório Semestral”, Dezembro de 2008.

<sup>204</sup> Cf. DN 29/1/09; DN, JN 30/1/09.

**A partir de Fevereiro, estabelece-se definitivamente o domínio do tema insegurança neste período final.** Ainda não há dados definitivos que confirmem o aumento da criminalidade – fora o indício dado pelo Relatório de 2008 da PGD Lisboa do aumento de 20% dos inquéritos<sup>205</sup>. Paulo Portas, líder do CDS/PP, responsabiliza a reforma pelo aumento do crime e um “ambiente de condescendência com a delinquência que não é aceitável”, e anuncia propostas que o seu partido levará ao Parlamento a 13 de Março, como um endurecimento da execução de penas, restringindo as condições de liberdade condicional em casos de reincidência e criminalidade violenta ou organizada.<sup>206</sup> Entretanto, o Governo apresenta na sua estratégia de segurança para 2009 mais medidas de combate ao crime violento, como a integração dos sistemas de informação das polícias (Sistema Integrado de Segurança Interna), reforço das operações de prevenção criminal, ou aposta no policiamento de proximidade. Os jornais dão o aumento de criminalidade por adquirido, avançando números preliminares provenientes das polícias.<sup>207</sup>

**Outros temas mantêm em Fevereiro a regularidade ou aparecem pontualmente. Exemplo do primeiro caso é a violência doméstica:** o Governo apresenta e aprova no Parlamento a 13 de Fevereiro o novo regime jurídico de prevenção da violência doméstica, que alarga o estatuto de vítima, facilita a detenção fora de flagrante delito e a aplicação de prisão preventiva. Na mesma sessão parlamentar, o BE propõe uma alteração ao CP para que o conceito de crime continuado exclua os crimes contra as pessoas (como a violência doméstica) e abranja apenas crimes patrimoniais.<sup>208</sup> No segundo caso, registre-se a aparição pontual das perícias e escutas, ambas abordadas pelo DN em artigos mais investigativos: os 5 meses que a PJ espera em média pelas perícias prejudicam a capacidade de cumprir os prazos de inquérito,<sup>209</sup> prazos também difíceis de cumprir nas escutas, onde a falta de meios das polícias as

---

<sup>205</sup> Cf. CM, DN 4/2/09; DE 6/2/09.

<sup>206</sup> Cf. DN 2/2/09 p. 14.

<sup>207</sup> Cf. JN 10/2/09; DN 11/2/09, DN 22/2/09, Púb 28/2/09.

<sup>208</sup> Cf. DN, JN 12/2/09; Púb 13/2/09.

<sup>209</sup> Cf. DN 9/2/09.

impede de entregar relatório das mesmas em 15 dias, e há JIC a recusar escutas por falta de tempo para validá-las.<sup>210</sup>

**Em Março, chega a confirmação do aumento da criminalidade, que se repercute num sub-pico mediático, principalmente a nível de artigos de opinião.** O DN avança em primeira mão dados do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2008: 7,5% de aumento do crime, 10,7% de aumento do crime violento, aumento para o dobro dos assaltos a bancos e bombas de gasolina, um crescimento muito acentuado do crime violento no 3º trimestre, que diminuiu no 4.º trimestre, no que o DN vê como um sucesso da reacção musculada de operações policiais aparatosas. **As reacções fazem a reforma regressar com vigor às colunas de opinião e editoriais** (se bem que não como em Agosto – Setembro de 2008). Uns vêem aqui o falhanço de uma política frouxa e permissiva face ao crime (António Martins, António Cluny),<sup>211</sup> alguns afirmando mesmo ser hora do Governo assumir a responsabilidade e dos eleitores expressarem o seu protesto pelo voto (Rui Rangel),<sup>212</sup> outros evocam a multiplicidade de factores explicativos e criticam o simplismo de tudo reduzir à reforma, notando que as grandes operações policiais de Agosto – Setembro cumpriram um efeito dissuasor e estancaram a escalada do crime.<sup>213</sup> É interessante notar que, neste contexto, um dossier extenso sobre o aumento da criminalidade da revista Focus não refere já a reforma penal de todo.<sup>214</sup>

**Sob o pano de fundo da insegurança, magistrados e agentes policiais fazem ouvir, através de iniciativas institucionais, novamente as suas críticas à reforma.** A nova direcção do SMMP crítica fortemente, no seu manifesto de campanha, o CPP, e anuncia que apresentará no seu mandato “propostas realistas, reflectidas e responsáveis de alteração ao CPP”.<sup>215</sup> A ASFIC organiza a 25 e 26 de Fevereiro o 2.º Congresso de Investigação Criminal, onde o anfitrião, Carlos Anjos, afirma que “se há mais crimes, se a polícia tem mais dificuldades em responder, a reforma é um sucesso só para o

---

<sup>210</sup> Cf. DN 12/2/09.

<sup>211</sup> Cf. Declarações ao Expresso 21/3/09 p. 2.

<sup>212</sup> Cf. Rui Rangel, “O aumento da criminalidade e da insegurança”, CM 14/3/09 p. 22.

<sup>213</sup> Cf. Editorial, DN 14/3/09 p. 8; Moita Flores, “Estatística criminal”, CM 15/3/09 p. 2; Paulo Pereira de Almeida, “A culpa dos números”, DN 20/3/09 p. 63.

<sup>214</sup> Cf. “O crime em Portugal”, Focus 18/3/09 p. 120-127.

<sup>215</sup> Cf. JN 5/3/09 p. 9.

governo”, e que o Governo já está “a alterá-la de forma encapotada através da lei das armas ou a da violência doméstica”.<sup>216</sup> **A lei das armas fora aprovada no Parlamento poucos dias antes (abstenção do PSD e CDS-PP, votos contra do PCP e BE), sob críticas semelhantes da oposição quanto ao seu carácter de reforma penal encapotada, com que o país “passa a ter um CPP para pessoas comuns e outro para pessoas com armas” (Nuno Melo, CDS-PP), “uma trapalhada pela qual a AR vai ser muito criticada” (António Filipe, PCP).**<sup>217</sup>

**No que respeita à violência doméstica**, a proposta de lei do Governo sofre críticas. Pinto Monteiro critica no Parlamento a sua falta de qualidade, considerando-a confusa e mal redigida;<sup>218</sup> enquanto Paulo Pinto de Albuquerque a acusa, em artigo de opinião, de estabelecer uma discriminação injustificada entre vítimas de violência doméstica e as outras vítimas.<sup>219</sup>

**A temática da insegurança persiste em Abril, mês em que o processo Freeport domina já todas as atenções.** Depois das constatações de facto e atribuições de culpas preliminares, os discursos elaboram-se. O CM constata a coincidência do aumento do crime com a diminuição da população prisional e, em editorial, considera que o objectivo de “tantas garantias para os criminosos” não pode ser “a justiça, nem a segurança, mas antes a poupança do Estado com o sistema prisional”, retomando a crítica economicista da reforma que já veiculara.<sup>220</sup>

Em artigo de opinião, **Paulo Pinto de Albuquerque atribui o aumento da criminalidade a três factores**: a reforma penal, o enfraquecimento paralelo da DGRS, que perdeu efectivos justamente quando eram mais precisos para acompanhar os libertados da reforma, e a redistribuição das competências territoriais da PSP e da GNR, pois nos locais onde ela foi mais longe a criminalidade aumentou mais.<sup>221</sup> No JN, Manuel António Pina afirma que a dificuldade de prender corruptos provém da reforma penal aprovada pelo PS.<sup>222</sup>

---

<sup>216</sup> Cf. CM, JN, Púb 26/3/09.

<sup>217</sup> Cf. “Coro de críticas na aprovação da lei das armas”, Púb 20/3/09 p. 6.

<sup>218</sup> Cf. CM, DN, JN 11/3/09.

<sup>219</sup> Cf. Paulo Pinto de Albuquerque, “A discriminação entre vítimas”, DN 27/3/09 p. 63.

<sup>220</sup> Ver p.129.

<sup>221</sup> Cf. Paulo Pinto de Albuquerque, “O relatório da insegurança”, DN 3/4/09 p. 63.

<sup>222</sup> Cf. Manuel António Pina, “De que tem medo o PS?”, JN 10/4/09 p. 56.

O DN questiona-se em editorial o porquê da queda acentuada da criminalidade juvenil,<sup>223</sup> e aponta um consenso entre as polícias de que uma das causas do aumento de criminalidade foi a reincidência dos reclusos libertados.<sup>224</sup>

**A nível institucional, o sector do MP mantém a dinâmica.** João Palma, novo presidente do SMMP, afirma na sua tomada de posse que o CPP limita o MP na resposta ao aumento da criminalidade, e promete combate nos estatutos do MP pela sua autonomia e fortalecimento,<sup>225</sup> opiniões que o presidente cessante António Cluny já veiculara numa entrevista extensa.<sup>226</sup> Duas iniciativas levadas a Parlamento são pouco notadas: uma petição da AJPC por alterações nos Códigos,<sup>227</sup> e um projecto de resolução do PCP para acabar com as limitações à prisão preventiva.<sup>228</sup>

**Abril é ainda marcado a este nível pelo lançamento de um Código de Processo Penal anotado,** iniciativa de um conjunto de procuradores da região Norte. **Pinto Nogueira, Procurador-Geral Distrital do Porto, alerta na ocasião para a ameaça à autonomia do MP que representa seu novo estatuto** e, na esteira de acusações de instrumentalização do MP no caso Freeport, fala de fariseus que só se lembram da justiça quando esta lhes bate à porta, afirmando que não foi o MP quem elaborou “códigos tão complexos e tão pouco transparentes” que permitem arrastar processos.<sup>229</sup> **O ministro Alberto Costa admite no fim do mês no Parlamento a existência problemas na reforma penal, entre eles o número de processos arquivados e a morosidade dos inquéritos que contrabalança a tendência geral de redução dos processos pendentes** (“Não temos ainda uma solução que permita o cumprimento dos prazos de inquérito, mesmo depois da recente revisão do CPP”).<sup>230</sup>

**Chegado Maio de 2009, com o processo Freeport ao rubro, uma onda de distúrbios no bairro da Bela Vista, em Setúbal, prolonga o nexo discursivo insegurança/reforma penal, que vem perdendo mediatismo. Os**

---

<sup>223</sup> Cf. Editorial, DN 11/4/09.

<sup>224</sup> Cf. DN 23/4/09 p. 17.

<sup>225</sup> Cf. DN, JN 17/4/09.

<sup>226</sup> Cf. Sol 10/4/09 p. 24-31.

<sup>227</sup> Cf. DN 13/4/09 p. 11.

<sup>228</sup> Cf. JN 17/4/09 p. 8.

<sup>229</sup> Cf. CM, JN, Púb 26/4/09.

<sup>230</sup> Cf. JN, Púb 30/4/09.



distúrbios da Bela Vista levam o DN a clamar em editorial por um pacto de regime contra o crime, para evitar a demagogia e o populismo,<sup>231</sup> enquanto o CDS-PP continua a atacar a reforma em iniciativas públicas, conseguindo algum eco pela voz convidada de Leonel Carvalho, ex-secretário-geral do Sistema de Segurança Interna.<sup>232</sup> Em meados do mês, assiste-se a mais uma troca de argumentos poder político – magistratura. Instado pelo caso das pressões no processo Freeport e seus possíveis danos na imagem do país, Alberto Costa diz que as dificuldades concentram-se na investigação e acção penal, ou seja, no MP.<sup>233</sup> Logo no dia seguinte, sob grande destaque, um comunicado da PGR afirma que a justiça de facto não funciona bem e que tal se deve às leis existentes: “é necessário alterar leis que permitem libertar perigosos delinquentes, leis que impedem investigações de crimes económicos de grande complexidade, leis que facilitam que se faça letra morta de várias formas simplificadas de julgamento ou de resolução de conflitos e leis que esquecem os direitos das vítimas”. Acrescenta-se que, no final do ano, a PGR apresentará propostas que “a serem aceites e aplicadas com coragem, trarão um MP mais eficiente, mais especializado e mais transparente”.<sup>234</sup> O CM dá razão em editorial à PGR e ataca a “filosofia garantística da reforma”.<sup>235</sup> Pouco depois, surge a questão das detenções: numa conferência da PJ revela-se que esta polícia fez no 1º trimestre de 2009 mais 70% de detenções que no mesmo trimestre de 2008.<sup>236</sup> O Ministro da Justiça mostra-se satisfeito, mas logo o mesmo CM contrapõe que este aumento é enganador, pois as detenções não se repercutem na prisão preventiva, que diminuiu.<sup>237</sup>

## **2. Tendências gerais, assuntos e protagonistas da cobertura mediática**

Cerca de dois anos de reforma penal nos *media* fornecem um conjunto volumoso de informação para interpretar. Tentaremos aqui apontar algumas

---

<sup>231</sup> Cf. Editorial, DN 12/5/09.

<sup>232</sup> Cf. DN, JN 12/5/09.

<sup>233</sup> Cf. i 15/5/09 p. 6.

<sup>234</sup> Cf. DN, i, JN, Púb, SE 16/5/09; JNeg 21/5/09.

<sup>235</sup> Cf. Editorial, CM 17/5/09.

<sup>236</sup> Cf. “Detenções feitas pela PJ sobem mais de 70%”, JN 21/5/09 p. 7.

<sup>237</sup> Cf. “Lei solta ladrões e violadores”, CM 22/5/09 p. 4-5.

tendências gerais da cobertura mediática que acabámos de expor, identificar alguns nexos discursivos e assuntos dominantes, e procurar situar, face a eles, os principais actores da justiça, política e do próprio campo jornalístico.

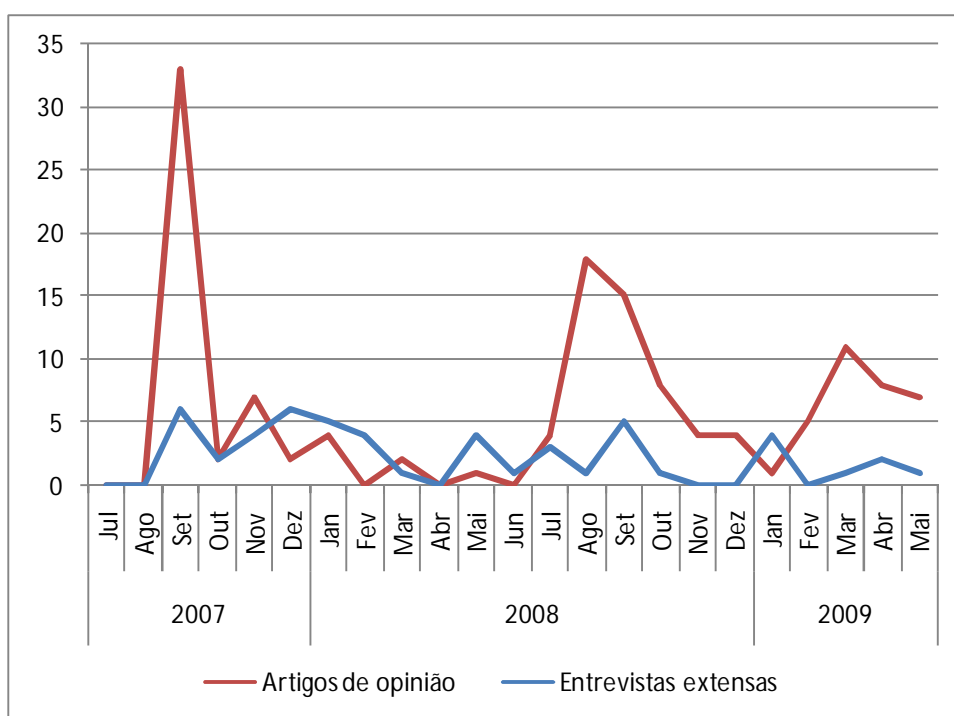
## 2.1. Tendências gerais

Os dois picos mediáticos da reforma são um fenómeno incontornável. Mal grado lidar com o crime, um tema jurídico complexo, acessível apenas a juízes, procuradores, advogados e demais actores da justiça, não seria matéria-prima previsível para um caso mediático desta ordem. A verdade é que uma reforma desta natureza altera rotinas instituídas, e, na justiça, a rotina e o ritual são fulcrais, mas daí esperar-se-ia atritos de teor institucional, algo que os *media* tratam com moderação, enquanto o essencial do debate se desenrola entre especialistas em ambiente próprio. É certo que esta reforma, em concreto, teria motivos acrescidos de polémica, por suscitar uma forte rejeição num dos seus principais sujeitos, o MP, por ter “indisposto” todos os agentes da justiça com uma *vacatio legis* curta, e por afrontar os jornalistas ao proibir-lhes a prática corrente da utilização de escutas como matéria noticiosa. Ela tinha ingredientes para, no seu subterrâneo, se travarem outras lutas. De que forma ou até onde serviu como instrumento dessas lutas, obrigaria a um estudo próprio. Dos aspectos acima referidos, poderia esperar-se uma razoável agitação, mas cremos que ainda assim não são suficientes para compreender como a reforma se tornou num dos casos tão fortemente mediáticos de 2007. Recorrendo a uma metáfora química, diríamos que foram o combustível que alimentou uma explosão, mas precisou de uma faísca. Que faíscas seriam essas? Poderá ter sido a libertação de reclusos de 2007 e os crimes espectaculares do Verão de 2008?

Esquematizamos estes picos da seguinte forma: um acontecimento excepcional (a libertação de reclusos, uma série de crimes particularmente aparatosos), o questionamento mediático quanto às suas causas, o adiantamento de respostas pelos actores do campo da justiça que libertam e amplificam tensões internas latentes, enfim um caso mediático e político que o poder se vê forçado a confrontar. Não passará também despercebido que os

dois factores de ignição que identificámos convocam a ideia de perigo, sempre um poderoso ingrediente mediático. Fica por saber como seria o curso mediático da reforma se não houvesse ocorrido a libertação de reclusos em 2007. Nos períodos de pico mediático, a reforma ocupa o espaço de opinião, acumulando-se editoriais, crónicas e artigos de opinião (Gráfico III 3).

**Gráfico III 3 - Artigos de opinião e entrevistas extensas referindo a reforma penal, Jul. 2007–Mai. 2009**



Fonte: OPJ

**Nos períodos de acalmia, são as acções institucionais e os efeitos em processos mediáticos que mantêm a visibilidade mediática da reforma.**

Por acções institucionais entendemos conferências, colóquios, seminários, e também momentos de mediação com o poder político, como idas de responsáveis institucionais ao Parlamento, ambos utilizados pelos actores judiciais para fazer ouvir as suas posições e reivindicações.

**Os efeitos em processos mediáticos foram uma via de notoriedade mais proeminente na primeira metade de 2008** (na acalmia do último trimestre de 2007 ainda passara pouco tempo para se manifestarem) **e na primeira metade de 2009, aqui em menor grau porque as atenções já incidiam mais sobre a insegurança.** A operação Furacão é o processo mediático que mais

terá puxado pela visibilidade da reforma na globalidade. Compensou uma diminuição das acções institucionais ao longo da primeira metade de 2008 e revigorou o debate público à chegada do Verão, fazendo reaparecer, pontualmente, editoriais e colunas de opinião sobre a reforma penal que praticamente haviam desaparecido nos primeiros meses desse ano. No cômputo geral, a grande maioria dos artigos nestas fases segue um registo informativo neutro. O outro tipo significativo de artigos que referem a reforma, não pela quantidade mas pela extensão e impacto acrescidos, é a entrevista extensa a personalidades da justiça – entende-se por isto artigos de página inteira ou mais com discurso directo do entrevistado, excluindo entrevistas de menor dimensão ou depoimentos com discurso semi-directo. Destacam-se nestas grandes entrevistas figuras do MP como Cândida Almeida, Maria José Morgado ou António Cluny, onde também estão representadas vozes da política, da magistratura judicial, das polícias, da academia e da advocacia (Quadro III.1).

**Quadro III.1 - Entrevistas extensas referindo a reforma penal, Set. 2007–Jul. 2009**

Cândida Almeida, DCIAP (6 entrevistas)	Púb 23/9/07, DE 13/3/08, SE 23/5/08, CM 15/6/08, Sol 13/9/, DN 30/11/08
António Cluny, SMMP (5)	CM 26/10/07, Sol 8/3/08, CM 16/5/08, Sol 25/10/08, Sol 10/4/09
Maria José Morgado, DIAP	DN 2/12/07, DE 6/5/08, DN 7/7/08, DE 15/5/08, DE 6/8/08
Alberto Costa, Ministro da Justiça (4)	JN 29/9/07, Vis 17/1/08, Exp 13/9/08, Púb 24/1/09
António Martins, ASJP (3)	CM 18/11/07, PJ 29/7/08, Púb 14/9/08
Germano Marques da Silva, Professor	DE 20/9/07, JNeg 20/2/08, DN 5/7/08
Pinto Monteiro, PGR	Sol 22/10/07, CM 30/12/07, CM 11/1/09
Rui Rangel, AJPC	JC 25/2/08, DN 7/9/08, DN 3/1/09
Alípio Ribeiro, PJ (2)	Púb 3/2/08, DE 5/5/08
Rui Pereira, Min. Administração Interna	CM 11/11/07, DN 9/12/07
Aguiar Branco, PSD (1)	DN 5/4/09
António Marinho Pinto, Bastonário OA	Foc 12/12/07
António Pires de Lima, ex-Bastonário OA	CM 14/9/07
Carlos Anjos, ASFIC	CM 16/3/09
Costa Andrade, Professor	CM 30/9/07
Figueiredo Dias, Professor	CM 21/11/07
Francisco Espinheiro, Advogado	JC 31/12/07
João Resende Neiva, Advogado	PJ 23/11/07
Laborinho Lúcio, Juiz-conselheiro	JN 9/2/08
Luís Batista, PJ	CM 26/1/09
Marques Vidal, ex-Director PJ	CM 16/12/07
Noronha do Nascimento, Presidente STJ	DN 16/9/08
Ricardo Cardoso, Juiz	Sol 29/5/09
Santos Cabral, Juiz	Vis 27/9/07

**2.2. Assuntos**

O que se disse sobre a reforma penal? De declarações genéricas sobre a reforma em geral a assuntos específicos há uma gama vasta de discursos. Certos assuntos acabam por associar-se e serem subsumidos a um nexos discursivo mais amplo, de teor mais normativo, enquanto outros se mantêm relativamente estanques, tratados na sua especificidade de problemas jurídicos. Abordamos brevemente os discursos genéricos, antes de nos demorarmos nos principais nexos discursivos e assuntos, referindo ainda outros assuntos de interesse, mas menor visibilidade.

**As declarações genéricas sobre a reforma penal são mais visíveis na fase inicial da mesma**, o que é natural, tratando-se do momento em que os

actores são chamados a definir o seu posicionamento na arena mediática face ao novo tema. Um aspecto muito presente inicialmente consiste na discussão sobre as “origens” políticas da reforma: a ideia da reforma politicamente motivada pelo processo “Casa Pia”, vingança dos partidos do poder (especialmente do PS) sobre o MP e os jornalistas. Vê-se, também, críticas à falta de qualidade técnica, vaticínios do seu falhanço a prazo, ou, inversamente, mas mais raramente, elogios à dignificação dos arguidos. Com o tempo, este tipo de referências à reforma penal recua, concomitantemente com o enquadramento instrumental da reforma em nexos discursivos.

**Identificamos três nexos discursivos principais de pendor normativo em torno da reforma, a que se associam tendencialmente certos assuntos, por ordem decrescente de visibilidade: a) o nexo da insegurança, a que se associa a prisão preventiva ou a população prisional; b) o nexo da grande criminalidade, a que se associa o segredo de justiça, a criminalidade complexa, a operação Furacão; c) e o nexo da violência doméstica, a que se associa a detenção.**

O nexo da insegurança assenta na ameaça do crime sobre a sociedade, na ideia que a criminalidade está a aumentar em número e/ou violência, que a população está mais exposta ao perigo e que a reforma é responsável por isso. A verdade é que **agenda garantística da reforma expunha-a a esta possível acusação**, que veio a sofrer consideravelmente. Há exemplos deste discurso na primeira fase da reforma. Após recuarem na primeira metade de 2008, a onda de criminalidade do Verão desse ano vai consagrá-los como o discurso dominante até final, sobretudo a partir do momento em que se confirma estatisticamente o aumento da criminalidade. Face a essa percepção, vêm-se juízes, advogados, professores e alguns jornalistas a questionar essa associação causal, lamentar a falta de serenidade que o empolamento mediático introduz.<sup>238</sup> Há, ainda, entre jornalistas críticas à reforma penal como o produto de uma “senda europeia de

---

<sup>238</sup> Cf. José Miguel Júdice, “Criminalidade, pé-de-atleta e aspirinas”, Púb 29/8/08 p. 37; Manuel Madeira Pinto, juiz, “Justiça e opinião pública”, JN 7/9/09 p. 14; Germano Marques da Silva, “Reforma social”, Notícias Magazine 5/10/08, p. 8; Fernanda Cândia, “Leituras preventivas”, Notícias Magazine 14/9/08, p. 10.

tolerância lenta, mansa, cheia de intenções paternais e caridosas a favor dos agressores”,<sup>239</sup> um sinal de permissividade para os criminosos.

**A prisão preventiva é o assunto mais associado ao nexo da insegurança.** É dos assuntos mais referidos na fase inicial da reforma, do “trauma” da libertação de reclusos, após o que esmorece, reaparecendo com o espectro da insegurança do Outono de 2008. Vemo-lo em Setembro de 2008 com o cepticismo de jornalistas face ao protagonismo dos juízes nas críticas à reforma penal e a algumas decisões polémicas de não aplicação desta medida de coacção, por exemplo, aquando do tiroteio na esquadra de Portimão.<sup>240</sup> **O debate então desenvolve-se em duas vertentes: até que ponto a lei obrigou os juízes a reduzir a aplicação de prisão preventiva, e qual a desejabilidade de promovê-la novamente.** Na primeira vertente, como vimos atrás, alguns jornalistas alinham na tese de uma aplicação demasiado generosa da lei por parte dos juízes. Na segunda vertente, embora não se encontre quem reclame abertamente mais prisão, o ambiente geral punitivo leva várias vozes a alertar que prender mais não é solução para a insegurança.<sup>241</sup> Outros assuntos enquadram-se mais discretamente neste nexo, como a evolução da população prisional, que suscita vários artigos espaçados no tempo.<sup>242</sup>

**O nexo da grande criminalidade joga com a dificuldade de a perseguir,** que a reforma penal teria dificultado ainda mais. Evoca a ideia de parcialidade da justiça. Nele, a reforma penal representa impunidade dos ricos, dos poderosos. Foi um nexo mais regular no tempo que a insegurança, visível praticamente desde o início da reforma, manteve a reforma na agenda mediática no período de Fevereiro – Julho de 2008, nomeadamente, com as atribuições da operação Furacão, e ressurgiu no período seguinte.

**Segredo de justiça, criminalidade complexa e operação Furacão são três assuntos que remetem tendencialmente para o nexo da grande criminalidade.** A operação Furacão não é estritamente um assunto jurídico, mas incluímo-la aqui para fazer justiça à assinalável cobertura que teve, que serviu

---

<sup>239</sup> Cf. Inês Pedrosa, “Crimes impunes”, Exp 11/10/08 p. 110.

<sup>240</sup> Ver p.132.

<sup>241</sup> Cf. José Miguel Júdice, “Criminalidade, pé-de-atleta e aspirinas”, Púb 29/8/08 p. 37; José Leite Pereira (director JN), “Discutir a criminalidade”, JN 24/9/08 p. 6.

<sup>242</sup> Cf. JN 11/3/08, DN 5/1/09, Púb 24/2/09, CM 10/4/09, JN 1/5/09.

de palco de exposição para os assuntos jurídicos. Este tríptico de assuntos ilustra as dificuldades que o novo paradigma de publicidade trouxe ao sector de topo da investigação criminal, sector com um acesso privilegiado aos *media*, que utilizou eficazmente. **O debate é reduzido nesta matéria, talvez por ser a única reiteradamente escrutinada desde o início da reforma: as queixas e críticas de vozes influentes do MP são regularmente transmitidas pelos *media*, e outras opiniões pouco se manifestam.**

**A violência doméstica pode considerar-se um nexos discursivo e simultaneamente um assunto, pois sobre ele incide tanto um discurso normativo como um discurso técnico.** O nexos da violência doméstica joga com a ideia da vítima indefesa que é necessário proteger, neste caso a mulher. Perpassa um tom normativo forte nos artigos que tratam da violência doméstica, mas uma condenação difusa, que não se materializa numa figura arquetípica como os “criminosos”, os “poderosos”, os “políticos”. Ao assunto violência doméstica, num registo mais técnico, costuma associar-se a detenção, que foi praticamente circunscrita a situações de flagrante delito, e, por vezes, a prisão preventiva, que se considera também muito difícil de aplicar nestas situações, o que originou casos que suscitaram o repúdio das associações de defesa das mulheres e das vítimas. Ao contrário dos restantes exemplos, não se vislumbrava inicialmente aqui um ponto polémico da reforma, só com o tempo ele foi sendo descoberto. Não se pode dizer que a reforma penal dedicasse particular atenção a esta matéria, mas ela constitui bom exemplo do que se pode considerar consequências imprevistas da acção legislativa.

Este nexos surge a partir de Fevereiro de 2007, nunca será ponto central de um pico mediático como a prisão preventiva ou o segredo, mas graças à acção reiterada e mediaticamente muito eficiente das associações de mulheres e de vítimas, manter-se-á persistente como um dos temas mais regulares até final, sustentando a reforma penal nos *media* a par da grande criminalidade na primeira metade de 2008 e beneficiando também de exposição acrescida com a bolha da insegurança do Verão de 2008. Mesmo depois de promessas de alterações legislativas, este tema persistirá nos escaparates. Não há inicialmente debate, pois não há muito a debater – ninguém se declararia contra o combate à violência doméstica – mas quando o governo faz alterações para confrontar o



problema trazido pela reforma, a solução sofrerá críticas, não só de forma, como as críticas à falta de qualidade da proposta,<sup>218</sup> mas também de conteúdo, como a discriminação que introduziria entre as vítimas de violência doméstica e as outras vítimas.<sup>219</sup>

**Outros assuntos foram alvo de atenção ao longo de quase dois anos sem serem integrados em nexos discursivos**, mantendo-se relativamente estanques na sua especificidade. A maior parte deles regista-se na fase inicial da reforma. **As penas alternativas, como a pulseira electrónica, são um pouco mais duradouras, surgindo pontualmente até 2009,<sup>243</sup> com divergências curiosas:** no caso da pulseira electrónica, uns dizem que está a afectar a operacionalidade das polícias e que os custos decorrentes podem não compensar a poupança em prisões,<sup>244</sup> outros que o seu uso tem vindo a aumentar, que é um sucesso e que restitui dignidade aos arguidos.<sup>245</sup> Diga-se que, contra a percepção mediática, os indicadores estatísticos mostram uma diminuição da sua utilização, como adiante se verá.

As **escutas devem a notoriedade inicial à reacção da classe jornalística**, afrontada com a proibição da sua divulgação, após o que as atenções progressivamente se viram para aspectos jurisprudenciais que foram surgindo – a destruição imediata de escutas irrelevantes<sup>246</sup> – e para as dificuldades operacionais que se verificam no terreno.<sup>247</sup> **As reaberturas de audiência** reapareceram pontualmente em 2008 com a revelação dos diferentes entendimentos que delas havia num tribunal,<sup>132</sup> o mesmo se verificando para a norma **do crime continuado** com decisões jurisprudenciais em 2009.<sup>248</sup> **A vacatio legis**, pela sua brevidade, indispôs todos os agentes da justiça e ajudou à explosão mediática de Setembro de 2007, após o que, naturalmente, desapareceu.

---

<sup>243</sup> Cf. JN 11/8/07, DN 19/8/07, DN 21/9/07, JN 21/9/07, Púv 4/1/09, CM 4/5/09, DN 17/4/09, Exp 18/4/09, JN 24/5/09.

<sup>244</sup> Cf. CM 4/5/09 p. 4-5.

<sup>245</sup> Cf. JN 24/5/09 p. 3-5.

<sup>246</sup> Cf. notas 125 e 126.

<sup>247</sup> Cf. DN 12/2/09 p. 18.

<sup>248</sup> Cf. “Supremo rejeita tese do crime continuado”, JN 18/1/09 p. 10.

### 2.3. Protagonistas

Vistos os principais nexos e assuntos, **os posicionamentos de actores colectivos do mundo da justiça face à reforma mantiveram-se bastante estáveis no tempo. Entre os actores do campo da justiça, distinguimos, num espectro que vai da maior oposição ao maior apoio à reforma, quatro grandes blocos: MP, juízes, especialistas e advogados. Esta é também uma ordem de visibilidade: quem mais se opõe à reforma é quem mais se pronuncia sobre ela.**

**O Ministério Público é, sem dúvida, o actor mais consistentemente contra a reforma.** Foi ele que nas épocas de baixo perfil mediático manteve a reforma na agenda. É o impulsionador essencial do nexo da grande criminalidade, que encontra grande acolhimento entre os jornalistas. Os seus nomes mais sonantes na investigação, os representantes sindicais do SMMP, e progressivamente o próprio PGR criticam veementemente o fim do segredo de justiça, reivindicam prazos alargados para a investigação à criminalidade complexa (sem, no entanto, contestar a existência em geral de prazos), exigem, desde muito cedo, novas alterações às leis.<sup>249</sup> A sua intervenção tem muita visibilidade através de diversas grandes entrevistas, declarações em acontecimentos institucionais e depoimentos para artigos, onde são das fontes mais utilizadas.<sup>250</sup>

**Os juízes revelam o que qualificaríamos de cepticismo crescente face à reforma, sendo o bloco cuja posição mais perceptivelmente evolui no tempo, num sentido de intensificação da crítica.** Inicialmente há um discurso cauteloso, e vê-se mesmo algumas vozes internas de elogio à reforma, porventura, por a acção funcional deste grupo não parecer tão directa e visivelmente afectada como a do Ministério Público. Nessa fase, entre as questões que lhes suscitam crítica, contam-se a relativização que as reaberturas de audiências fazem do pilar normativo do trânsito em julgado, assim como as indefinições do procedimento para realizá-las. Posteriormente, com a ascensão

---

<sup>249</sup> É curioso observar que Pinto Monteiro, inicialmente cauteloso e não acompanhando as figuras mais proeminentes do MP nas críticas à reforma, acaba como um dos representantes mais visíveis das mesmas.

<sup>250</sup> Cf. Quadro III.1.

do espectro da insegurança no Verão de 2008, ver-se-ão envolvidos em polémicas em torno da prisão preventiva que ajudarão a endurecer a sua posição face à reforma.

A não aplicação da prisão preventiva em alguns casos de crime violento provocará a estupefacção dos *media*, que chegarão a acusar os juízes de instrumentalizar a lei para descredibilizar a reforma penal, e levará Pinto Monteiro a falar em medo de aplicar a prisão preventiva, duas imputações a que a ASJP responderá.<sup>251</sup> Serão também uma voz sonante na crítica à lei das armas, considerando-a uma alteração encoberta ao CPP que só aumenta a confusão legislativa.<sup>252</sup> A sua mensagem passará preferencialmente através de depoimentos para artigos, onde a imagem do MP, são uma fonte muito demandada, entrevistas alargadas dos representantes institucionais (António Martins da ASJP, Rui Rangel da AJPC), e artigos de opinião.<sup>253</sup>

**Os especialistas, essencialmente académicos, são o grupo mais equidistante neste espectro, não porque individualmente sejam neutros, mas porque se equilibram entre apoiantes e críticos.** Constituem um grupo pequeno, mas com peso no debate, por via do seu capital institucional. Na fase inicial, os penalistas Germano Marques da Silva e Costa Andrade concentram o protagonismo, representado, respectivamente, a defesa e a crítica da reforma. Enfatizam questões como as reaberturas de audiência, a norma do crime continuado, ou a responsabilidade penal das pessoas colectivas, aspecto menosprezado pelos outros actores e muito criticado por Costa Andrade. Na fase intermédia (2008) e final desta análise (2009), estas figuras cedem o papel mediático de especialista, e a mesma divisão apoiante/crítico, respectivamente, a Fernanda Palma e Paulo Pinto de Albuquerque. Fernanda Palma, a cronista mais frequente e regular da reforma por via da sua coluna semanal no CM, acumula de início ao fim mais de uma dezena de artigos sobre assuntos muito variados (divulgação de escutas, destruição de escutas, flagrante delito, reaberturas de audiência, prisão preventiva, indemnizações aos arguidos, segredo, denúncias anónimas), onde, num tom pedagógico, contradiz muitas das

---

<sup>251</sup> Ver notas 166 e 201.

<sup>252</sup> Ver, por exemplo, Maia Costa, juiz-conselheiro do STJ, “Lei das Armas e extravagâncias legislativas”, Sol 29/5/09 p. 26-27.

<sup>253</sup> Nomeadamente Rui Rangel, da AJPC, com sua coluna de opinião no CM.

acusações feitas à reforma. Paulo Pinto de Albuquerque, surgindo um pouco mais tarde, em 2008, desenvolve um discurso geralmente de crítica circunstanciada à reforma em matérias como as escutas, criminalidade económica, regime de violência doméstica, ou penas suspensas. Enquanto os especialistas da fase inicial se pronunciam através de depoimentos e entrevistas extensas, estes fazem-no exclusivamente através de colunas e artigos de opinião.

**Os advogados surgem como o actor colectivo mais favorável à reforma, um apoio cada vez mais discreto, não tanto porque diminua em grau, mas antes em visibilidade.** Na fase inicial da reforma, a Ordem dos Advogados surge como praticamente a única instituição do mundo judicial que a apoia, exceptuando na questão da *vacatio legis*. Uma posição compreensível tendo em conta a agenda garantística da reforma que atende a reivindicações de longa data da advocacia. Há, mesmo assim, vozes pontuais que divergem deste consenso, criticando o apoio à norma de proibição da divulgação de escutas,<sup>254</sup> ou as restrições aos recursos.<sup>255</sup> Refira-se que com o novo bastonário da Ordem dos Advogados, António Marinho Pinto, eleito em Novembro de 2007, esta linha de apoio, mantendo-se, torna-se mais matizada, ouvindo-se, por exemplo, críticas à pressa que maculou a política legislativa em matéria penal.<sup>256</sup> Ao longo de 2008 e até final, esta classe deixa praticamente de ser ouvida em relação à reforma, associada a outras questões com a notoriedade mediática do novo Bastonário.

Saindo do campo da justiça, **refira-se que o campo da política e seus actores surgem face àquele num patamar muito inferior de visibilidade.** Inicialmente, o comportamento da classe política parece pautar-se por reacção aos actores da justiça e às questões que iam pondo em jogo. **Da esquerda à direita, encontra-se clivagens de circunstância, mas não propriamente de princípio face à agenda garantística da reforma penal.** Apenas com o desenrolar do tempo se acentuarão diferenças. O PS mantém-se até ao fim como o pilar mais sólido de apoio à reforma, com uma representação mediática

---

<sup>254</sup> Cf. Luís Menezes Leitão, “O legislador sem rosto”, JN 18/10/07 p. 21.

<sup>255</sup> Cf. José António Barreiros, “As novas leis penais – quando o legislador não se presume inocente”, Sol 3/11/07 p. 20-21.

<sup>256</sup> Cf. “Críticas a legislação feita ‘à pressa’”, JN 26/3/09, p. 8.

muito centrada no ministro da Justiça Alberto Costa – porventura, o único político que foge à regra e tem quase tanta visibilidade com os actores judiciais mais proeminentes – e, em menor grau, em Rui Pereira, um dos autores da reforma e ministro da Administração Interna.

**O PSD, parceiro do PS na elaboração da reforma, evolui mediaticamente da sua defesa para um mutismo crescente à medida que os ataques se vão acumulando. Os partidos à esquerda, PCP e BE, que haviam ensaiado uma tímida oposição no processo de aprovação da reforma, vão tornar-se interlocutores preferenciais das reivindicações das magistraturas, centradas na grande criminalidade, e posteriormente das reivindicações associativas sobre a violência doméstica, onde o BE tem proeminência. À direita, o CDS-PP, inicialmente com um percurso análogo ao do PSD, aposta em 2009 no nexos da insegurança, com um discurso punitivo que culpa a reforma pelo aumento da criminalidade, ataca o seu garantismo e propõe um endurecimento da política criminal.** A manobra parece resultar, pois nesse período o partido tem mais visibilidade na cobertura da reforma que os seus rivais. Estes actores pronunciam-se no seu próprio palco, o Parlamento, as comissões parlamentares, as jornadas partidárias, dispensando por regra a intervenção directa no campo mediático através de artigos de opinião ou entrevistas.

Por fim, **os actores do campo mediático. O seu papel é crucial na formação dos picos mediáticos e na consolidação dos nexos discursivos que moldam a opinião pública.** Nos jornais analisados, há uma diferença marcada para os jornais ditos “de referência”. O Correio de Manhã foi o jornal que mais referiu a reforma penal e mais sobre ela opinou. Foi entre os jornais analisados o principal veículo dos nexos da insegurança e da grande criminalidade. Nas suas páginas, a reforma penal foi uma manobra de autodefesa das elites político-económicas e de poupança de custos no sistema prisional, a expensas da população, que expôs a maiores perigos e insegurança, e dos jornalistas, que privou do direito de informar. A crítica à reforma como manobra economicista de poupança de custos é praticamente seu exclusivo. Paradoxalmente, o mesmo jornal alberga a cronista mais prolífica na pedagogia

e defesa da reforma, Fernanda Palma, donde curiosamente resulta que nele se encontra talvez o tratamento mais extensivo e multifacetado da reforma penal.

O JN situou-se inicialmente na mesma linha de discurso, mas posteriormente moderou-a, de modo que quando se ergue o espectro da insegurança chega, numa curiosa e rara auto-reflexividade, a lamentar o empolamento mediático da criminalidade e a alertar que políticas mais repressivas não diminuem a insegurança. Esta linha editorial contrasta com as suas colunas de opinião, que se mantêm mais agressivas.

Público e DN seguem uma posição ambígua, na qual coexistem, por um lado, condenação da norma de divulgação de escutas, censuras à falta de bom senso da classe política, suspeitas face às suas motivações, e, por outro, aplausos ao reforço dos direitos individuais, à limitação da prisão preventiva, ao desígnio de acelerar o funcionamento do sistema. O DN acabará curiosamente a criticar o casuísmo legislativo feito ao sabor das ondas mediáticas. Tendo estes periódicos um registo menos normativo, o nexos da grande criminalidade também transparece nas suas páginas, por via do destaque que dão a figuras do Ministério Público.

## **Síntese**

Se algo se pode dizer da reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal de 2007, é que foi uma reforma mediática, na sua génese como no seu decurso. Seria interessante, aliás, compará-la neste aspecto com as reformas anteriores, algo para além do âmbito deste estudo, mas mesmo nessa ausência arriscamos afirmar que esta reforma sofreu um grau de atenção e escrutínio mediático muito além das antecessoras e de outras reformas estruturantes, como a reforma do mapa judiciário

No seu decurso, a reforma conheceu uma cobertura mediática para além do que a sua natureza jurídica deixaria adivinhar, primeiro em nome próprio, aquando do choque da entrada em vigor em Setembro de 2007, e, posteriormente, por temas conexos, sobretudo, a grande criminalidade económica, ao longo de 2008, e a insegurança, a partir do Verão de 2008 até ao presente. A grande criminalidade e a insegurança, como agregadores para o

público leigo de um conjunto de temas mais especificamente jurídicos – segredo de justiça e criminalidade complexa no primeiro caso, prisão preventiva no segundo caso – a que se junta ainda a violência doméstica, acabaram por constituir nexos discursivos de teor normativo que constituíram as mensagens mais proeminentes dos *media* sobre a reforma: uma reforma que não ataca os poderosos, desprotege as vítimas, protege criminosos e aumenta a insegurança. A imprensa considerada mais sensacionalista é o principal veículo destas mensagens, embora não em exclusivo.

Não escapará ao leitor que os principais nexos discursivos identificados são negativos. A selectividade dos *media*, que no terreno do crime e da justiça em geral se pode exprimir na máxima de que o bom funcionamento da justiça raramente é notícia, parece confirmar-se. Raras foram as notícias em tom positivo, como, pontualmente, se encontra para o aumento das garantias dos arguidos, o acréscimo do uso da pulseira electrónica e o sucesso que estará a representar. Refira-se que DN e Público procuraram todavia, não tanto nas notícias, mas através de editoriais, contrabalançar essa negatividade.

No terreno jurídico, o CPP surge como o pomo da discórdia da reforma penal. O enquadramento mediático remete quase sempre para questões processuais, não para questões substantivas de natureza penal. Mesmo uma alteração ao CP que poderia convocar o espectro da insegurança, a liberdade condicional, não mereceu a atenção dedicada a alterações ao CPP como a prisão preventiva e o segredo de justiça. Este é um dado interessante se se tiver em conta que o aumento das penas é um ingrediente predominante das reformas punitivas influenciadas pelos *media*, a que a investigação tem chamado *populismo penal* ou *direito penal simbólico*. No caso português, o aumento das penas raramente foi propalado, mesmo após a onda da insegurança.

Que consequências tiveram ou terão os *media* na reforma penal? A violência doméstica é um exemplo de *agenda setting* conduzido com sucesso pelas associações de defesa das vítimas e mulheres, para a qual os *media* muito contribuíram. Mais notoriamente, a lei das armas foi criticada, até por jornalistas, por constituir uma reforma penal encapotada, motivada pelos *media*. As críticas que lhe moveram juízes – porventura pela sua posição, mais sensíveis à

importância da coerência formal e estabilidade do Direito – ecoaram a ideia de um direito penal simbólico em funcionamento.

Tendo em conta a linha política governamental de recusar alterações penais a médio prazo, de resto em consonância com os valores de estabilidade e durabilidade prezados no campo jurídico, dificilmente elas teriam ocorrido sem a influência dos *media*. Mais prospectivamente, a julgar pelo percurso mediático destes dois anos, a consolidação de uma linha garantista em futuras alterações penais terá obstáculos acrescidos. Embora com *nuances*, o panorama mediático do crime em Portugal parece também puxar no sentido punitivo.





## Capítulo IV

### Do inquérito ao julgamento: a procura e o tempo dos tribunais

#### Introdução

Avaliamos, nos capítulos seguintes, o efeito, na prática dos órgãos judiciais, das alterações que a reforma penal introduziu nos diferentes regimes das medidas em avaliação, tentando mapear consensos, posições controversas, problemas e boas práticas. Essa avaliação dá-nos o impacto da reforma na prática de cada um daqueles regimes. Os indicadores que apresentamos, neste capítulo, têm um objectivo diferente. Interessa-nos aqui avaliar, se e em que medida, a reforma penal já se faz sentir nos principais indicadores de eficiência das diferentes fases processuais. É certo que as alterações processuais não incidiram com a mesma intensidade em todas as fases do processo. A dimensão das alterações atinge, sobretudo, normas jurídicas susceptíveis de influenciar a tramitação dos processos na fase de inquérito e na fase de recurso. Contudo, não só indirectamente por esta via, mas porque, também, embora menos, foram introduzidas alterações nas fases de instrução e julgamento era fundamental essa avaliação, embora com a ressalva de que o tempo decorrido de vigência de reforma não permite avaliações seguras destes impactos.

Uma das inovações da reforma, com impacto na fase de julgamento, foi introduzida pelo artigo 317º-A, do Código de Processo Penal que passou a permitir que o condenado, com decisão já transitada em julgado, em cumprimento de pena, requeira a reabertura da audiência para que lhe seja aplicado o novo regime penal mais favorável. Esta medida teve algum impacto na fase inicial da reforma, mas já sem especial expressão nos últimos meses da monitorização. Iniciamos a análise da fase julgamento com a avaliação desta medida.

## 1. A fase de inquérito

A fase de inquérito e os actos tendencialmente a praticar nesta fase processual foram objecto de particular atenção na reforma do Código de Processo Penal de 2007, com a alteração a um número significativo de normas jurídicas que influenciam a tramitação dos processos nesta fase. As alterações são, no entanto, específicas de institutos próprios, mantendo-se a sua estrutura básica, tal como se encontrava desenhada no Código de Processo Penal de 1987.

Neste Capítulo, propomo-nos proceder a uma primeira análise dos principais indicadores estatísticos relacionados com esta fase processual. Os dados são apresentados com o objectivo de avaliar se a reforma teve ou não qualquer impacto no volume e na estrutura da criminalidade nesta fase.

### 1.1 O movimento processual e a criminalidade na fase de inquérito

Com a reforma de 2007 do Código de Processo Penal, manteve-se a obrigatoriedade de, com a notícia do crime, se proceder à abertura de inquérito, que terá como finalidade única investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação<sup>257</sup>. Não obstante, a aprovação da Lei-Quadro da Política Criminal<sup>258</sup> e da Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, que define objectivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, acção penal e execução de penas e medidas de segurança para o triénio 2007-2009, as mesmas não prejudicam o princípio da legalidade, a independência dos tribunais e a autonomia do Ministério Público<sup>259</sup>. O que está em causa é a definição dos crimes que serão prioritariamente investigados, mas todos o deverão ser.

---

<sup>257</sup> Cf. artigo 262.º, do CPP. Nos termos do artigo 262.º, n.º 2, do CPP, a notícia do crime dará sempre lugar à abertura de inquérito, “ressalvadas as excepções previstas neste Código”. Estas dizem respeito aos crimes vulgarmente designados por semi-públicos ou particulares em que o exercício da acção penal está dependente de queixa ou acusação particular, respectivamente.

<sup>258</sup> Aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

<sup>259</sup> Cf. artigo 2.º, alínea a), da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

O volume da procura que aqui se caracteriza, apenas, retrato da criminalidade denunciada ou participada, ocultando os números da criminalidade real, cuja aproximação se fez, em Portugal, em 1993 e 1995, através dos Inquéritos de Vitimação do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (Almeida, 1993; Almeida e Alão, 1995). Para se ter uma ideia da forte discrepância entre a criminalidade real e a criminalidade registada, partindo dos números do Inquérito à Vitimação de 1995, calcula-se, para o ano de 1994, que a criminalidade conhecida representava apenas 28% da criminalidade real, o que significa a existência de cifras negras muito elevadas.

Chama-se, igualmente, a atenção para o facto de que, actualmente, ainda se revela impossível obter dados estatísticos uniformes quanto à criminalidade denunciada aos vários órgãos de polícia criminal, dada a diversidade de métodos de recolha estatística, que não permite uniformizar ou centralizar tal informação. Esta questão era sentida, até muito recentemente, dentro do próprio sistema judicial, que utilizava métodos autónomos para cada fase processual e que não permitia conhecer a vida completa do processo ao longo das suas fases processuais. Com o actual método de recolha estatística, baseado no programa H@bilus, tornar-se-á possível fazer aquela correspondência, pelo menos, na fase de inquérito e nas posteriores fases judiciais<sup>260</sup>. Dada a heterogeneidade de procedimentos de recolha na fase de inquérito, é fundamental que haja uma acção concertada que permita uniformizar esses procedimentos.

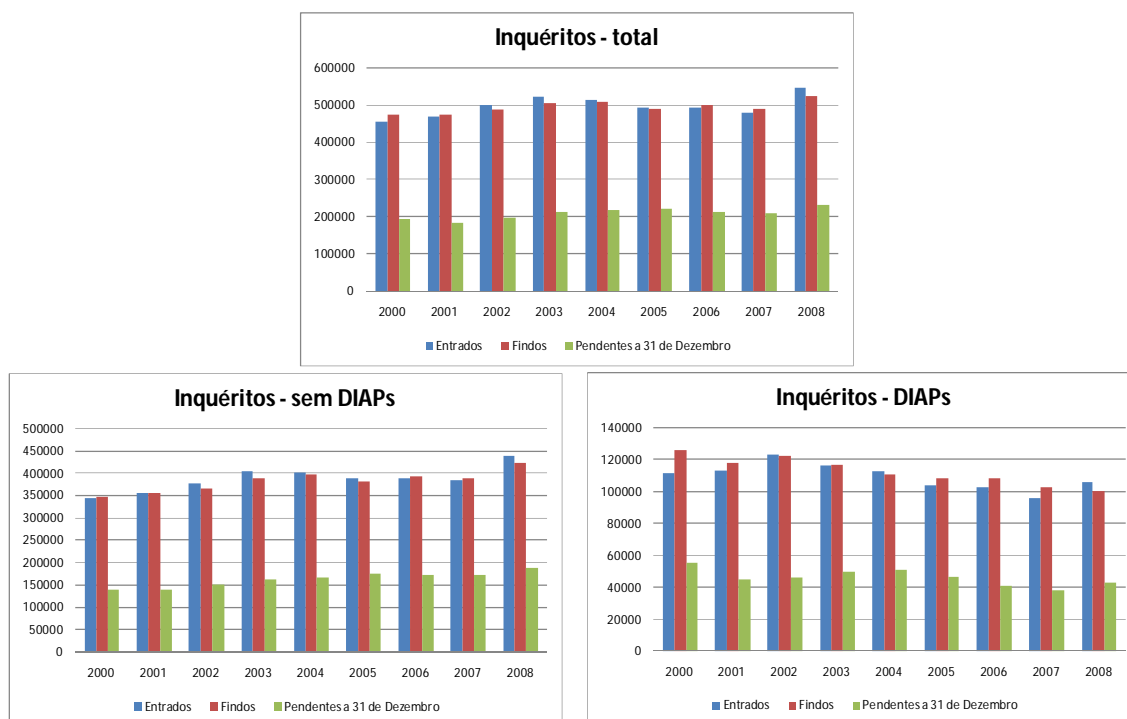
---

<sup>260</sup> A importância dos dados estatísticos revela-se também como instrumento essencial da gestão dos processos e dos serviços. É, assim, necessário um conhecimento integrado e global, fundado em critérios uniformes que permitam comparar as mesmas realidades. A necessidade deste instrumento de gestão, por um lado, e, por outro, a verificação da inadequação das variáveis inscritas no programa H@bilus para a fase de inquérito, bem como a existência de um segundo programa informático para os DIAP distritais, deu origem ao Despacho n.º 19/2009, da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, com vista à criação de procedimentos uniformes no MP do Distrito Judicial de Lisboa, na fase de inquérito. Como se refere naquele despacho, “com excepção do DIAP distrital, o registo de processos do Ministério Público é feito no programa informático H@bilus, sem que tenham sido estabelecidas regras comuns de registo, nem construído sistema coerente e global de produção de informação estatística”.

Assim, através de tal Despacho, determinou-se um conjunto de procedimentos uniformes para o Ministério Público do Distrito Judicial de Lisboa, aprovando-se tabelas de tipos de processos e espécies de distribuição de inquéritos-crimes, distintas dos critérios adoptados por aquele programa informático. Ora, este esforço de organização, utilizando como ferramenta de gestão a informação estatística, é fundamental. No entanto, o mesmo perde efeito útil se não for acompanhado por uma iniciativa a nível global do Ministério Público, que incuta procedimentos uniformes em todos os Distritos Judiciais e, em articulação, com os serviços do Ministério da Justiça responsáveis pela produção estatística, sob pena de os resultados apresentados por uma e outra entidades serem distintos.

O Gráfico IV.1 mostra a evolução do número de processos entrados, pendentes e findos na fase de inquérito entre 2000 e 2008, desagregando do total nacional os serviços do Ministério Público existentes junto dos tribunais e nos Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAP).

**Gráfico IV.1 - Evolução do número de processos entrados, pendentes e findos na fase de inquérito (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Da análise do Gráfico resultam as seguintes notas. Em primeiro lugar, **verifica-se uma certa estabilização do volume de inquéritos entrados ao longo de todo o período considerado, mesmo após a reforma de 2007**<sup>261</sup>.

Em segundo lugar, apenas nos Departamentos de Investigação e Acção Penal, o número de inquéritos findos é superior ao número de inquéritos entrados, com excepção do ano de 2008. O número de inquéritos findos deverá ser analisado também em face dos dados que adiante se apresentarão relativos, por um lado, ao modo como terminam os inquéritos e, por outro, ao tipo de criminalidade que lhes está associada.

<sup>261</sup> Admite-se que os dados de 2009 possam sofrer alguma alteração.

Não obstante os DIAP se localizarem nas comarcas de maior volume processual e se ocuparem também de inquéritos fora do âmbito territorial da comarca em que se encontram instalados<sup>262</sup>, é de referir que esses departamentos se ocupam de um número ainda diminuto de inquéritos quando comparados com os que correm nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais. **Em 2008, o número de inquéritos entrados nos DIAP representava apenas cerca de 19% do total de inquéritos abertos.**

Acresce que **é precisamente nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais que se regista uma tendência de crescimento dos inquéritos entrados, verificando-se uma tendência contrária nos DIAP.** Tendo por base o ano de 2000, regista-se, em 2004, um aumento de 17,1% do número de inquéritos entrados nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais e, em 2008, um aumento de cerca de 27,8%. Em sentido inverso, comparando o número de inquéritos entrados nos DIAP em 2004 com o número de inquéritos entrados em 2000 naquelas estruturas, regista-se um ligeiríssimo aumento de 0,7% naquele ano e, relativamente ao ano de 2008, regista-se, inclusive, um decréscimo de 5,3%.

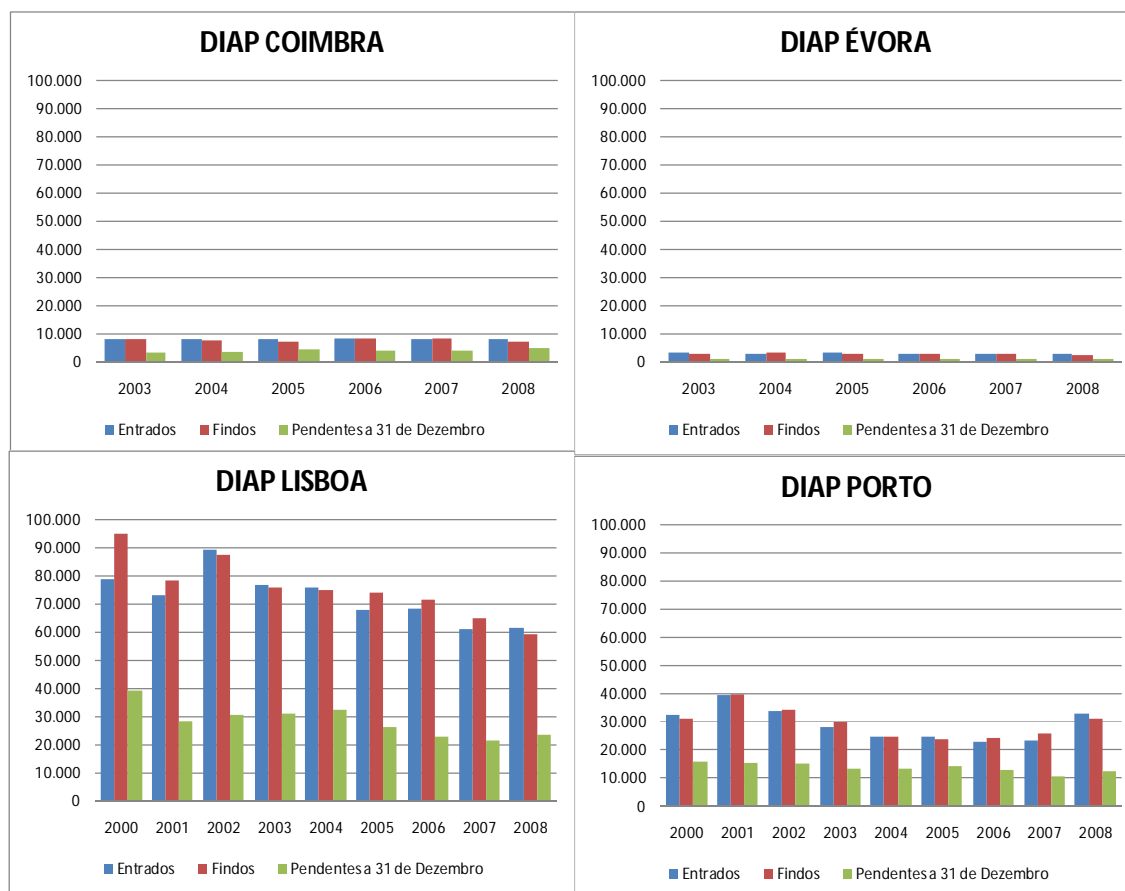
Por último, é ainda de assinalar o aumento do número de processos pendentes em 2008, que, sendo geral, se faz sentir mais nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais.

Como mostra o Gráfico IV.2, em termos de volume processual, o maior número de inquéritos entrados nos DIAP situa-se em Lisboa, seguido do Porto.

---

<sup>262</sup> A Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, criou o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP) e regulamentou os Departamentos de Investigação e Acção Penal, estruturas que já existiam, informalmente, ainda no âmbito da anterior Lei Orgânica (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), como mecanismo de auto-organização e articulação interna do Ministério Público. Nos termos do artigo 70.º do Estatuto do Ministério Público, haverá um departamento de investigação e acção penal na comarca sede de cada distrito judicial, aos quais compete dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca e, relativamente a crimes considerados mais graves e complexos taxativamente previstos na lei, quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes ao mesmo distrito judicial (cf. artigo 73.º, n.º 1 e 2). A lei prevê, ainda, a possibilidade de o procurador-geral distrital atribuir ao DIAP a competência para dirigir o inquérito e exercer a acção penal “quando, relativamente a crimes de manifesta gravidade, a complexidade ou dispersão territorial da actividade criminosa justificarem a direcção concentrada da investigação (cf. alínea c), do n.º 1, do artigo 73.º do Estatuto do Ministério Público).

**Gráfico IV.2 - Evolução do número de inquéritos entrados, pendentes e findos por DIAP (2000-2008)**



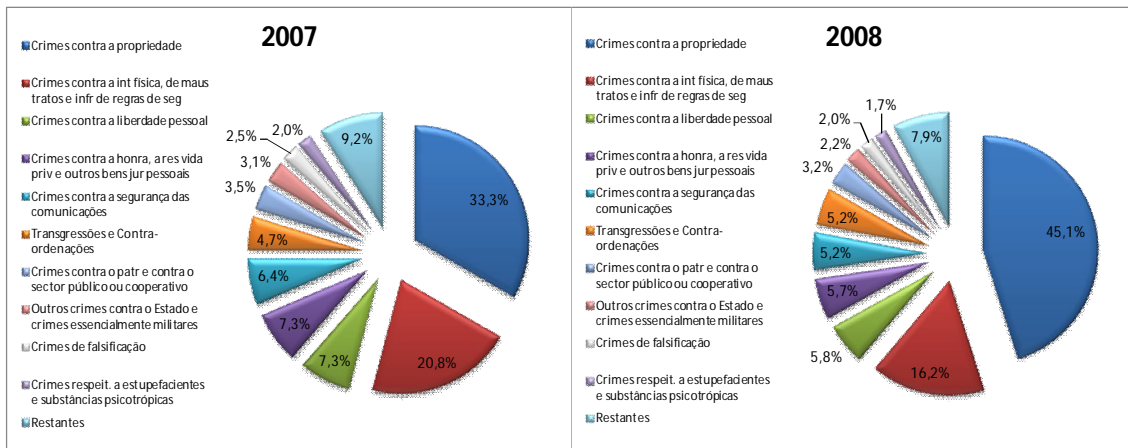
Fonte: DGPJ/OPJ

Não obstante, verifica-se, também, que é em Lisboa que o número de inquéritos entrados regista um progressivo decréscimo desde 2003.

**A maioria da criminalidade presente na fase de inquérito, em 2007 e 2008, é dominada pelos crimes contra a propriedade, seguidos dos crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança<sup>263</sup> (Gráfico IV.3).**

<sup>263</sup> Como refere o Relatório Anual de Segurança Interna, de 2008, o aumento da criminalidade participada por grande categoria criminal entre 2007 e 2008, sente-se nos crimes contra as pessoas (+1,5%), nos crimes contra o património (+13,9%) e nos crimes contra a vida em sociedade (+6,4%). Em sentido oposto, o seu decréscimo verifica-se nos crimes contra o Estado (-9,4%) e nos crimes previstos em legislação penal avulsa (-9,7%). Os dados utilizados por este relatório (Relatório Anual de Segurança Interna) referem-se a agregações por grandes tipos de crime, que não permite uma análise individualizada de cada tipologia nele integrante, que apresenta comportamentos diferenciados em face dos tipos de crime concretos.

**Gráfico IV.3 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos inquéritos entrados (2007-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

É, ainda, significativo verificar que os crimes contra a segurança das comunicações, onde se incluem os crimes de condução sem habilitação legal e os crimes de condução sob o efeito do álcool ou de substâncias psicotrópicas, constituem o quinto tipo de crime mais representativo nos processos entrados na fase de inquérito. Contudo, como adiante se verá, estes crimes vão assumir o primeiro lugar na fase de julgamento.

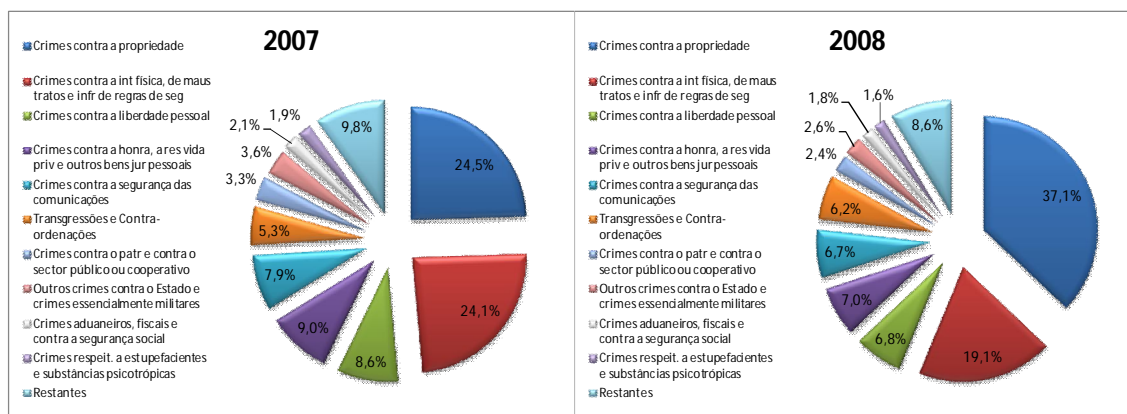
Assiste-se, também, a uma diminuição, em 2008, quando comparado com o ano de 2007, do peso relativo dos inquéritos abertos por outros crimes contra o Estado ou essencialmente militares, de entre os quais se destacam os crimes de desobediência e os crimes de resistência e coacção sobre funcionário<sup>264</sup>.

A preponderância dos crimes contra a propriedade destaca-se, essencialmente, nos inquéritos entrados nos DIAP. Apesar de a tipologia dos crimes ser semelhante, quer nos DIAP, quer nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais, é diferente a distribuição do seu peso relativo, como se pode comprovar da análise dos Gráfico IV.4 e Gráfico IV.5.

<sup>264</sup> O Relatório Anual de Segurança Interna (2008: 83), referindo-se especificamente à diminuição do número de participações relativamente àqueles dois tipos de crimes, afirma que “tal como em anos anteriores se manifestou preocupação pelo aumento deste tipo de ilícito, atentório do respeito que é devido à instituição policial e mais genericamente ao funcionário público no exercício das suas funções, também agora cabe uma nota de congratulação pelos decréscimos verificados”. O referido Relatório também dá conta do acréscimo de 10,8% relativamente a 2007 de ocorrências de criminalidade violenta e grave. Todavia, adverte que “deverá atender-se ao facto de esta criminalidade mais grave ter um peso relativo de apenas 5,8%. Importa ressaltar que, apesar de preocupante, este ano não é aquele onde se registaram mais casos” (2008: 84).

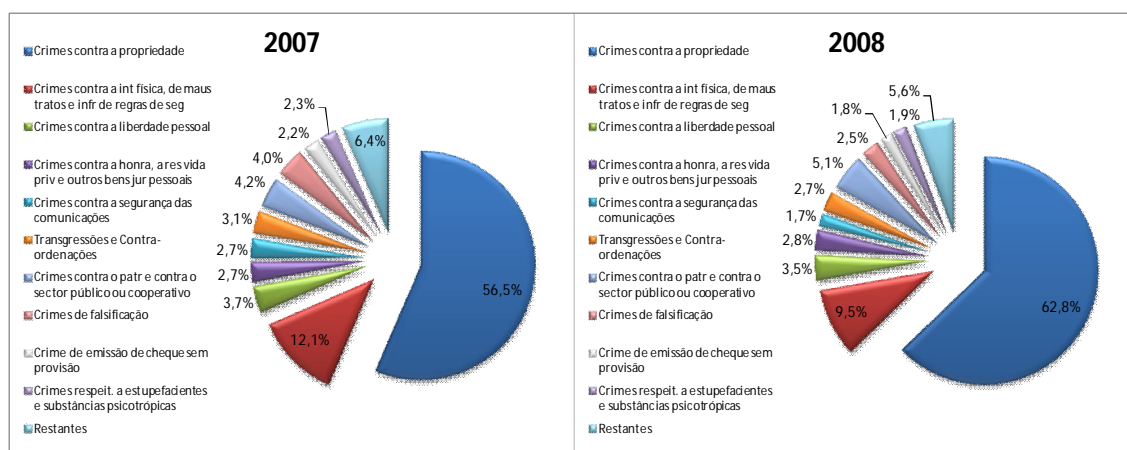


**Gráfico IV.4 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos inquéritos entrados nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais**



Fonte: DGPJ/OPJ

**Gráfico IV.5 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos inquéritos entrados nos DIAP**



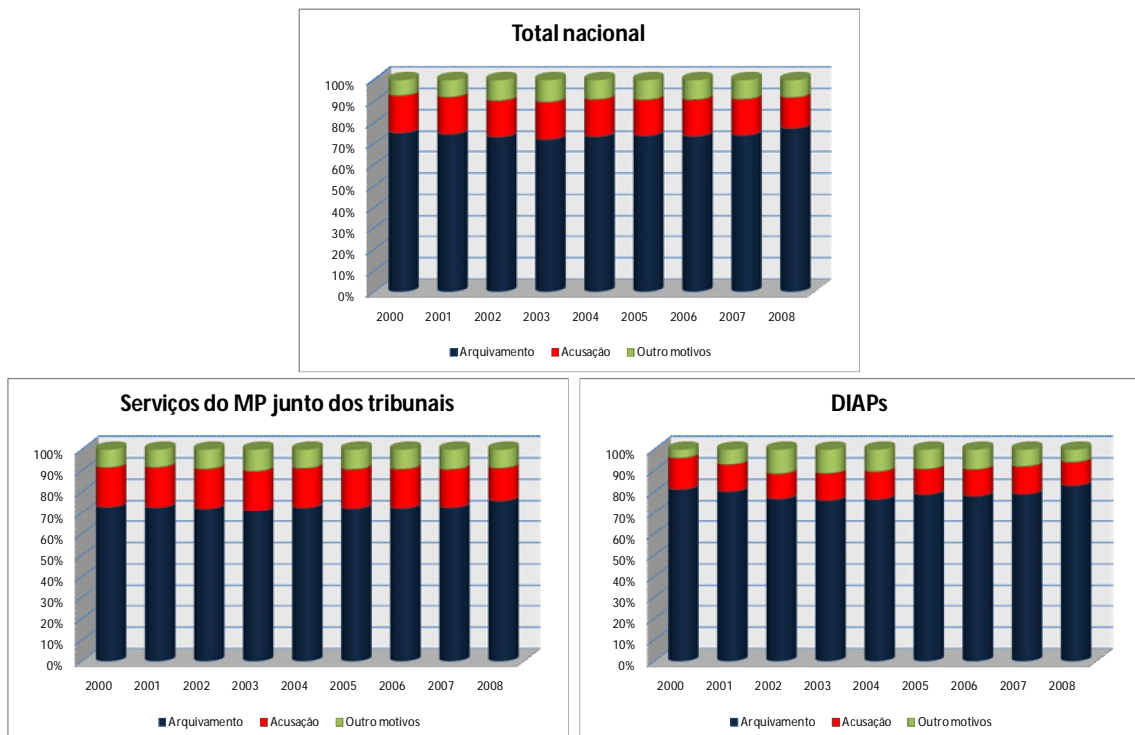
Fonte: DGPJ/OPJ

A distribuição do tipo de criminalidade, considerando os inquéritos entrados nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais, não obstante a importância dos crimes contra a propriedade, é mais dispersa do que a que se verifica nos DIAP, onde aquele tipo de criminalidade representa cerca de 57% dos inquéritos entrados em 2007 e, 63% dos entrados em 2008. Este peso relativo dos crimes contra a propriedade nos inquéritos entrados nos DIAP tende a relacionar-se com a criminalidade prevalecte em centros urbanos, como aqueles em que se encontram instaladas aquelas estruturas.

## 1.2 Como findam os processos na fase de inquérito?

O tipo de criminalidade prevalectante influencia também a forma como os inquéritos terminam e, essencialmente, as elevadas taxas de arquivamento que se registam, especialmente, nos DIAP. O Gráfico IV.6. mostra a forma como terminam os inquéritos entre 2000 e 2008<sup>265</sup>.

Gráfico IV.6 - Termo dos inquéritos (2000-2008)



Fonte: DGPJ/OPJ

Cerca de 70% do total de inquéritos findos ao longo de todo o período analisado findam por arquivamento. O peso relativo aumenta, chegando aos 80% em 2008, quando analisada a taxa de arquivamento nos inquéritos findos nos DIAP. Esta realidade encontra-se intimamente relacionada com o tipo de criminalidade mais representativa. Efectivamente, **é nos crimes contra a propriedade que os inquéritos contra desconhecidos têm mais peso**. Em 2008, 51% do total de inquéritos arquivados referiam-se a crimes

<sup>265</sup> Na categoria “outros motivos” inserem-se os processos que terminaram com as seguintes indicações: apensado; incorporado/integrado; transitaram; outro, NE; N/A; remessa a outro serviço.

contra a propriedade, correspondendo, este tipo de crime, a apenas 17% do total de inquéritos acusados.

**Os tipos de crime mais representativo nos inquéritos acusados são os crimes contra a segurança das comunicações (cerca de 23,5%, em 2008), seguido dos crimes contra a integridade física, maus tratos e infracções de regras de segurança (19,9%).**

**No período pós-reforma assistiu-se a um ligeiro aumento do peso relativo dos arquivamentos.** As regras relativas à comunicação de excesso de prazo de inquérito (apesar de ser referida a inocuidade de tal medida, como veremos adiante), bem como uma “cultura de produtivismo” estatístico que vem sendo apontada ao Ministério Público, são factores que, também, podem estar na origem deste aumento. A preocupação com o desempenho estatístico, por parte da magistratura do Ministério Público, foi uma situação recorrentemente abordada ao longo de todo o trabalho de campo, tendo sido relatadas situações em que o Ministério Público arquiva o inquérito, apesar de o mesmo continuar a correr junto do órgão de polícia criminal. Procedendo à reabertura do inquérito caso o OPC indique existirem dados que permitam identificar o agente do crime, a utilização deste expediente pode subverter os dados em análise. No entanto, é ainda, prematuro fazer-se uma avaliação do impacto da reforma nesta fase, podendo vir a registar-se uma tendência contrária.

Refira-se, ainda, que, de entre os processos arquivados em 2008, cerca de 17%, foram-no por dispensa de pena<sup>266</sup> e 7% tiveram como motivo a desistência de queixa por parte do ofendido<sup>267</sup>.

### 1.3 O tempo dos inquéritos

Nos termos do artigo 276.º, do Código de Processo Penal, os prazos-regra máximos do inquérito são de seis meses, se houver arguidos presos ou

---

<sup>266</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 280.º do CPP, “se o processo for por crime relativamente ao qual se encontre expressamente prevista na lei penal a possibilidade de dispensa da pena, o Ministério Público, com a concordância do juiz de instrução, pode decidir-se pelo arquivamento do processo, se se verificarem os pressupostos daquela dispensa”.

<sup>267</sup> Como se verá *infra*, na fase de julgamento ocorre um maior número de desistências de queixa do que na fase de inquérito.

sob obrigação de permanência na habitação, ou de oito meses, se os não houver (n.º 1). No entanto, nos termos do n.º 2 do mesmo normativo, aquele prazo de seis meses pode ser elevado: a) para 8 meses, quando o inquérito tiver por objecto um dos crimes referidos no n.º 2, do artigo 215.º; b) para 10 meses, 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; c) para 12 meses, nos casos referidos no n.º 3, do artigo 215.º<sup>268</sup>.

As durações dos inquéritos apresentadas compreendem o tempo que medeia entre a autuação do inquérito e o despacho de acusação ou arquivamento<sup>269</sup>.

O Gráfico IV.7 mostra as durações dos inquéritos findos por acusação e por arquivamento em 2007 e 2008.

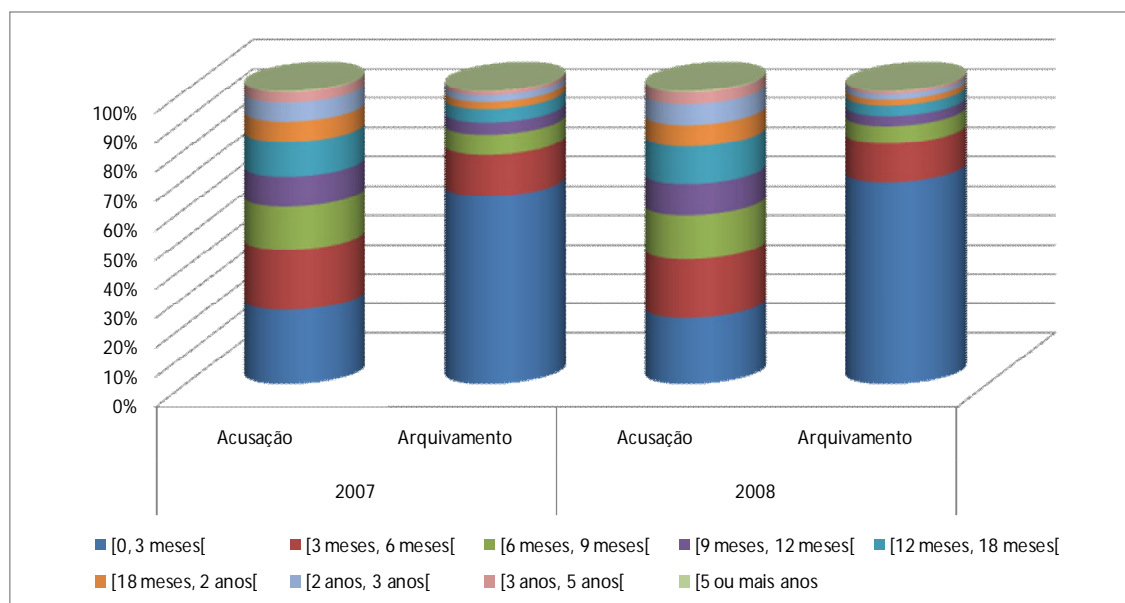
---

<sup>268</sup> Nos termos do artigo 215.º, n.º 2, do CPP: “Os prazos referidos no número anterior são elevados, respectivamente, para 6 meses, 10 meses, 1 ano e 6 meses e 2 anos, em casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, ou quando se proceder por crime punível com pena de prisão de máximo superior a 8 anos, ou por crime: a) Previsto no artigo 299.º, no n.º 1 do artigo 312.º, no n.º 2 do artigo 315.º, no n.º 1 do artigo 318.º, nos artigos 319.º, 326.º e 331.º ou no n.º 1 do artigo 333.º do Código Penal; b) De furto de veículos ou de falsificação de documentos a eles respeitantes ou de elementos identificadores de veículos; c) De falsificação de moeda, títulos de crédito, valores selados, selos e equiparados ou da respectiva passagem; d) De burla, insolvência dolosa, administração danosa do sector público ou cooperativo, falsificação, corrupção, peculato ou de participação económica em negócio; e) De branqueamento de vantagens de proveniência ilícita;

f) De fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito; g) Abrangido por convenção sobre segurança da navegação aérea ou marítima”.

Nos termos do artigo 215.º, n.º 3, do CPP: “ Os prazos referidos no n.º 1 são elevados, respectivamente, para um ano, um ano e quatro meses, dois anos e seis meses e três anos e quatro meses, quando o procedimento for por um dos crimes referidos no número anterior e se revelar de excepcional complexidade, devido, nomeadamente, ao número de arguidos ou de ofendidos ou ao carácter altamente organizado do crime”.

<sup>269</sup> É necessário assinalar que as estatísticas da justiça escondem tempos dos processos que não são contabilizados nas suas durações. Efectivamente, até 2007, a recolha estatística tinha por base boletins próprios para cada fase processual, considerando-se o processo estatisticamente findo com a decisão final relativa a tal processo. No entanto, após a prolação daquele despacho/sentença, como é sabido, o processo tem ainda uma vida, que, em algumas situações, é mais longa do que a fase que medeia entre a autuação e a decisão final. A título de exemplo, como se verá *infra*, o tempo que medeia entre a interposição de recurso e a subida do processo ao Tribunal da Relação é, por vezes, superior ao tempo que medeia entre a autuação no tribunal superior e a prolação do acórdão. A partir de 2007, a recolha estatística passou a ser realizada tendo por base o programa informático H@bilus, que, no futuro, permitirá conhecer o tempo total do processo, desde a autuação como inquérito até ao trânsito em julgado da decisão final.

**Gráfico IV.7 - Duração dos inquéritos findos por acusação e por arquivamento em 2007 e 2008 (total nacional)**

Fonte: DGPJ/OPJ

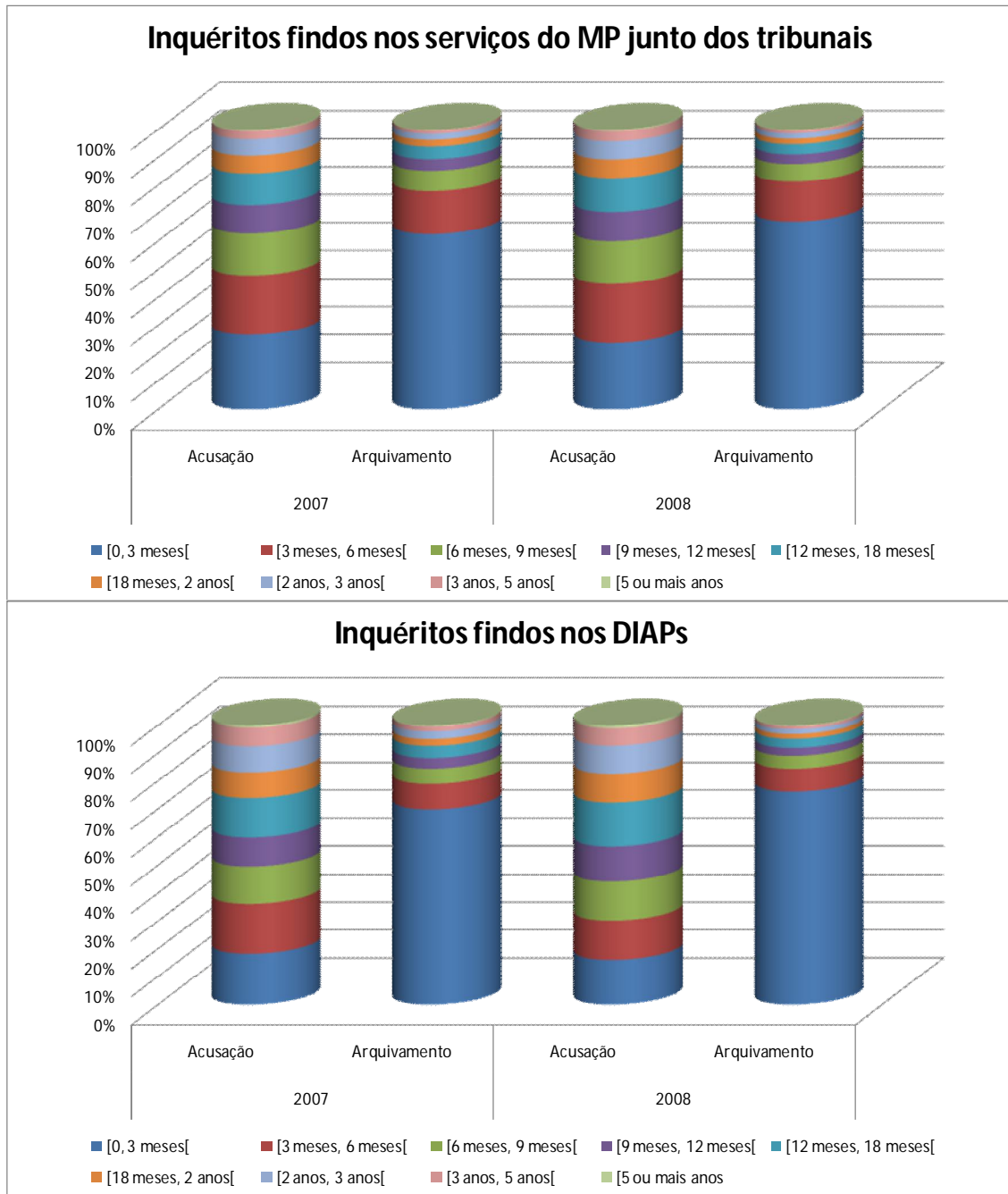
Como se pode verificar pelo Gráfico IV.7, mais de 70% dos inquéritos arquivados, quer em 2007, quer em 2008, foram-no em menos de 3 meses. O peso elevado de inquéritos relativos a crimes contra a propriedade em que não se conhece o agente que praticou o facto ilícito, e relativamente aos quais o seu destino é o arquivamento “imediato”, influencia ainda as durações dos inquéritos. Ao atentarmos nos inquéritos que findaram com acusação deduzida, verificamos que a sua duração é radicalmente mais variável. Não obstante, mais de 40% do total de inquéritos que terminaram com acusação tiveram uma duração inferior a seis meses no ano de 2008.

Como veremos *infra*, a necessidade de comunicação de excesso de prazo de inquérito, apesar de não haver notícias de um tratamento estatístico dos resultados aí obtidos, parece ter gerado uma preocupação maior em terminar mais rapidamente os processos de inquérito, embora, como adiante se verá, a situação seja mais heterogénea quando consideramos o tipo de criminalidade.

Em conformidade com o que se referiu quanto à estrutura da criminalidade dos inquéritos que correram termos nos DIAP, se compararmos a percentagem dos inquéritos arquivados em menos de três meses nos DIAP e

nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais verificamos que o seu peso relativo é significativamente superior nos DIAP (Gráfico IV.8).

**Gráfico IV.8 - Durações dos inquéritos findos por acusação e por arquivamento em 2008 nos serviços do MP junto dos tribunais e nos DIAP**



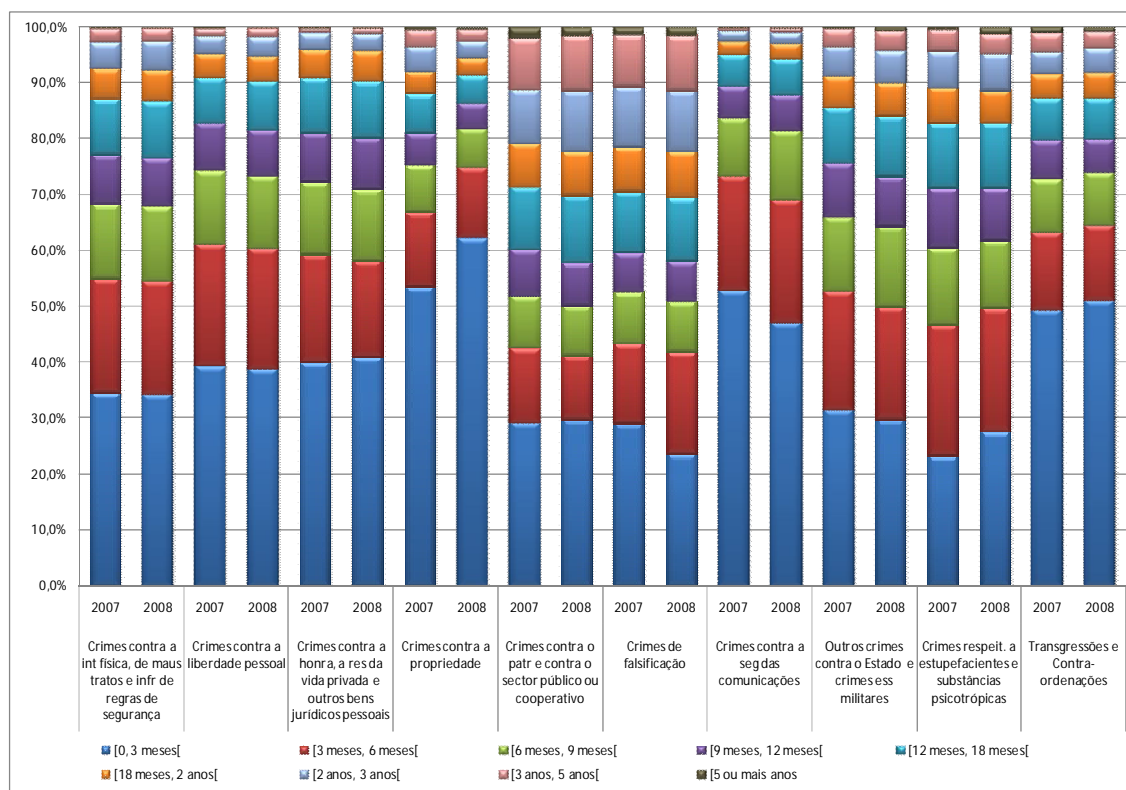
Fonte: DGPJ/OPJ

Diferente é a situação dos inquéritos acusados. Nestes, quase 50%, em 2008, dos que corriam termos nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais tiveram uma duração inferior a 6 meses; enquanto que aquele

**peso relativo desce para cerca de 25% nos inquéritos acusados pelos DIAP.** Por outro lado, é de realçar que o peso relativo dos inquéritos acusados com duração superior a um ano é significativamente superior nos DIAP, quando comparado com os serviços do Ministério Público junto dos tribunais. A multiplicidade de factores que podem estar na base desta situação (complexidade dos processos, organização e funcionamento, etc.) não permite tirar conclusões apenas com base em indicadores estatísticos. Estes constituem, no entanto, uma ferramenta essencial para a aferição das causas e consequências da diversidade de realidades verificadas, que devem ser tomadas em conta pelas estruturas do Ministério Público.

Como já referimos, a duração dos prazos de inquérito está intimamente relacionada com o tipo de criminalidade em causa. O Gráfico IV.9 mostra as durações dos inquéritos (quer tenham sido arquivados, quer tenham sido acusados) por tipo de crime.

**Gráfico IV.9 - Duração dos inquéritos pelos 10 tipos de crime agrupados mais representativos (2007-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Os crimes contra a propriedade são os tipos de crime em que o inquérito é mais rapidamente encerrado, o que se conjuga com o que anteriormente foi referido relativamente aos inquéritos que correm contra desconhecidos e que são rapidamente arquivados.

Em segundo lugar é de referir que **os crimes contra a segurança das comunicações envolvem uma percentagem de cerca de 55% inquéritos de duração superior a três meses**. Como veremos adiante, este peso relativo de inquéritos que findam num prazo superior a três meses é influenciado pelos processos que, não sendo julgados sob a forma de processo sumária, acabam por se tornar burocráticos e morosos ao passar para outra forma de processo.

Por último, refira-se que, apesar de os crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo e os crimes de falsificação serem os que apresentam durações médias mais elevadas, a verdade é que em todos os tipos de crime existem inquéritos com durações superiores a 3 anos.



## 2. A fase de instrução

Na revisão de 2007, a alteração que mais reflexos teve na fase de instrução decorre da mudança de paradigma do segredo para a publicidade do processo penal, o que tornou esta fase processual obrigatoriamente pública. Desapareceu, assim, a faculdade conferida ao arguido de requerer a manutenção do segredo de justiça até ao julgamento. O contraditório nos actos de instrução foi fortalecido e outras alterações, de cariz mais pontual, vieram conferir mais poderes ao JIC, no que respeita à decisão dos actos de instrução a ter lugar. Note-se, ainda, que as possibilidades de interposição de recurso nesta fase processual foram restringidas.

O quadro seguinte apresenta as principais alterações introduzidas pela actual reforma que têm reflexos nesta fase processual:

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Publicidade</b>	
O processo penal era público a partir do requerimento de abertura de instrução ou da preclusão do prazo para a sua apresentação. Todavia, caso fosse o arguido a apresentar tal requerimento, este poderia requerer a manutenção do segredo até à decisão instrutória. O processo tornava-se obrigatoriamente público apenas a partir da decisão instrutória (artigo 86.º, n.º 1, do CPP).	A fase de instrução é sempre pública, sem excepções (artigo 86.º, n.º 1, do CPP).
<b>Conteúdo da Instrução</b>	
Com excepção do debate instrutório, caracterizado pela oralidade e pela contraditoriedade, nos actos instrutórios o MP, arguido, defensor, assistente e seu advogado apenas podem participar nos casos em que tenham expressamente direito de intervir (artigo 289.º, n.ºs 1 e 2, do CPP).	O MP, arguido, defensor, assistente e o seu advogado podem actualmente assistir aos actos de instrução por qualquer deles requerido, suscitando pedidos de esclarecimento ou requerendo que sejam formuladas as perguntas que entenderem relevantes para a descoberta da verdade (artigo 289.º, n.º 2).
<b>Recursos</b>	
O despacho judicial de indeferimento de diligências instrutórias, proferido pelo JIC, é recorrível (artigo 291.º, do CPP, <i>a contrario</i> ).	O despacho judicial de indeferimento de diligências instrutórias, proferido pelo JIC, é irrecorrível, abrangendo tal irrecorribilidade quer o despacho de indeferimento de produção de prova suplementar requerida no debate, quer o indeferimento de diligências de prova anteriormente admitidas pelo JIC, se entretanto se afigurarem desnecessárias em face da prova já produzida na instrução (artigo 291.º, n.º 2, do CPP).

O despacho de pronúncia é irrecurível, determinando a remessa imediata dos autos ao tribunal competente para o julgamento (artigo 310.º, n.º1, do CPP).

O despacho de pronúncia mantém a sua irrecurribilidade, mesmo no que concerne à apreciação de nulidades e outras questões prévias ou incidentais. O que não prejudica a competência do tribunal de julgamento para excluir provas proibidas (artigo 310.º, n.ºs 1 e 2, do CPP).

A principal crítica que é feita à reforma, no que respeita a esta fase pela generalidade dos operadores, **vai no sentido de se considerar esta uma “oportunidade perdida” de verdadeira reformulação desta fase processual:** para alguns, no sentido de se fortalecer a sua natureza de garante do controlo do inquérito; para outros, maioritários, no sentido de esta deixar de ser uma fase processual autónoma, sendo que, em certos aspectos, ambas as posições acabam por convergir em soluções similares. Contudo, para os primeiros, qualquer alteração no sentido da sua eliminação não é admissível constitucionalmente, sublinhando a sua importância no seio do processo penal, como via de controlo da fase de investigação (*rectius*, da actuação do Ministério Público, mais propriamente, de controlo da acusação e/ou do arquivamento do processo).

A generalidade dos operadores não deixa, no entanto, de reconhecer que esta fase processual é, desde a sua criação, **palco privilegiado de manobras dilatórias** por parte da defesa, **embora para muitos advogados a revisão de 2007 tenha feito perder grande parte do efeito útil desta fase**, até porque é necessário ter em conta a menor possibilidade de recurso, em especial no que respeita ao despacho judicial de indeferimento de diligências instrutórias (só sujeito a reclamação).

A este respeito, é interessante assinalar que, dos acórdãos relativos a esta fase processual publicados na base de dados jurídico-documentais do ITIJ, após a entrada em vigor da reforma, um número considerável destes diz respeito a recursos ou a reclamações para os presidentes das Relações, nos quais se discute a (in)admissibilidade de recurso de despachos do JIC durante a instrução, de acordo com a nova disciplina introduzida pelo legislador de 2007.

Estão, assim, em causa arestos relativos à actual irrecurribilidade do despacho judicial de indeferimento de diligências instrutórias e do despacho de pronúncia, mesmo quanto à apreciação de nulidades e outras questões prévias ou incidentais. Em causa está a aplicação de lei processual no tempo (nos casos

em que a instrução se havia iniciado antes da entrada em vigor da reforma) e a discussão da (in)constitucionalidade de tal restrição. Nesta última hipótese, a inconstitucionalidade suscitada, tanto da nova redacção do artigo 291.º, como do artigo 310.º, n.º 1, do CPP, por eventual violação do princípio da protecção global e completa dos direitos de defesa do arguido em processo penal, onde se inclui o direito ao recurso, acolhido no artigo 32.º, n.º 1, da CRP, teve sistematicamente resposta negativa por parte dos tribunais da relação.

Note-se, ainda que na vigência da redacção anterior se discutia o regime do artigo 310.º, n.º 1, do CPP, por eventual violação do referido artigo 32.º, n.º 1, da CRP. Em 1998, o Tribunal Constitucional tomou posição sobre esta questão, considerando que a irrecorribilidade do despacho de pronúncia que decide questões prévias ou incidentais não era contrária à CRP<sup>270</sup>. O legislador de 2007 veio colocar um ponto final nesta controvérsia, passando para letra de lei o entendimento já definido pelo Tribunal Constitucional, acautelando, simultaneamente, a possibilidade do tribunal de julgamento excluir provas proibidas.

No campo das posições críticas a esta fase processual, destaca-se Figueiredo Dias<sup>271</sup>. Para este autor, aquando da elaboração do CPP de 1987, não se seguiu o caminho da eliminação da instrução como fase processual penal autónoma, somente por se crer, na altura, estar-se em obediência ao texto do artigo 32.º, n.º 4, da CRP. Considera, contudo, que o caminho é a eliminação desta fase processual e que, para tanto, contribuiu o facto de a fase de inquérito se ter tornado pública e, conseqüentemente, contraditória.

No mesmo sentido, Nuno Brandão<sup>272</sup> afirma que a consagração da publicidade da instrução, sem quaisquer ressalvas, enfraquece o direito à presunção de inocência do arguido e o seu direito ao bom nome e reputação, sem qualquer ganho de eficácia.

---

<sup>270</sup> Veja-se a este propósito o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º216/99, Processo n.º 1007/98, *In* [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) (acedido em Junho de 2009).

<sup>271</sup> Cf. Dias, Jorge Figueiredo. 2008. *Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português*. Revista Portuguesa de Ciência Criminal. Coimbra Editora. Abril – Setembro, pp. 367-385. No mesmo sentido, Dias, Jorge Figueiredo. 2009. *In Processo Penal Português: Problemas e Prospectivas*, “Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias por ocasião dos 20 anos do código de processo penal português. Escola de Direito da Universidade do Minho, Coimbra Editora, 2009, pp. 805-819.

<sup>272</sup> Cf. Brandão, Nuno. 2008. “A nova face da instrução”. RPCC. Abril-Setembro 2008. Coimbra: Coimbra Editora.

Acresce que, tanto este autor, como Henriques Gaspar realçam que a alteração do n.º 2, do artigo 289.º, do CPP, trouxe uma reconfiguração do modelo da instrução, dado que esta norma, ao prever que o MP, arguido, defensor, assistente e o seu advogado podem assistir aos actos de instrução por qualquer deles requeridos e suscitar pedidos de esclarecimento ou requerer que sejam formuladas questões pertinentes para a descoberta da verdade, veio acrescentar elementos de contraditório nos actos de produção de prova na instrução<sup>273</sup>. O que, nas palavras de Henriques Gaspar, “modifica, desta forma, em parte, o paradigma do anterior modelo de instrução, aproximando os actos de produção de prova «para a descoberta da verdade» de um formato de pré-julgamento, contrário à perspectiva original de fase preliminar para discussão sobre o valor indiciário das provas e não de antecipação contraditória de administração e valoração das provas com critérios de julgamento”<sup>274</sup>.

No mesmo sentido, Nuno Brandão entende que tal se traduz “[n]o desvirtuamento da finalidade de controlo da instrução pela sua transformação num simulacro de julgamento”<sup>275</sup>. Acrescentando que o arguido tem, actualmente, oportunidade para em sede de inquérito exercer uma defesa informada, pelo que não terá de aguardar pela instrução – fase do controlo judicial da acusação – para exercer a sua defesa.

Figueiredo Dias, numa posição já publicizada, questiona-se se “a fase instrutória deve ser substituída, à maneira alemã, por uma simples decisão do tribunal de julgamento de abrir a audiência ou ordenar o arquivamento; ou deverá ainda admitir-se, à maneira da *preliminary hearing* norte-americana, a existência de um debate instrutório”<sup>276</sup>. Sendo que, para este autor, será essa a solução que a ser acolhida no futuro. Neste mesmo sentido vão Henriques Gaspar e Nuno Brandão. Para este último, “a comprovação judicial deverá efectuar-se não tanto através da realização de novas diligências probatórias, mas sobretudo através de uma discussão acerca do material probatório que a acusação e defesa carrearam para os autos”, podendo substituir-se o modelo actual por “um modelo de controlo mais leve e flexível, com um importante ganho

---

<sup>273</sup> Gaspar, António Henriques. 2009. “As exigências da investigação no processo penal durante a fase de instrução. In Que futuro para o direito processual penal?. Coimbra: Coimbra Editora, p. 359.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 359.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>276</sup> *Ibidem*, p. 376.

de celeridade e sem afronta constitucionalmente intolerável ao direito de defesa do arguido”<sup>277</sup>. “Um pouco no sentido da ‘preliminary hearing’”, como conclui Henriques Gaspar<sup>278</sup>.

No decurso do trabalho de campo, vários operadores defenderam a supressão desta fase do processo penal português, mas considerando sempre necessário haver lugar a alguma sindicância antes do julgamento por meio de um “controlo da bondade da actuação do Ministério Público”.

Esta posição não é, contudo, consensual entre os agentes judiciais, havendo aqueles, em particular advogados e juízes, que reiteram a importância desta fase processual com autonomia.

## **2.1. O movimento processual na fase de instrução**

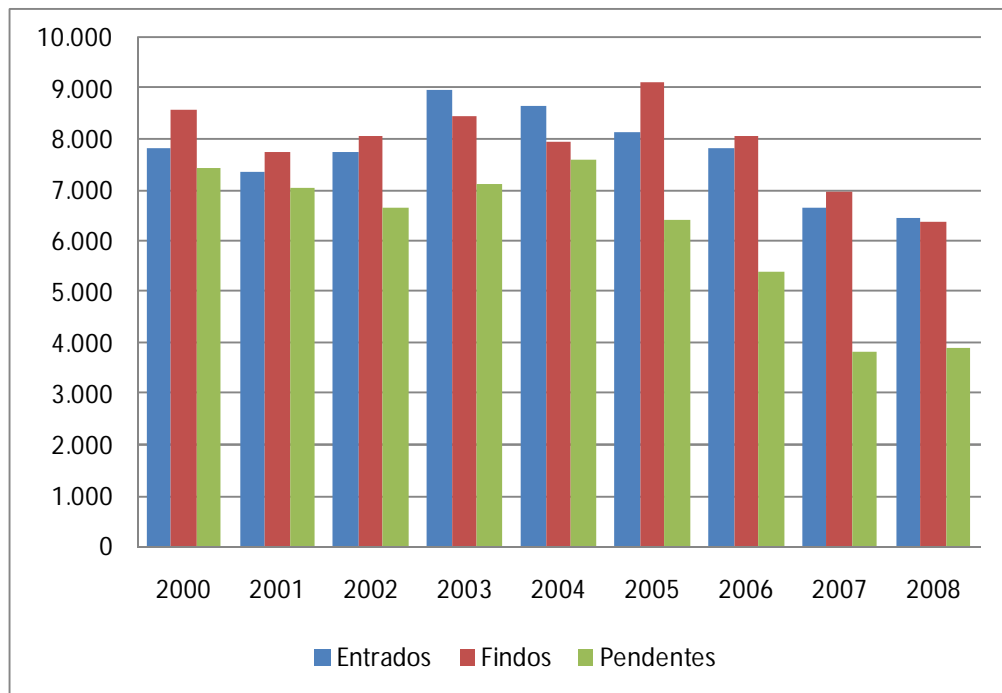
O Gráfico IV.10 mostra o número de processos entrados, pendentes e findos entre 2000 e 2008.

---

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 101.

**Gráfico IV.10 - Evolução anual dos processos entrados, pendentes e findos na fase de instrução (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

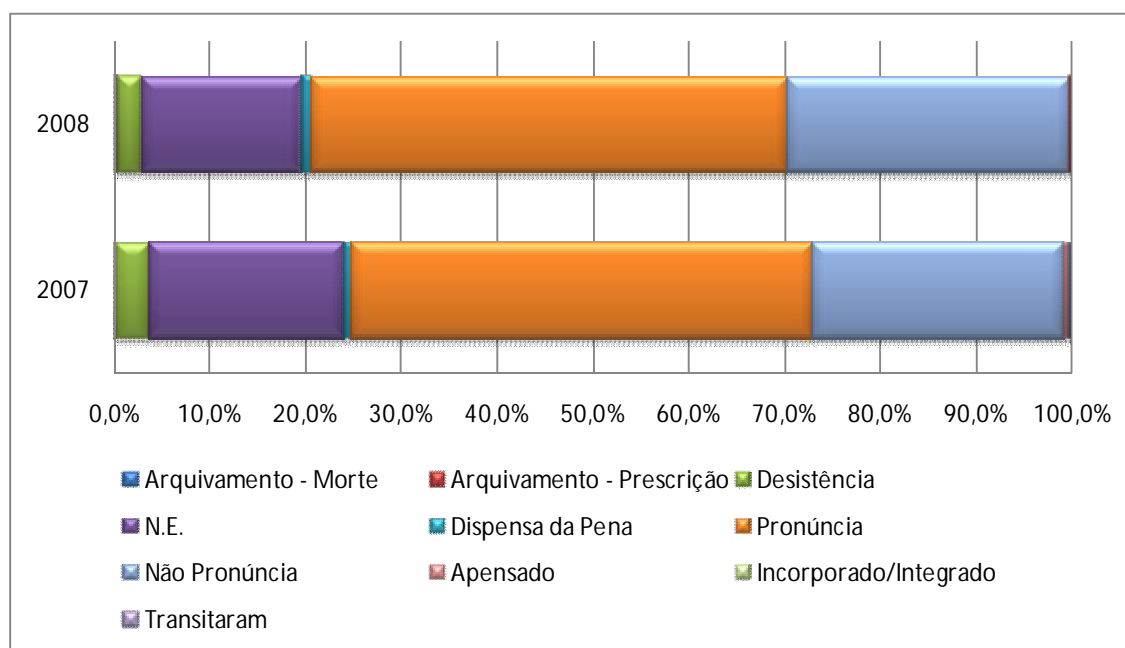
Conforme se pode verificar pelo Gráfico, desde 2003 que o número de processos entrados em instrução vem, paulatinamente, a diminuir: 8.987 nesse ano, 8.653 em 2004, 8.161 em 2005, 7.855 em 2006, 6.686 em 2007 e 6.453 em 2008. Esta tendência de diminuição verifica-se também relação aos processos pendentes a partir de 2004.

A tendência de uma maior celeridade nesta fase pode ser avaliada pelo número de processos findos que, desde 2005, com uma pequena exceção em 2008, supera os processos entrados.

A diminuição do número de processos entrados desde 2003 poderá estar relacionada com a percepção, confirmada por muitos operadores, da falta de interesse dos arguidos por esta fase processual. Considerámos interessante analisar como termina a fase de instrução, isto é, verificar se os despachos de não-pronúncia são mais frequentes ou se, pelo contrário, a percentagem de arguidos pronunciados é superior.

O Gráfico IV.11 mostra, para os anos de 2007 e 2008, a forma como terminou a fase de instrução.

Gráfico IV.11 - Termo da fase de instrução (2007 e 2008)



Fonte: DGPJ/OPJ

A primeira nota a destacar é que não se verificam alterações substanciais entre os dois anos em análise, o que pode indiciar que a reforma não teve efeitos na forma como esta fase processual termina, como, aliás, era expectável, dada a natureza das alterações legislativas na instrução, que não tocou a sua substância.

A segunda é que uma percentagem muito significativa (quase metade) dos processos objecto de instrução terminarem como um despacho de pronúncia: 48,2% em 2007 e 49,7% em 2008, o que, aliado às alterações no que respeita aos recursos, pode ajudar a tornar esta fase “menos importante”, **dado que quase metade dos requerimentos de abertura de instrução não evitam o julgamento**<sup>279</sup>. Acresce que o factor “publicidade obrigatória da instrução”, introduzido pela reforma, poderá, igualmente, levar a um menor interesse nesta fase processual como forma de evitar um julgamento público.

É, no entanto, **igualmente significativo** que uma percentagem, menor mas não despreciable, **dos processos levados à fase de instrução não sejam pronunciados: 26,2% em 2007 e 29,4% em 2008, o que ajuda a fundamentar**

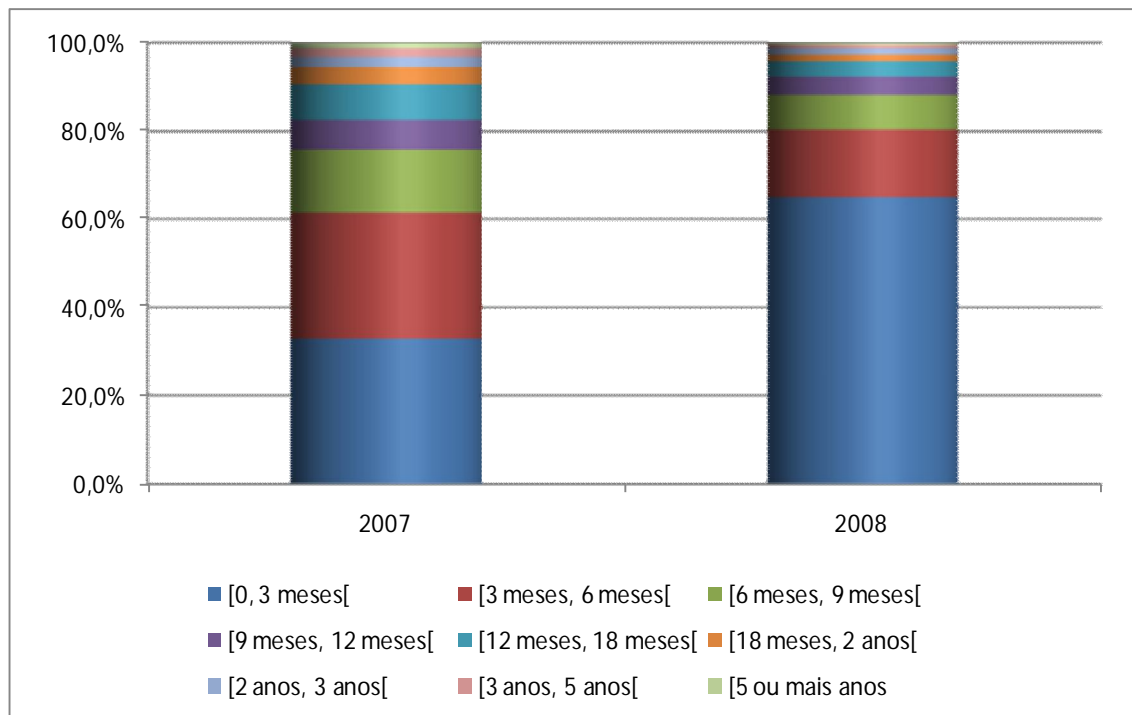
<sup>279</sup> Os arguidos, de acordo com os dados disponíveis, de 2000 a 2006, são os principais requerentes: a percentagem de requerimentos de abertura de instrução apresentados pelo arguido situou-se sempre acima dos 70% das causas de abertura de instrução.

esta fase como garante de um controlo da actuação do Ministério Público em sede de inquérito, tal como é defendido por alguns operadores.

## 2.2. A duração da fase de instrução

O Gráfico IV.12 ilustra a duração da fase de instrução nos anos de 2007 e de 2008.

Gráfico IV.12 - Duração da fase de instrução (2007 e 2008)



Fonte: DGPJ/OPJ

Como resulta do Gráfico, o principal impacto da reforma dá-se na duração desta fase. De 2007 para 2008 a duração da fase de instrução diminuiu substancialmente, quase duplicando o número de processos que terminaram em menos de 3 meses: de 33,1% em 2007 para 65,1% da totalidade, em 2008. Em 2008, cerca de 80% dos processos tramitaram nesta fase em menos de 6 meses. A restrição no âmbito dos recursos estará na origem de uma maior celeridade desta fase.

Apesar da duração desta fase processual não ser muito elevada em relação ao *iter* processual em primeira instância considerado no seu todo,



convém ressaltar, também aqui, o que se disse a respeito da duração da fase de inquérito: **a estes tempos crescem outros tempos**. Inicialmente, o hiato temporal entre o despacho de acusação, a remessa dos autos ao tribunal de instrução e a autuação nesse tribunal; e, a final, o hiato temporal entre o despacho de pronúncia, a remessa dos autos para julgamento e a autuação no tribunal de julgamento. Como podemos verificar no trabalho de campo, esses “compassos de espera” podem ser tão ou mais longos do que a instrução em si, tornando esta fase processual, na prática, muito mais morosa do que estes dados poderão levar a crer. O que também contribui para a perspectiva de vários operadores de que a instrução concorre, em grande medida, para uma elevada duração dos processos-crime em primeira instância.

Acresce que não devemos perder de vista que estamos a falar de duração média. Há processos, sobretudo de criminalidade económica, em que a duração vai muito para além da média.

### 3. A fase de julgamento

Como já referimos, foi na fase do inquérito que o impacto da reforma mais se fez sentir. Na fase de julgamento<sup>280</sup>, como salienta Figueiredo Dias, “a revisão comportou-se de forma mais contida”<sup>281</sup>. Para além das alterações no âmbito dos processos especiais<sup>282</sup>, **nesta fase do processo as alterações trazidas pela reforma foram pontuais e incidiram, sobretudo, nos seguintes regimes:**

a) **Impedimentos** (art. 40.º do Código do Processo Civil) – a reforma aumentou as hipóteses de impedimento da intervenção do juiz em julgamento, recurso ou pedido de revisão, estendendo-o às situações em que o juiz tenha recusado o arquivamento em caso de dispensa de pena, suspensão provisória ou forma sumaríssima, por discordar da sanção proposta; tenha aplicado a proibição e imposição de condutas ou obrigação de permanência na habitação como medida de coacção; tenha proferido/participado em decisão de recurso ou pedido de revisão anteriores; e tenha participado em julgamento anterior. Mantém-se o impedimento do juiz que tenha presidido a debate instrutório e aplicado a prisão preventiva<sup>283</sup>. Neste último caso, foi retirada a condição “aplicado e posteriormente mantido a prisão preventiva”.

b) **Clarificação do conceito de acórdão** (art. 97.º, n.º 2, do CPC) – o conceito de acórdão é delimitado como acto decisório (sentença ou despacho) proferido por um tribunal colegial.

---

<sup>280</sup> Considera-se como fase de julgamento, para os efeitos da análise que se faz neste ponto, desde a distribuição do processo no tribunal competente para o julgamento até à data da sentença ou acórdão.

<sup>281</sup> Dias, Figueiredo Jorge de (2008). “Sobre a Revisão de 2007 do Código de Processo Penal Português”, *in* Revista Portuguesa de Ciência Criminal, 18, 2 e 3, p.376.

<sup>282</sup> As alterações legislativas também provocaram mudanças na fase de julgamento dos processos especiais como é o caso, por exemplo, da urgência conferida aos actos do processo sumário e abreviado, a possibilidade de julgamento na ausência do arguido em processo sumário, o fim do debate instrutório no processo abreviado. O impacto da reforma nos processos especiais será tratado no capítulo próprio.

<sup>283</sup> Para Paulo Pinto de Albuquerque, “a reforma do artigo 40º do CPC é contraditória. Por um lado, ela aumentou exponencialmente o âmbito deste impedimento do juiz. Mas, por outro, restringiu o âmbito do anterior preceito (...) Na versão anterior da lei, nenhum juiz podia intervir em recurso ordinário ou extraordinário relativos a uma decisão que tivesse proferido ou tivesse participado. Em face da nova redacção da lei, o juiz que proferiu uma decisão recorrível não está impedido de intervir no recurso interposto desta decisão”. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p.118.

c) **Alteração substancial dos factos** (art. 359.º, do CPC) – a alteração substancial dos factos descritos na acusação ou na pronúncia continua a não poder ser tomada em conta pelo tribunal para efeito de condenação no processo em causa. Com a reforma, o regime passa a exigir que se distinga entre factos novos autonomizáveis e factos novos não autonomizáveis. No caso em que os factos forem autonomizáveis em relação ao objecto do processo, a comunicação da alteração substancial dos factos ao Ministério Público vale como denúncia para que ele proceda pelos novos factos<sup>284</sup>.

d) **Regras de documentação da audiência** (artigos 363.º e 364.º, ambos do CPC) – introdução da exigência de documentação das declarações prestadas oralmente na audiência, sob pena de nulidade, independentemente do tribunal competente para o acto, não estando condicionada à dispensa da documentação pelos sujeitos processuais.

A escassa intervenção normativa faz supor que serão reduzidos os efeitos directos da reforma nos principais indicadores estatísticos desta fase processual. Independentemente desse facto, considerámos importante analisar alguns desses indicadores, que a seguir se apresentam, relativos ao volume, estrutura da criminalidade e desempenho funcional dos tribunais, que permitirão uma melhor perspectiva analítica e discussão sistémica sobre a justiça penal.

---

<sup>284</sup> Cf. Mendes, Paulo de Sousa. 2009. “O regime da alteração substancial de factos no processo penal”. In Monte, Mário Ferreira (Dir.). “Que futuro para o Direito Penal? Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português”. Coimbra: Coimbra Editora, p. 755-769. Para este autor: “(...) na hipótese de os factos novos serem inseparáveis do objecto do processo em curso, cabe reconhecer que a solução não é pacífica. Desde logo, a lei portuguesa actual não dá solução. Na falta de norma legal expressa, a solução há-de resultar então da possibilidade de se estabelecer uma concordância prática entre os interesses em causa.” De acordo com o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 06.01.2009: “ (...) a lei nova rejeita a solução de absolvição de instância, recusa a figura da excepção inominada, da impossibilidade superveniente do processo e seu arquivamento, da suspensão da instância, sendo incompatível com a solução “da privação do efeito consuntivo do caso julgado sobre os factos não autonomizáveis cujo conhecimento foi impedido por falta de acordo”. A lei nova ordena, pois, o prosseguimento dos autos com os factos anteriores, ignorando os factos novos se eles não forem autonomizáveis dos da acusação ou pronúncia”.

### **3.1. A relação entre os processos entrados na fase de inquérito e de julgamento e os processos objecto de condenação**

**A disjunção entre a criminalidade conhecida e a criminalidade condenada<sup>285</sup> é uma das questões que, não só entre nós, está, recorrentemente, no centro do debate no âmbito da justiça penal.** No seu lastro, estão vários factores, alguns deles referidos ao longo deste relatório, como seja a maior ou menor eficiência das autoridades na investigação das condutas criminais, a organização e articulação dos órgãos de investigação, a colaboração de outras instituições externas ao sistema de justiça, a maior ou menor utilização de formas “negociadas ou de consenso”, factores que, entre outros, podem determinar a passagem ou não de um determinado processo das fases preliminares de investigação para julgamento e, em última análise, influir na decisão de condenação/absolvição.

**Das fases preliminares de investigação à condenação, a criminalidade passa, assim, por diferentes momentos de “selecção”.** A actuação de vários factores neste processo leva ao chamado “efeito de funil” e à existência, em regra, de grandes desajustamentos no volume e na estrutura da criminalidade denunciada, julgada e condenada<sup>286</sup>. O número de processos na fase de julgamento é, naturalmente, menor que o número de processos em inquérito, uma vez que uma parte será sempre objecto de arquivamento, porque não existe ilícito criminal, não se conhecem os seus autores ou porque, conhecendo-se, não existe culpa ou ocorreu uma cause de extinção do procedimento. Já na fase de julgamento, poderão actuar mecanismos de consenso entre as partes, levando à extinção do procedimento criminal “por acordo” e, em outros casos, a prova da inocência do arguido

---

<sup>285</sup> É recorrente a referência às taxas de condenação como indicador da eficiência da justiça penal.

<sup>286</sup> Outra questão é a diferença entre criminalidade real e criminalidade registada. Fora desta, ficam todos os crimes que não foram denunciados ou não chegaram, por qualquer outra forma, ao conhecimento das autoridades. Esta criminalidade integra a chamada “criminalidade oculta”. Como técnica de aproximação à criminalidade real, destaca-se os inquéritos de vitimização. Do nosso conhecimento o último inquérito realizado entre nós data de 1995. Cf. sobre esta matéria, Almeida, Maria Rosa Crucho de. “Aspectos da administração da justiça penal”. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça; Cf. Gomes, Conceição (coord.). Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. 2002. “As reformas processuais e a criminalidade na década de 90 – As formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios”. Coimbra: CES/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

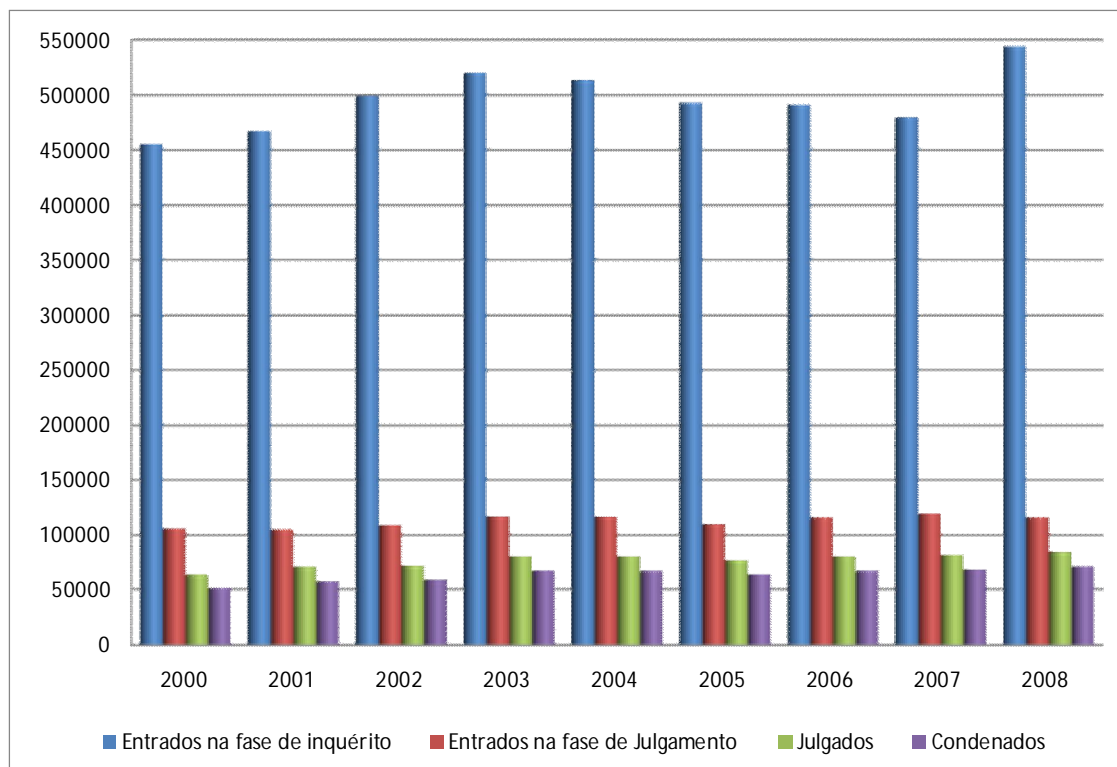
conduz à absolvição. O que **significa que, em boa medida, aquele afunilamento decorre do normal funcionamento de mecanismos legais, em especial dos mecanismos processuais e/ou consensuais.**

**Esta questão deve, contudo, merecer especial atenção quando o desajustamento se situa a níveis elevados, em especial em determinados tipos de criminalidade, como seja, os crimes económicos,** e existe uma forte suspeita de que, em boa parte, estaremos perante crimes efectivamente cometidos. É certo que, mesmo nesses casos, haverá sempre, por razões várias, uma parte significativa de crimes, cujos agentes, apesar de conhecidos, “escaparão à punição”. Contudo, a hipótese de trabalho que deverá ser melhor trabalhada, em estudos especificamente dirigidos a esta questão, é que as transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade decorrem, como acima já se referiu, da acção de outros factores, como seja a ineficiência da investigação, a morosidade processual, ou, no caso de determinados tipos de crime, a falta de preparação técnica adequada dos operadores para a investigação, acusação e julgamento, cujos efeitos os sistemas judiciais devem procurar atenuar o mais possível.

**A falta de preparação adequada dos operadores judiciários para a investigação e julgamento da criminalidade económica complexa** foi, aliás, recorrentemente referida ao longo do trabalho de campo. Saliente-se, ainda, **que a disjunção entre a percepção mediática daquela criminalidade, os inquéritos abertos e as condenações efectivas com trânsito em julgado tem merecido várias intervenções de operadores judiciários e autoridades várias,** que “reclamam” contra a existência de uma “excessiva suspeição” vs “fraquíssima condenação”, que **deslegitima a justiça** e lança sobre ela uma outra suspeição, que urge atacar: a sua incapacidade ou falta de vontade em acusar e condenar os agentes desta criminalidade, em regra, pessoas socialmente poderosas.

O Gráfico IV.13 mostra a discrepância entre o volume da criminalidade participada, da criminalidade que entra na fase de julgamento, da criminalidade efectivamente julgada<sup>287</sup> e da criminalidade condenada.

**Gráfico IV.13 - Evolução dos processos entrados na fase de inquérito e julgamento, dos processos julgados e condenados (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

É visível no Gráfico o afunilamento, nas diferentes fases ou momentos processuais, do volume da criminalidade. Por exemplo, **em 2008, foram abertos 543.950 processos de inquérito; 116.232 entraram na fase de julgamento; 83.834 findaram com julgamento efectivo; e, deste universo, 70.814 findaram com condenação.** Esta relação repete-se, de forma próxima, nos outros anos.

Uma segunda nota, mais visível quando analisamos os números absolutos, é que, mesmo quando se verifica alguma quebra no número de processos entrados em julgamento, o número de processos efectivamente

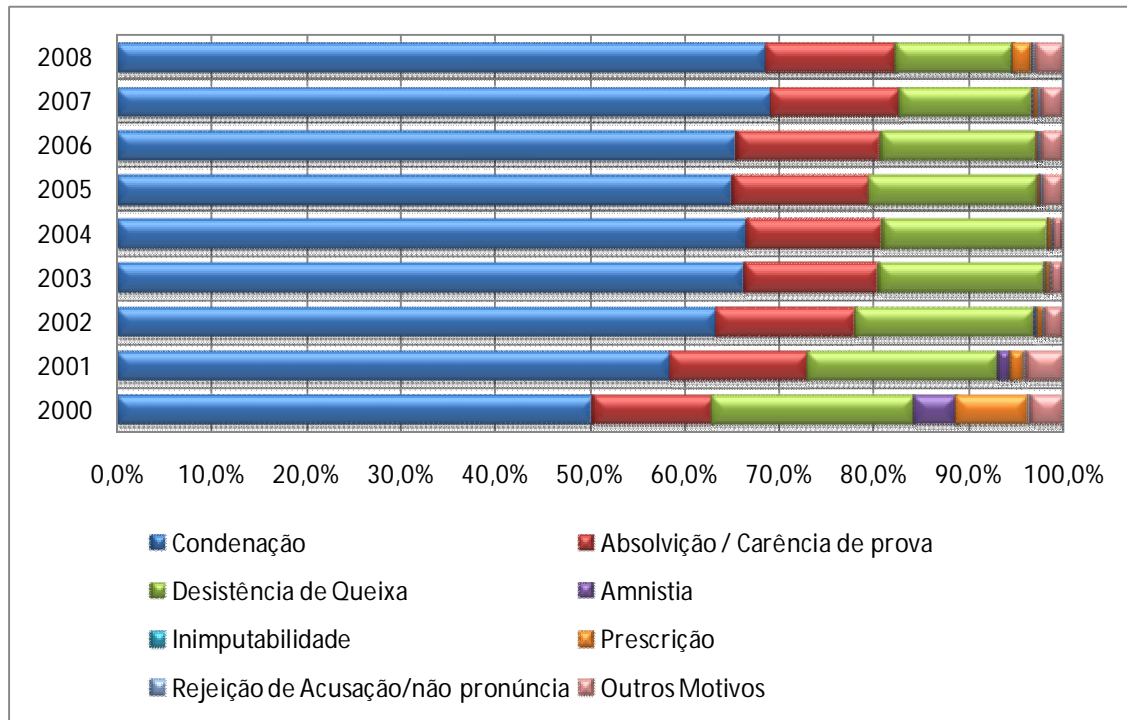
<sup>287</sup> Considerámos processos julgados todos os casos em que em julgamento se aferiu da culpa do arguido pela prática dos factos de que foi acusado, contabilizando os processos em que o procedimento criminal se extinguiu por absolvição e condenação.

julgados, bem como dos processos que findam com condenações, regista, ao longo do período em análise, uma tendência uniforme de subida. Em 2008, tendo como referência o ano de 2000, o volume de processos findos efectivamente julgados e com condenação cresceu cerca de 33% e 39%, respectivamente, valores muito superiores ao crescimento, de cerca de 10%, do número de processos entrados na fase de julgamento. Só um estudo devidamente direccionado poderia apurar as razões desta situação. Contudo, o crescimento do volume dos “crimes rodoviários” que, em regra, terminam em condenação e a percepção, por parte de muitos operadores judiciais, de uma menor propensão para a desistência de queixa sem acordo indemnizatório, que a crise económica estará a dificultar, são factores que poderão explicar, em boa parte, esta situação. Para melhor a referenciar, apresentamos, de seguida, alguns indicadores relativos à extinção do procedimento criminal na fase de julgamento.

### ***A extinção do procedimento criminal***

O Gráfico IV.14 mostra a evolução da extinção do procedimento criminal na fase de julgamento no período 2000-2008.

**Gráfico IV.14 - Evolução das formas de extinção do procedimento criminal (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Ao analisarmos estes indicadores, **destaca-se uma nota principal, em consonância, aliás, com a percepção dos operadores judiciais** acima referida. **Enquanto que os dados estatísticos da década de 90 demonstravam que, em média, cerca de 51% dos processos crimes acusados ou pronunciados não chegavam a sequer a ser julgados<sup>288</sup>**, os dados para o período de 2000-2008 enunciam uma outra realidade.

**Neste último período, em média, cerca de 78% dos processos findos foram efectivamente julgados. Salienta-se a tendência de descida, quer em termos relativos, quer em termos absolutos das desistências de queixa, de aproximadamente 21%, em 2000, para 12%, em 2008** (em 2000, o número de processos em que houve desistência de queixa foi de cerca de 22.700, contra 13.700 em 2008). Acompanha esta mudança um crescimento do peso relativo das condenações (de aproximadamente 58%, em 2001, para 69%, em 2008). Contudo, como melhor se verá, este aumento das condenações é, em boa medida, induzido pela estrutura da criminalidade presente nesta fase, dominada

<sup>288</sup> Cf. Gomes, Conceição. 2002. Relatório do Observatório Permanente da Justiça PJ. 2002. “As reformas processuais e a criminalidade na década de 90 – As formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios”. Coimbra: CES/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.



por crimes com “elevadas” taxas de condenação, os designados “crimes rodoviários”.

**Uma nota final para a evolução das prescrições, sintoma mais evidente da ineficiência dos sistemas de justiça.** As prescrições, que entre 1990 e 2000 representavam em média 6,8% dos casos de extinção do procedimento criminal<sup>289</sup>, de 2001 a 2007 apresentavam um peso relativo médio de 0,5%. Contudo, e reside aqui o principal sinal de preocupação, esse valor aumenta para 2% **em 2008, com as estatísticas a mostrar que, neste ano, cerca de 2 256 processos foram declarados prescritos.** Aproximadamente 44% deste universo (993 processos) refere-se a crimes de emissão de cheque sem provisão; cerca de 21,4% (483 processos) estão associados a crimes contra a propriedade; 4,4% (100 processos) são relativos a crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança e 3,9% (88 processos) a crimes contra a segurança das comunicações.

A análise e monitorização eficazes dos tempos dos sistemas de justiça são assim fundamentais. Apresentamos, de seguida, indicadores que nos permitem ter alguma percepção sobre a eficiência dos tribunais na tramitação dos processos-crime.

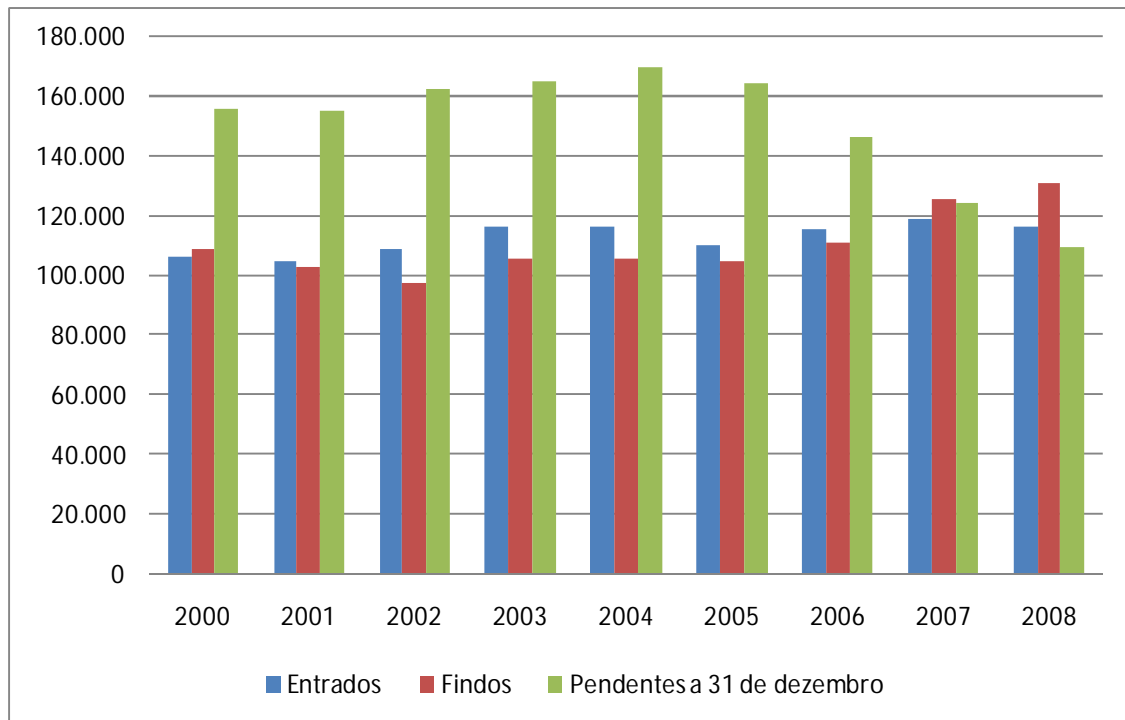
---

<sup>289</sup> Cf. *Ibidem*.

### 3.2. Evolução dos processos entrados, pendentes e findos

O Gráfico IV.15 mostra a evolução dos processos entrados, pendentes e findos na fase de julgamento.

**Gráfico IV.15 - Evolução dos processos entrados, pendentes e findos (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

A análise do Gráfico evidencia três notas: **a acentuada descida das pendências no período da reforma; o aumento dos processos findos em 2008; uma certa estabilização no número de processos entrados nesta fase.** Tendo como referência o índice base 100 em 2000, em 2008, o número de processos entrados aumentou, em média, cerca de 10% em relação ao ano 2000; enquanto que o número de processos findos registou um aumento de aproximadamente 20% acompanhado de um decréscimo médio de cerca de 30% do volume de processos pendentes. Como se pode verificar no Quadro IV.1, a evolução no número de processos entrados e findos regista uma variação média positiva de aproximadamente 1,2% e 2,5%, respectivamente, enquanto que a evolução dos processos pendentes apresenta uma variação média negativa de cerca de 4%.

**Quadro IV.1 - Variação anual entrados, pendentes e findos na fase de julgamento (2000-2008)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Entrados</b>	<b>106.060</b>	<b>104.768</b>	<b>108.758</b>	<b>116.636</b>	<b>116.344</b>	<b>110.387</b>	<b>115.934</b>	<b>119.103</b>	<b>116.232</b>
var. anual (%)		-1,2	3,8	7,2	-0,3	-5,1	5,0	2,7	-2,4
<b>Findos</b>	<b>109.121</b>	<b>102.973</b>	<b>97.847</b>	<b>105.972</b>	<b>105.992</b>	<b>105.038</b>	<b>110.977</b>	<b>125.905</b>	<b>131.040</b>
var. anual (%)		-5,6	-5,0	8,3	0,0	-0,9	5,7	13,5	4,1
<b>Pendentes (no final do período)</b>	<b>156.190</b>	<b>155.185</b>	<b>162.511</b>	<b>165.609</b>	<b>170.008</b>	<b>164.480</b>	<b>146.466</b>	<b>124.593</b>	<b>109.785</b>
var. anual (%)		-0,6	4,7	1,9	2,7	-3,3	-11,0	-14,9	-11,9

Fonte: DGPJ/OPJ

Saber se a diminuição das pendências beneficiou de outros factores exógenos à eficiência dos tribunais, como, por exemplo, uma mudança no sistema de recolha estatística, é uma questão que merecia ser avaliada. O acompanhamento destas tendências nos próximos anos ajudará a compreender se se tratou, sobretudo, de um efeito pontual ou de uma mudança funcional efectiva do sistema de justiça penal.

De facto, a descida dos processos pendentes, acompanhada de um aumento dos processos findos, poderia indiciar um aumento significativo da eficiência do sistema de justiça penal. Contudo, os indicadores relativos à duração dos processos nesta fase, que a seguir se apresentam, não parecem confirmar esta hipótese.

### ***Abertura da audiência para aplicação do regime penal mais favorável***

O Código de Processo Penal, no seu artigo 371.º-A, introduziu uma profunda inovação no sistema de justiça penal, saudada por muitos e criticada por outros, por se aplicar a decisões condenatórias já transitadas em julgado<sup>290</sup>, ao permitir que o condenado requeira a reabertura da audiência para que lhe seja aplicado o novo regime penal mais favorável, mesmo após o trânsito em julgado da condenação e desde que o faça antes da cessação da execução da pena.

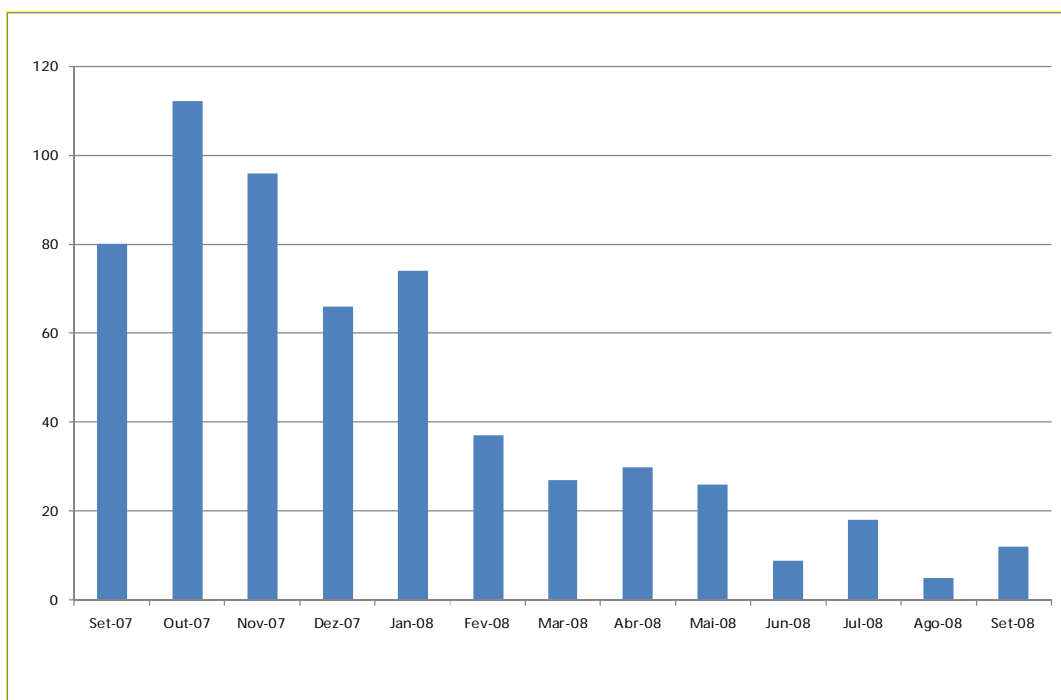
<sup>290</sup> O acórdão do Tribunal Constitucional de 10.04.2008 julgou constitucional o normativo quando interpretado no sentido de permitir a abertura de audiência para aplicação de nova lei penal mais favorável que aumenta o limite máximo das penas concretas a considerar para efeitos de suspensão de pena privativa de liberdade.

Anterior à reforma de 2007	Posterior à reforma de 2007
	Se, após o trânsito em julgado da condenação mas antes de ter cessado a execução da pena, entrar em vigor lei penal mais favorável, o condenado pode requerer a reabertura da audiência para que lhe seja aplicado o novo regime (artigo 371.º-A, do CPP)

Esta medida teve um impacto relativamente significativo no sistema penal e no movimento processual na fase de julgamento, mas apenas numa fase transitória subsequente à entrada em vigor da lei.

Como se pode ver pelo Gráfico IV.16, considerando o número de tribunais que responderam à nossa solicitação, entre Setembro de 2007 e Outubro de 2008, depois de um número significativo de ocorrências no mês subsequente à entrada em vigor da reforma, verifica-se, a partir daí, um decréscimo acentuado, com uma utilização muito residual nos últimos meses.

**Gráfico IV.16 - Requerimento de abertura de audiência (Set. 2007-Out. 2008)**



*Fonte: OPJ*

Esta é, também, a opinião da generalidade dos magistrados e advogados entrevistados, muitos deles a referirem o conhecimento, nos respectivos tribunais, de muito poucas situações, a maioria nos meses que se seguiram à reforma.

Após uma primeira fase em que se verificou existirem um conjunto de **divergências interpretativas quanto ao momento relevante para a reapreciação da situação social do arguido para a escolha da pena a aplicar, à composição do tribunal que preside à segunda audiência e à existência ou não de um prazo para requerer a abertura da audiência**, e que resultaram em actuações díspares dos diversos tribunais, assistiu-se a um processo de resolução da maioria daquelas dúvidas interpretativas através de decisões jurisprudenciais dos tribunais superiores<sup>291</sup>.

Numa segunda fase de entrevistas surgiram, no entanto, outras questões que não tinham sido anteriormente levantadas e que, também, elas se prendem com dificuldades interpretativas. Por um lado, o problema de saber se a

<sup>291</sup> Cf. entre outros, acórdão do TRC de 17/09/2008, acórdão do TRL de 06/02/2008 e acórdão do TRP de 10/09/2008.

reabertura de audiência terá sempre que ser requerida pelo arguido ou se o Ministério Público, enquanto defensor da legalidade, o poderá fazer; e, por outro, nos casos em que tenha sido aplicada uma suspensão da execução de pena de prisão, se, em processos já transitados em julgado, mas ainda em execução de pena aplicada, o tribunal poderá, oficiosamente, determinar a redução do período de suspensão à pena de prisão aplicada.

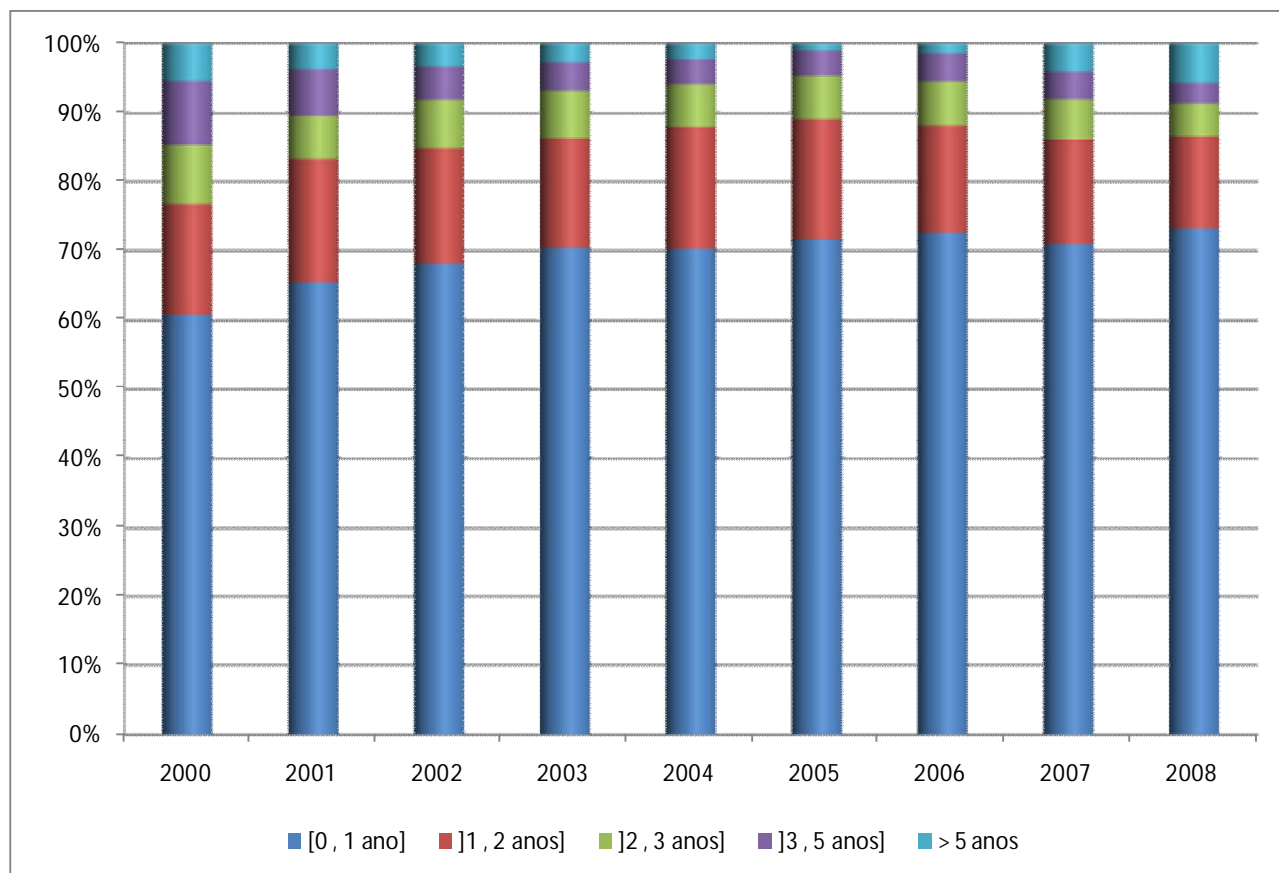
Por último, alguns operadores referiram que este novo instituto introduz dificuldades na definição de qual o tribunal compete para realizar o cúmulo jurídico: se o tribunal da última condenação se o tribunal do pedido de reabertura de audiência.

Apesar do papel uniformizador que a jurisprudência dos tribunais superiores tem desenvolvido a este respeito, subsiste, na opinião de alguns entrevistados, a percepção de que o procedimento continua a não ser igual em todos os tribunais, podendo depender a situação de alguns condenados do entendimento de cada magistrado, designadamente da pró-actividade ou não do magistrado do Ministério Público para promover a alteração da pena. Mas, considerando que o arguido sempre o poderá fazer, esta parece-nos uma questão de impacto muito residual na economia do sistema penal.

### **3.3. A duração dos processos na fase de julgamento**

Como já referimos, um dos objectivos principais da reforma era o de aumentar a eficiência da justiça penal, diminuindo os tempos dos processos nas diferentes fases processuais. Daí o forte investimento legislativo nos processos especiais, alargando significativamente o seu campo de aplicação. Os indicadores estatísticos que se apresentam neste relatório não permitem, ainda, avaliar claramente esse efeito, indiciando situações que devem merecer especial atenção.

O Gráfico IV.17 mostra a duração dos processos findos em primeira instância na fase de julgamento, por classes, no período 2000-2008.

**Gráfico IV.17 - Duração dos processos na fase de julgamento em primeira instância (2000-2008)**

Fonte: DGPJ/OPJ

Como se pode ver pelo Gráfico, ao longo do período analisado, **a maioria dos processos tem, na fase de julgamento em primeira instância uma duração inferior a 1 ano**. No período 2000-2008, em média, cerca de 69% dos processos terminaram em 1 ano (destes, cerca de 34% findaram em menos de 3 meses e cerca de 16,9% registaram uma duração entre 3 a 6 meses), percentagem que se tem vindo a acentuar nos últimos anos. Este indicador é fortemente influenciado pelo julgamento em processo sumário, maioritariamente, como melhor se verá, relacionado com os chamados “crimes rodoviários”. Mas estes indicadores de eficácia devem ser lidos em confronto com outros indicadores que mostram desempenhos funcionais do sistema de justiça penal preocupantes.

**Em primeiro lugar, como também resulta do Gráfico, uma parte significativa da criminalidade, nesta fase, cujo principal acto é a realização**

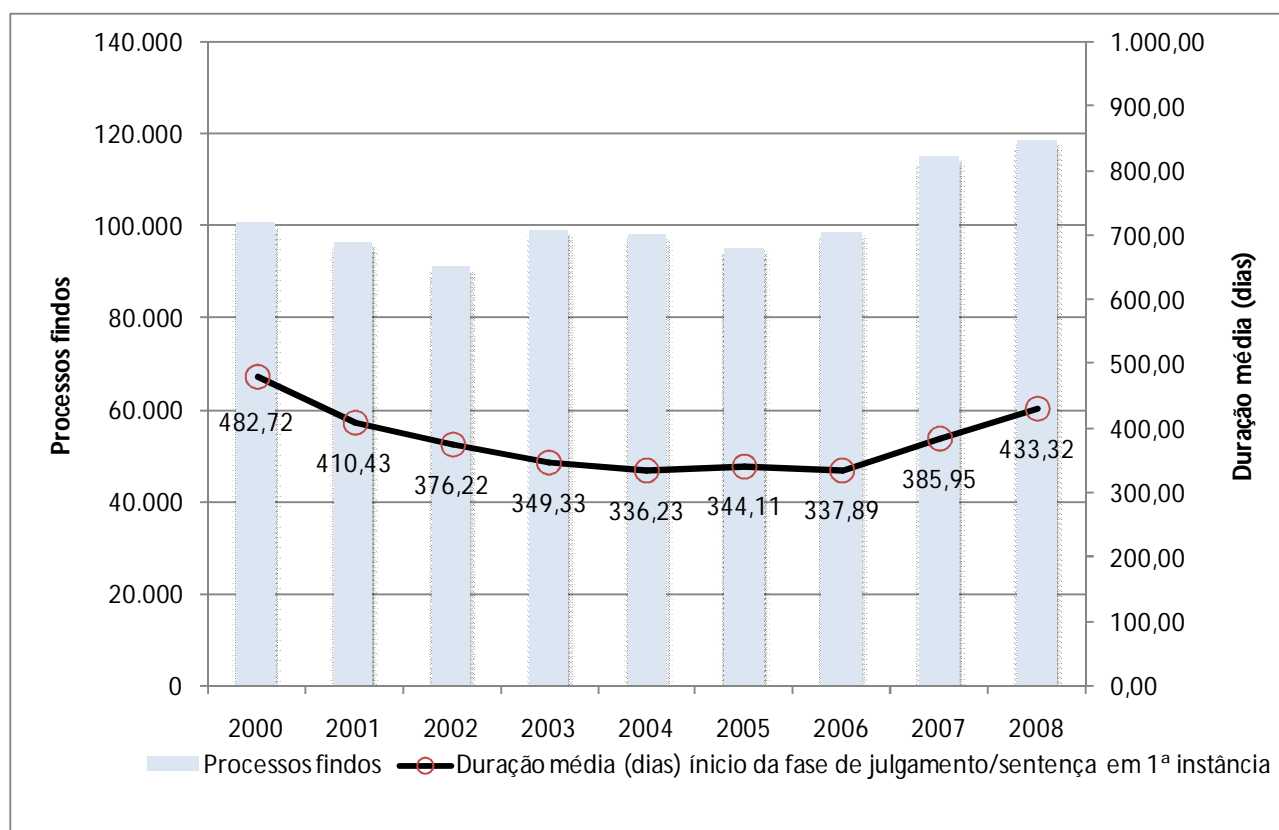
**da audiência de julgamento<sup>292</sup> demora mais que um ano a obter uma decisão:** no período de 2000 a 2008, em média 16,2% entre 1 e 2 anos; 6,4% entre 2 e 3 anos; 4,8% entre 3 e 5 anos e 3,2% em mais de 5 anos. Acresce que o peso relativo dos processos que duram mais de 5 anos aumentou nos anos de 2007 e de 2008. Refira-se, desde já, que esta dilação não pode ser lida como um efeito da reforma, uma vez que se trata de processos findos, o que significa que tinham entrado na fase de julgamento muito antes da entrada em vigor da reforma. Pelo contrário, o aumento relativo destes processos nos últimos anos pode significar, não só a urgência de intervir nesta fase, mas, também, uma nova dinâmica e preocupação de eficiência do sistema em os terminar. Nesta, como em outras matérias, só com a avaliação de próximos indicadores é possível aquilatar o verdadeiro efeito da reforma.

Não surpreende, por isso, que **a duração média dos processos tenha aumentado nos últimos anos do período em análise, alterando a configuração descendente da curva representativa da duração (Gráfico IV.18).**

---

<sup>292</sup> De acordo com os artigos 321.º a 328.º, todos do CPP, para além dos actos processuais relativos à audiência de julgamento propriamente dita e a prolação da sentença, na fase de julgamento, recebidos os autos: 1) o juiz pronuncia-se sobre as nulidades e outras questões prévias ou incidentais que obstem à apreciação do mérito da causa, 2) despacha designando dia, hora e local para a audiência; 3) o despacho que designa dia para a audiência é imediatamente comunicado, por cópia, aos juízes que fazem parte do tribunal; 4) o arguido tem 20 dias para, querendo, apresentar a contestação acompanhada do rol de testemunhas, 4) o Ministério Público, o assistente, o arguido ou as partes civis podem alterar ou adicionar o rol de testemunhas, 5) são notificadas as testemunhas, peritos e consultores técnicos e 6) são realizados actos urgentes ou cuja demora possa acarretar perigo para a aquisição ou a conservação da prova, ou para a descoberta da verdade.



**Gráfico IV.18 - Duração média dos processos findos (2000-2008)<sup>293</sup>**

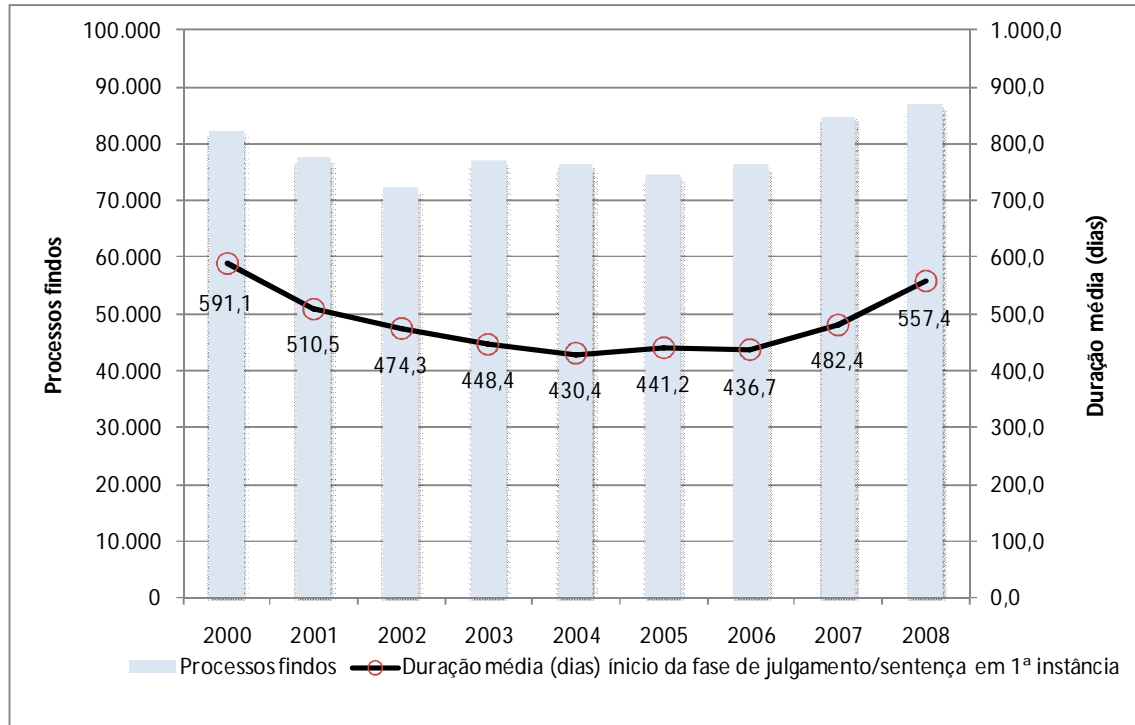
Fonte: DGPJ/OPJ

Em consonância com o acima referido, a duração média dos processos sobe, de forma significativa, quando se excluem os processos sumários<sup>294</sup>. O que significa que, no período em análise, enquanto o tempo médio dos tribunais no julgamento da criminalidade, incluindo o julgamento de processos sumários, é de cerca de 12 meses, a duração média dos processos, quando se retira o efeito daquela forma de processo, onde se inclui a criminalidade mais grave, é de cerca de 16 meses.

<sup>293</sup> Deve-se considerar que o cálculo da duração média pode ser enviesado por casos extremos de morosidade processual. Para os anos de 2007 e 2008, o desvio padrão é 654,5 e 881,3, respectivamente.

<sup>294</sup> As três formas especiais de processo previstas no CPP têm em comum o facto de se aplicarem a crimes puníveis com pena de prisão não superior a 5 anos. Contudo, enquanto que no processo sumaríssimo, este limite máximo de 5 anos não pode ser ultrapassado, nas duas outras formas especiais – sumário e abreviado – tal pode acontecer, bastando para isso que o MP, na acusação, entenda não dever ser aplicada, ao caso concreto, pena que exceda tal limite. Daí que, mesmo estes casos, em que a pena máxima abstractamente aplicável é superior a 5 anos, entrem na competência do tribunal singular, por força do artigo 16.º, n.º 3, do CPP. Porém, para que sujeite o processo a uma destas formas é necessário que se verifiquem alguns requisitos particulares: a detenção em flagrante delito, no caso do processo sumário; a existência de provas simples e evidentes, de que resultem indícios suficientes de se ter verificado o crime e de quem foi o seu agente, para o processo abreviado e o entendimento, por parte do MP, de não ser de aplicar, concretamente, pena ou medida de segurança não privativa da liberdade, no que respeita ao processo sumaríssimo.

**Gráfico IV.19 - Duração média dos processos findos (sem processos sumários) (2000-2008)<sup>295</sup>**



Fonte: DGPJ/OPJ

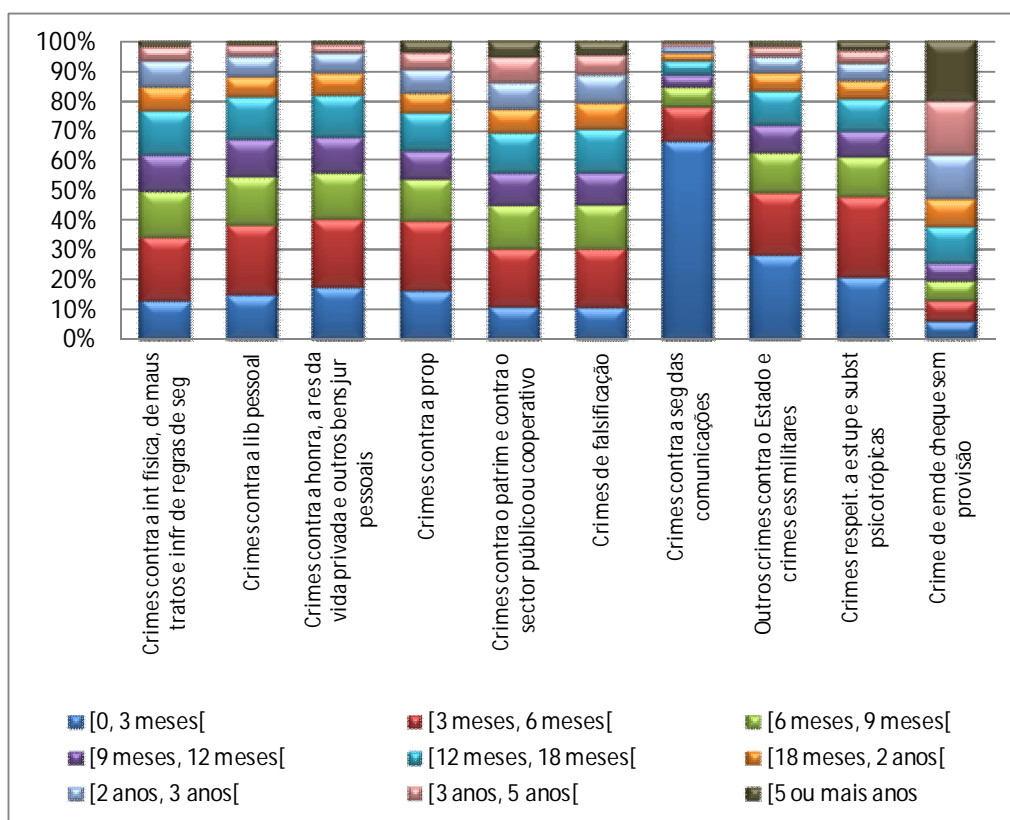
De facto, como se pode ver pelo Gráfico IV.20, é nos crimes contra a segurança das comunicações, crimes de aplicação das formas especiais de processo por excelência, que encontramos o maior volume de processos findos até 3 meses. No período de 2000 a 2008, em média mais de 40% dos crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo e dos crimes de falsificação tiveram uma duração, nesta fase, igual ou superior a um ano; nos crimes contra a propriedade, o peso médio dos processos findos com um ano ou mais de duração é cerca de 36,4%. Refira-se ainda que, em média, mais de 70% dos processos referentes aos crimes de emissão de cheque sem provisão findaram em intervalo de tempo igual ou superior a um ano. Aliás, este tipo de criminalidade agrupada representa mais de 40% dos processos extintos por prescrição no ano de 2008.

É, ainda, relevante destacar que, com excepção dos crimes contra a segurança das comunicações, em todos os tipos de criminalidade se registam

<sup>295</sup> Para os anos de 2007 e 2008 o cálculo do desvio padrão é de 689,3 e 962,4, respectivamente.

durações mais longas, sendo que o peso relativo das durações superiores a 3 anos são mais acentuadas nos crimes contra o património e sector público ou cooperativo (onde se incluem os seguintes tipos de crime: burla simples e qualificada, burla relativa a seguros, burla informática e nas comunicações, burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, burla relativa a trabalho ou emprego, abuso de cartão de garantia ou de crédito, outros crimes contra o património em geral, insolvência dolosa e negligente, receptação ou auxílio material ao criminoso, outros crimes contra direitos patrimoniais, crimes contra o sector público ou cooperativo agravados pela qualidade do agente e outros crimes contra o património não especificados) e de falsificação, o que significa que a busca para esta dilação tem que ser procurada em outros factores, organizacionais ou outros, mais do que na natureza da criminalidade.

**Gráfico IV.20 - Duração média dos dez tipos de crimes mais representativos na fase de julgamento (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Uma segunda nota diz respeito aos desempenhos funcionais desiguais dos tribunais, questão sobre a qual vários estudos do OPJ têm

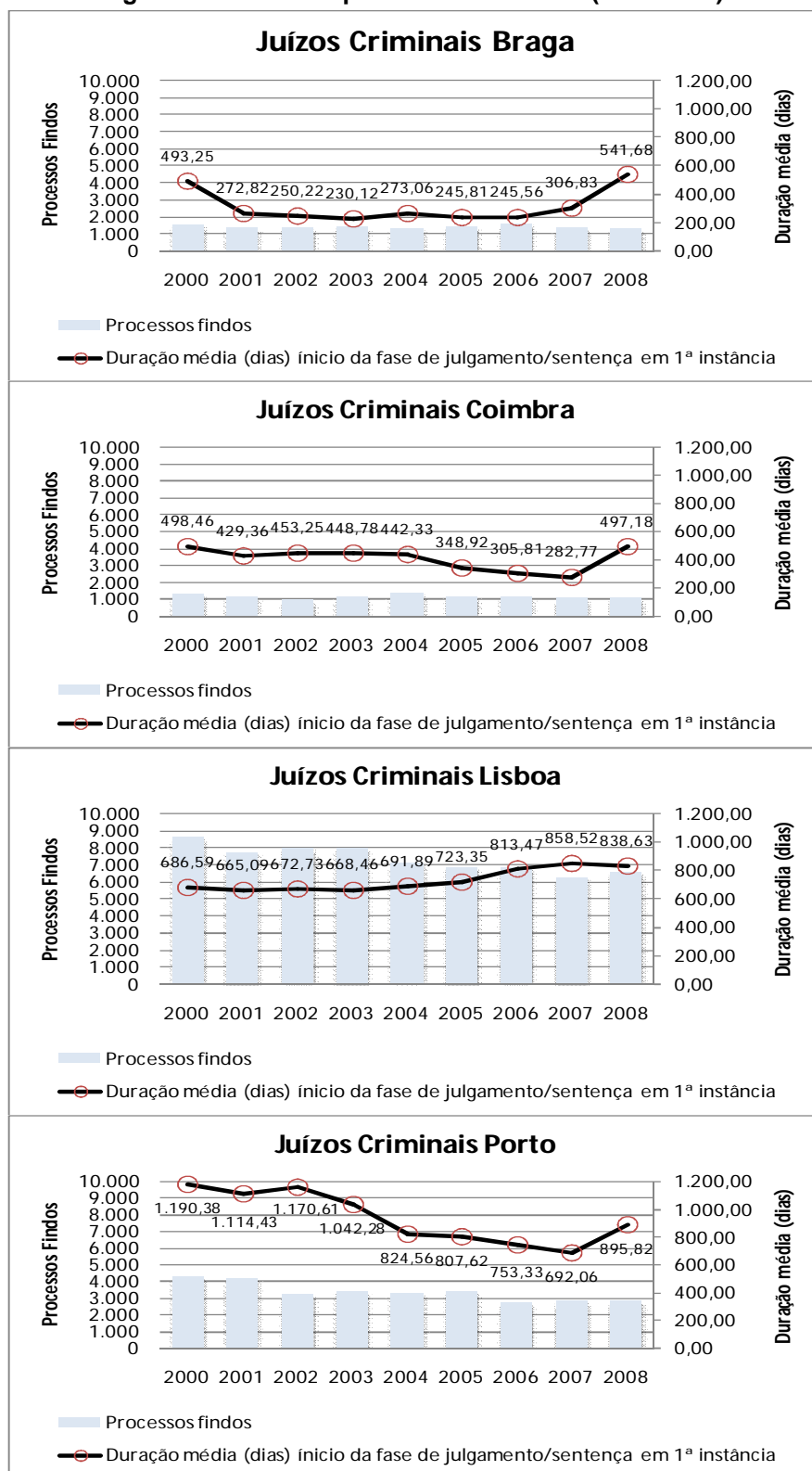
**vindo a chamar a atenção.** Como se pode ver pelo Gráfico IV.21, a maior ou menor duração dos processos pode variar, significativamente, de tribunal para tribunal. Só através do método de estudo de caso, que analisasse outras variáveis, seria possível avaliar, em detalhe, quais as razões que poderão estar no lastro desta situação.

Contudo, **os indicadores estatísticos da duração dos processos (sem processos sumários) de 4 juízos criminais – Lisboa, Porto, Coimbra e Braga – indiciam uma bipolarização determinada pelo volume processual:** os juízos criminais com um volume processual mais baixo, caso de Coimbra e Braga, apresentam durações inferiores quando comparados com os juízos criminais de Lisboa e Porto. Assim, por exemplo, se, em juízos criminais de volume médio, a duração média de um processo findo pode oscilar entre cerca de 230 dias e 541 dias (exemplo de Braga), em juízos criminais com grande volume processual esses valores podem variar entre, aproximadamente, 692 dias e 1190 dias (exemplo do Porto) e, no caso de Lisboa, entre cerca de 665 e 858 dias<sup>296</sup>.

---

<sup>296</sup> Sobre os juízes criminais de Lisboa, o relatório anual da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa para o ano de 2008 faz a seguinte menção: “São seis os juízos criminais, cada um com três secções judiciais e três juízes. O quadro de magistrados do Ministério Público é de 19 unidades (uma delas o procurador da República). O quadro é adequado às necessidades, se preenchido. O quadro de funcionários do Ministério Público é de 12 unidades, nem sem-pre preenchido; se maior fosse poder-se-ia obter maior rentabilidade da acção dos magistrados. Prevê-se para 2009 a mudança das instalações para a EXPO (Campus da Justiça), com o que se eliminará as dificuldades decorrentes da dispersão por dois edifícios. As audiências de julgamento ainda são marcadas com uma distância considerável e indesejável. No entanto, realizaram-se no ano 70% dos julgamentos marcados. Existem dificuldades, ao nível da tradução e retroversão de cartas rogatórias”.

**Gráfico IV.21 - Duração média dos processos findos nos juízos criminais de Lisboa, Porto, Braga e Coimbra sem processos sumários (2000-2008)<sup>297</sup>**



Fonte: DGPJ/OPJ

<sup>297</sup> Como foi dito na nota 293, o cálculo da duração média pode ser enviesado por casos extremos de morosidade processual, no ano de 2008, o desvio padrão das durações médias nos juízos criminais de Braga, Coimbra, Lisboa e Porto, sem processos sumários apresentam valores altos, respectivamente: 1.280,4; 1.194,6; 940,3; e 1.400,3

Se o desempenho de cada tribunal deve ser analisado pelo seu impacto no funcionamento do sistema na sua globalidade, não devem ser relevadas as diferenças internas de desempenhos funcionais, isto é, entre os órgãos de um mesmo tribunal. Os Quadros seguintes ilustram a duração média dos processos nos diferentes juízos criminais de Braga e Coimbra.

**Quadro IV.2 - Duração média dos processos findos nos juízos criminais de Braga**

<b>BRAGA</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Juízo Criminal N	368,03	693,65
Juízo Criminal R	323,41	650,48
Juízo Criminal A	275,08	510,37
Juízo Criminal Z	260,66	284,62

*Fonte: DGPJ/OPJ*

**Quadro IV.3 - Duração média dos processos findos nos juízos criminais de Coimbra**

<b>COIMBRA</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Juízo Criminal U	197,12	1.050,03
Juízo Criminal P	274,27	423,12
Juízo Criminal D	308,20	278,86
Juízo Criminal M	348,64	238,38

*Fonte: DGPJ/OPJ*

No caso de Braga, em 3 juízos a duração média dos processos aumentou significativamente de 2007 a 2008, mantendo-se equilibrada em um juízo (Juízo Z). Dois juízos criminais de Coimbra, por sua vez, lograram diminuir a duração média dos processos em 2008, acompanhados de um aumento da duração média do processo nos dois juízos restantes. No Juízo Criminal U, a duração média dos processos em 2008 é cerca de 5 vezes maior que a apresentada em 2007, influenciando decisivamente a média da duração dos processos nos juízos criminais de Coimbra na sua totalidade, que, em 2008, praticamente duplica o número de dias. Tanto em Coimbra como em Braga, admite-se a existência de casos “patológicos” de atraso que podem estar a enviesar a média da duração dos processos nos juízos N, R, A, U e P. De facto, nestes casos verificam-se

altos valores de desvio padrão: aproximadamente 1.481,6; 1.439,9; 1.204,9; 1.892,2; e 1.043,1; respectivamente.

Os juízos criminais do Porto de Lisboa também apresentam desempenhos diferenciados e grandes oscilações na duração média dos processos. Mas, o argumento essencial a ter em conta é que o sistema mostra desempenhos funcionais muito desiguais, realidade a que a avaliação interna global tem de dar mais atenção.

Além do que acima se deixou dito, quanto ao efeito da reforma na eficiência do sistema, designadamente, quanto à dificuldade de o avaliar neste momento, dado o tempo de vigência decorrido, é importante, na leitura dos indicadores, termos presente que a **adaptação do sistema a algumas mudanças pode ter, num primeiro momento, efeitos “perversos”, que, a médio e longo prazo, se podem reconfigurar.**

Contudo, se é certo que, por um lado, não é ainda possível tirar conclusões seguras sobre o impacto da reforma na eficiência funcional dos tribunais, por outro, é fundamental que se continue a acompanhar a evolução dos indicadores e se avaliem os factores que estão na base desta dilação e as razões para desempenhos funcionais muito desiguais.

### **3.4. A criminalidade nos processos findos na fase de julgamento**

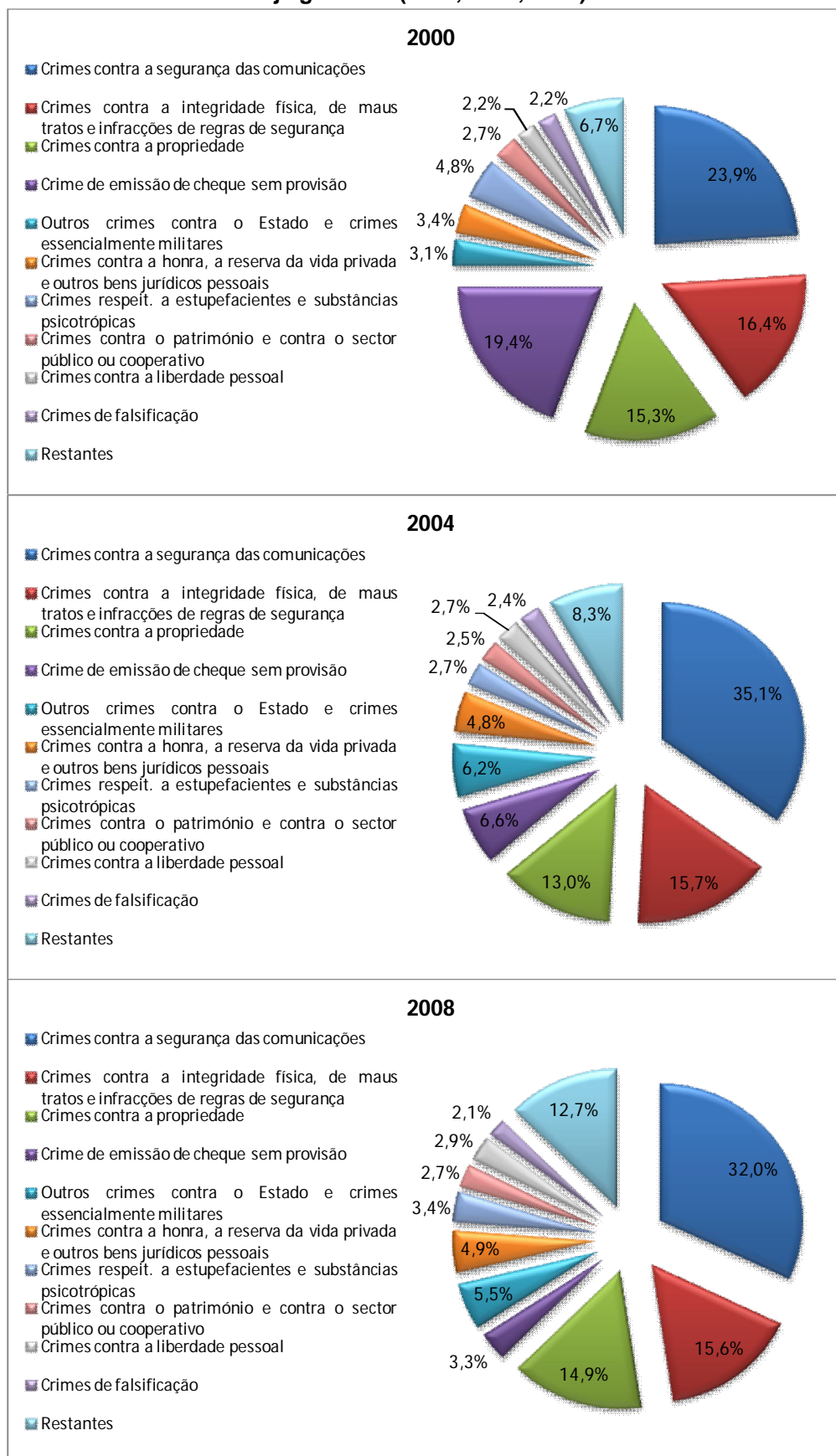
#### **3.4.1. A natureza da criminalidade nos processos findos**

O Gráfico IV.22 mostra o peso relativo dos 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos anos de 2000, 2004 e 2008. Os dados apresentados exigem, contudo, um esclarecimento metodológico. Como já referimos, o novo método de extracção estatística – recolha informática dos dados através do sistema H@bilus – implementado, em 2007, pela Direcção-Geral de Planeamento Legislativo, passou a permitir a contabilização de todos os crimes de que um arguido é acusado e não apenas, como até aí, a do crime mais grave. Facilmente se compreende o ganho para o conhecimento da procura no sistema de justiça desta nova metodologia. Contudo, a comparação com períodos anteriores obriga à introdução de filtros de modo a podermos comparar realidades semelhantes. Foi o que fizemos neste caso, contando no sub-período

2007 e 2008, apenas 1 crime por arguido. Assinale-se, contudo, que as diferenças, nalguns tipos de criminalidade, têm algum significado quando comparamos o número absoluto de crimes, não alterando, de forma estatisticamente relevante, os respectivos pesos relativos.



**Gráfico IV.22 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos dos processos findos na fase de julgamento (2000, 2004, 2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

**Ao longo dos anos (2000-2008) mais de 50% da criminalidade na fase de julgamento distribui-se por 3 tipos de criminalidade agrupada: crimes contra a segurança das comunicações, crimes contra a propriedade e crimes contra a integridade física, maus tratos e infracções de regras de segurança, com clara preponderância do primeiro tipo**, cujo peso relativo médio na estrutura da criminalidade nesta fase ultrapassa os 30%. A representatividade dos crimes de emissão de cheque sem provisão no ano 2000 cai ao longo dos anos, em decorrência da descriminalização operada pelo legislador nessa matéria.

Como se sabe, as alterações introduzidas pela reforma penal de 2007, apesar de serem mais relevantes no âmbito do direito processual penal, tiveram algum significado na estrutura criminal prevista no Código Penal. O tempo decorrido depois da entrada em vigor da reforma (cerca de 18 meses) não permite uma avaliação sustentada sobre o impacto da reforma nesta matéria. O tempo necessário de inquérito e da subsequente tramitação leva a que ainda sejam em número reduzido os processos na fase de julgamento e, menos ainda, os julgados, cujo inquérito se tenha iniciado depois da entrada em vigor da reforma. Os processos nestas condições reconduzir-se-ão, maioritariamente, a crimes cometidos por arguidos presos ou pequena criminalidade que tenha sido acusada na forma de processo sumário e abreviada.

Independentemente desse facto, uma análise correcta sobre esta questão exige sempre uma avaliação das fases preliminares, dado que a passagem ou não de determinado tipo de crime para a fase de julgamento depende sempre de acusação ou de despacho de pronúncia. Com esta ressalva, optámos por incluir os indicadores (valores absolutos) relativos aos tipos de crime nos anos de 2007 e 2008 – realidades, como acima já explicámos, comparáveis sem necessidade de introdução de qualquer sistema de filtro (Quadro IV.4).

**Quadro IV.4 - Estrutura da criminalidade processos findos na fase de julgamento (valores absolutos) (2007 e 2008)**

	2.007	2.008
	nº	nº
Crimes contra a segurança das comunicações	47.412	49.643
Crimes contra a propriedade	24.734	28.976
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	25.622	25.746
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	11.004	11.381
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	11.555	10.098
Crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social	4.160	7.115
Crimes contra a liberdade pessoal	6.547	7.037
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	6.665	6.669
Crimes de falsificação	5.642	5.946
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	4.939	5.301
Crime de emissão de cheque sem provisão	5.177	5.299
Transgressões e Contra-ordenações	3.622	5.130
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	3.336	4.372
Outros crimes	3.268	3.330
Crimes contra a realização da justiça	1.237	1.253
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	905	983
Crimes cometidos no exercício de funções públicas e o crime de tráfico de influências	735	857
Crimes contra a saúde pública e contra a economia	865	748
Crimes de perigo comum	1.145	738
Crimes contra a família, os sentimentos religiosos e o respeito devido aos mortos	366	402
Crimes contra a ordem e tranquilidade públicas	246	356
Crimes relacionados com a imigração ilegal	163	251
Crimes contra a paz, a humanidade, a identidade cultural e integridade pessoal	5	48
Crimes informáticos	-	-

Fonte: DGPJ/OPJ

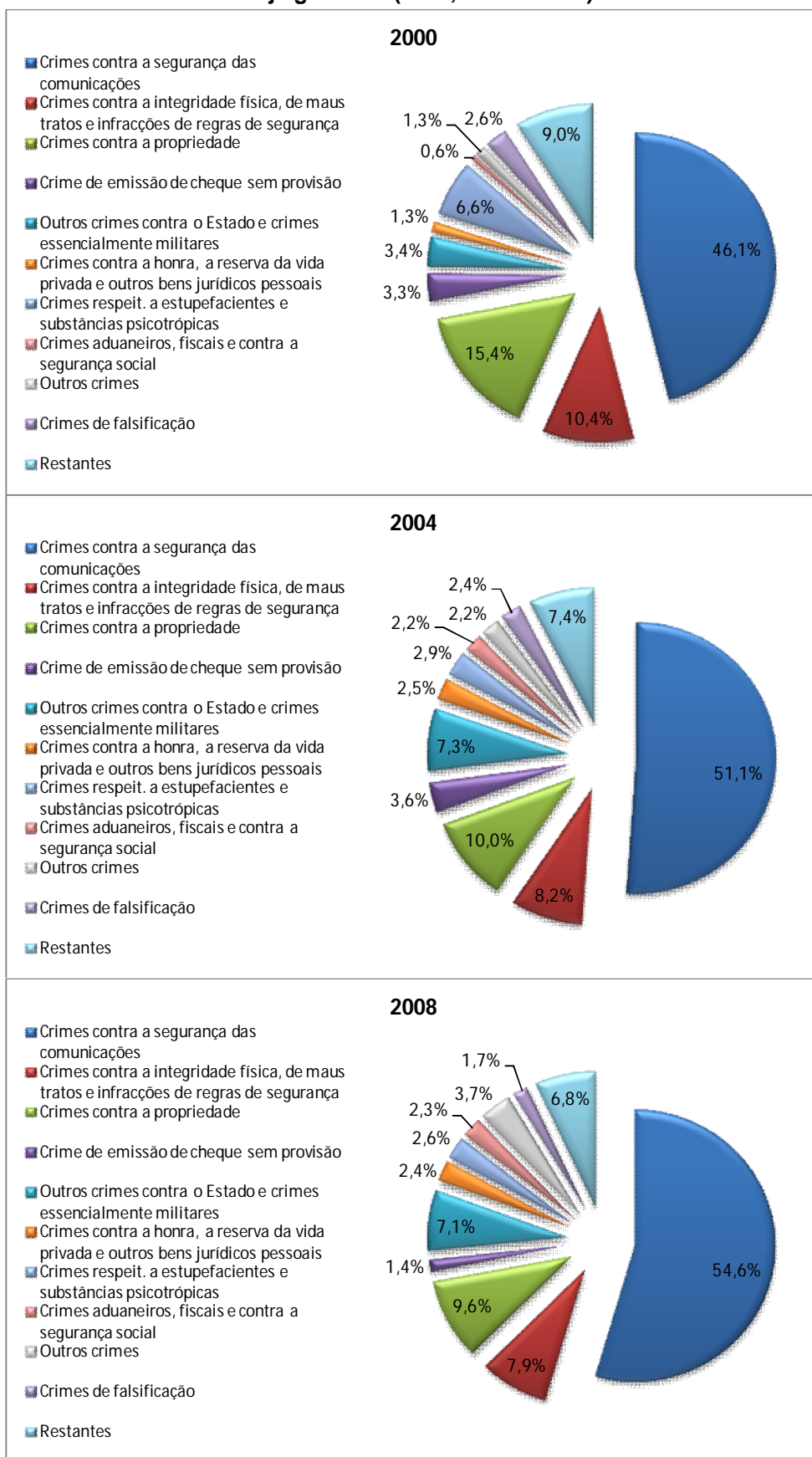
Da análise do Quadro ressaltam duas notas principais. **A primeira é que na estrutura da criminalidade nesses dois anos mantém-se a predominância dos mesmos tipos de criminalidade agrupada que se vê em anos anteriores com uma ligeira preponderância dos crimes contra a propriedade. A segunda é que se verificou um aumento generalizado (nalguns tipos de crime, significativo) do número de processos, de 2007 para 2008.**

Destaca-se o aumento mais acentuado **nos crimes contra a propriedade, nos crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social e nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual**. Não cabe, neste estudo, uma avaliação detalhada das causas desta mudança, que teria que ter em conta diversas variáveis. Consideramos, contudo, que a maior visibilidade social dos fenómenos criminais de natureza sexual, aliada a uma melhor organização e preparação das polícias para os combater, pode ajudar explicar o aumento dos crimes contra a liberdade de autodeterminação sexual. Acresce que as alterações legais de 2007, que foram significativas, nomeadamente alargando o âmbito da natureza pública dos crimes, podem também ter contribuído para esse aumento.

#### **3.4.2. A condenação por tipos de crime agrupados**

O Gráfico IV.23 mostra, no período analisado, o peso relativo da estrutura da criminalidade com condenação para os mesmos anos de 2000, 2004 e 2008 (mantêm-se aqui as ressalvas metodológicas feitas no ponto anterior). O Quadro IV.5 mostra, em valores absolutos, para os anos de 2007 e 2008, os tipos de crimes que entram na fase de julgamento e que obtêm condenação.

**Gráfico IV.23 - 10 tipos de crime agrupados mais representativos com condenação na fase de julgamento (2000, 2004 e 2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

**Quadro IV.5 - Estrutura da criminalidade condenada na fase de julgamento (2007 e 2008)**

	2.007	2.008
	nº	nº
Crimes contra a segurança das comunicações	40.845	41.750
Crimes contra a propriedade	6.230	7.335
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	5.981	6.066
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	5.915	5.445
Outros crimes	2.263	2.866
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	1.831	2.007
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	1.774	1.829
Crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social	961	1.742
Crimes de falsificação	1.477	1.326
Crimes contra a liberdade pessoal	1.054	1.063
Crime de emissão de cheque sem provisão	1.207	1.060
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	976	922
Crimes contra a realização da justiça	738	733
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	604	621
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	411	446
Transgressões e Contra-ordenações	276	376
Crimes de perigo comum	381	276
Crimes contra a saúde pública e contra a economia	224	238
Crimes cometidos no exercício de funções públicas e o crime de tráfico de influências	106	126
Crimes contra a família, os sentimentos religiosos e o respeito devido aos mortos	102	121
não identificado	82	90
Crimes relacionados com a imigração ilegal	49	67
Crimes contra a ordem e tranquilidade públicas	24	38
Crimes contra a paz, a humanidade, a identidade cultural e integridade pessoal	0	2
Crimes informáticos	-	-

Fonte: DGPJ/OPJ

Ao compararmos a estrutura da criminalidade condenada com a criminalidade que entra na fase de julgamento, não se detecta, como era expectável, diferenças significativas, mantendo-se a predominância dos tipos de criminalidade agrupada já referidos: crimes contra a segurança das comunicações, crimes contra a propriedade e crimes contra a integridade física, de maus-tratos e infracções de regras de segurança. O que se altera são os seus pesos relativos, com o crime contra a segurança das comunicações a assumir a maior fatia da criminalidade condenada. De facto, se na fase de

juízo, representavam, em média, cerca de 30% dos crimes do período de 2000 a 2008, quando consideramos os processos com condenação, esse valor sobe para aproximadamente 50%.

Uma segunda nota merece referência. Em sentido idêntico ao registado quanto à mudança de 2007 para 2008 no que se refere ao número de processos entrados nesta fase, também de 2007 para 2008 se verificou, em geral, um aumento, embora muito menos significativo, dos crimes condenados, sendo que a subida mais acentuada se regista nos crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social.

## **Síntese**

### *Fase de inquérito*

No período 2000-2008, os indicadores estatísticos mostram uma certa estabilização no volume de inquéritos entrados. Este volume é, apenas, retrato da criminalidade denunciada ou participada, ocultando os números da criminalidade real.

Apesar de os dados gerais parecerem não indicar grandes alterações no movimento, estrutura da criminalidade e duração dos inquéritos, verificamos que a procura do sistema, na fase de inquérito, organizado em diferentes estruturas, bem como a sua resposta, é diferenciada.

Assim, não obstante os DIAP se localizarem nas comarcas de maior volume processual e se ocuparem também de inquéritos fora do âmbito territorial da comarca em que se encontram instalados, é de referir que estes departamentos se ocupam de um número inferior de inquéritos quando comparados com os que correm nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais.

Embora a tipologia dos crimes seja semelhante, quer nos DIAP, quer nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais, é diferente a distribuição do seu peso relativo. A preponderância dos crimes contra a propriedade destaca-se essencialmente nos inquéritos entrados nos Departamentos de Investigação e Acção Penal, registando-se a uma distribuição do tipo de criminalidade,

considerando os inquéritos entrados nos serviços do Ministério Público junto dos tribunais, mais heterogénea. O peso relativo dos crimes contra a propriedade nos inquéritos entrados nos DIAP tende a relacionar-se com a criminalidade prevalecente em centros urbanos como aqueles em que se encontram instaladas aquelas estruturas.

O tipo de criminalidade prevalecente influencia também a forma como os inquéritos terminam e, essencialmente, as elevadas taxas de arquivamento que se registam, especialmente, nos DIAP. Em 2008, 51% do total de inquéritos arquivados referiam-se a crimes contra a propriedade, onde há mais situações de inquéritos a correr contra “desconhecidos”, correspondendo, este tipo de crime, a apenas 17% do total de inquéritos acusados.

O tipo de crime mais representativo nos inquéritos acusados são os crimes contra a segurança das comunicações (cerca de 23,5%, em 2008), que assumem também destaque na fase de julgamento.

No período pós-reforma assistiu-se a um ligeiro aumento do peso relativo dos arquivamentos. As regras relativas à comunicação de excesso de prazo de inquérito (apesar de ser referida a “inocuidade” de tal medida), bem como uma “cultura de produtivismo” estatístico, que vem sendo apontada ao Ministério Público, são factores que, também, podem estar na origem deste aumento.

Também a duração dos inquéritos é influenciada pelo tipo de crime em investigação. O peso elevado de inquéritos relativos a crimes contra a propriedade em que não se conhece o agente que praticou o facto ilícito, e relativamente aos quais o seu destino é o arquivamento “imediato”, influencia a duração dos inquéritos, verificando-se que a esmagadora maioria dos arquivamentos é realizada em menos de 3 meses.

Quanto aos inquéritos acusados, os indicadores relativos aos serviços do Ministério Público junto dos tribunais e os relativos aos DIAP são também distintos, verificando-se que, naquelas estruturas, os inquéritos acusados são, em regra, mais céleres do que nestas. A multiplicidade de factos que podem estar na base desta realidade (complexidades dos processos, organização e funcionamento, etc) não permite tirar conclusões apenas com base em indicadores estatísticos. Estes constituem, no entanto, uma ferramenta essencial para a aferição das causas e consequências da diversidade de realidades



verificadas, que devem ser tomadas em conta pelas estruturas do Ministério Público.

### *Fase de instrução*

Na revisão de 2007, a alteração que mais reflexos produziu na instrução prende-se com a alteração de paradigma do segredo para a publicidade do processo penal, tendo-se tornado esta fase processual obrigatoriamente pública. O contraditório nos actos de instrução, por seu turno, foi fortalecido. Destaca-se ainda a restrição das possibilidades de interposição de recurso nesta fase processual.

A alteração que maior impacto teve, para os operadores e para os autores, a seguir à publicidade sem reservas, foi o reforço do contraditório operado nesta fase processual. O que, na opinião de alguns, tornou os actos de produção de prova num verdadeiro pré-julgamento, descaracterizando a instrução.

A instrução tem, desde a entrada em vigor do CPP de 1987, sido criticada pela generalidade dos operadores como um momento processual que se presta essencialmente a manobras dilatórias, o que vem aumentar os tempos processuais no seu todo, sem efeitos práticos de monta. Pelo que a questão mais destacada pela generalidade dos operadores foi a “oportunidade perdida” de reformulação desta fase processual. Para alguns, no sentido de se fortalecer a sua natureza de garante do controlo do inquérito. Para outros, para deixar de ser uma fase processual autónoma, embora sendo sempre necessário haver lugar a alguma sindicância antes do julgamento, por meio de um controlo da bondade da actuação do Ministério Público.

O número de processos entrados e pendentes em instrução vem, paulatinamente, a diminuir desde 2003. Esta tendência de diminuição do número de processos entrados poderá estar relacionada com a percepção da falta de interesse dos arguidos em mobilizar esta fase processual. É significativo, a esse respeito, o facto de quase metade dos processos objecto de instrução terminarem como um despacho de pronúncia.

A restrição na admissibilidade de recurso é marcante na duração desta fase processual, podendo deduzir-se que as alterações legislativas tiveram

impacto ao nível da maior celeridade: de 2007 para 2008, a duração da instrução diminuiu substancialmente, quase duplicando o número de processos em que terminou em menos de 3 meses.

### *Fase de julgamento*

Da análise dos indicadores relativos à fase de julgamento resultam as seguintes conclusões gerais. A primeira é que o tempo decorrido depois da entrada em vigor da reforma (cerca de 18 meses) não permite uma avaliação sustentada sobre o impacto da reforma nesta fase. O tempo necessário de inquérito e da subsequente tramitação leva a que ainda sejam em número reduzido os processos na fase de julgamento e menos ainda os julgados, cujo inquérito se tenha iniciado depois da entrada em vigor da reforma. Os processos nestas condições reconduzir-se-ão, maioritariamente, a crimes cometidos por arguidos presos ou a pequena criminalidade que tenha sido acusada na forma de processo sumário e abreviada. Apesar desta ressalva, os indicadores apresentados mostram que há aspectos desta fase que devem continuar a serem acompanhados e devidamente avaliados. Em síntese, salientam-se os seguintes indicadores:

O primeiro diz respeito à disjunção entre o volume de processos entrados na fase de inquérito e na fase de julgamento. A disjunção entre a criminalidade conhecida, a criminalidade acusada e a criminalidade condenada é uma das questões que, não apenas entre nós, está recorrentemente no centro do debate no âmbito da justiça penal. No seu lastro estão vários factores, alguns deles referidos ao longo deste relatório, como seja a maior ou menor eficiência das autoridades na investigação das condutas criminais, a organização e articulação dos órgãos de investigação, a colaboração de outras instituições externas ao sistema de justiça, a maior ou menor utilização de formas “negociadas” ou de consenso, factores que, entre outros, podem determinar a passagem ou não de um determinado processo das fases preliminares de investigação para julgamento e, em última análise, influir na decisão de condenação/absolvição.

O número de processos na fase de julgamento é, naturalmente, menor que o número de processos em inquérito, uma vez que uma parte será sempre objecto de arquivamento, porque não existe ilícito criminal, não se conhecem os

seus autores ou porque, conhecendo-se, não existe culpa ou ocorreu uma causa de extinção do procedimento. Já na fase de julgamento, poderão actuar mecanismos de consenso entre as partes, levando à extinção do procedimento criminal “por acordo” (embora a acção destes mecanismos tenha vindo a diminuir nos últimos anos: em 2000, o número de processos em que houve desistência de queixa foi de cerca de 22.700, contra 13.700 em 2008) e, em outros casos, a prova da inocência do arguido conduz à absolvição. O que significa que, em boa medida, aquele afunilamento decorre do normal funcionamento de mecanismos legais, em especial dos mecanismos processuais e/ou consensuais.

Esta questão deve, contudo, merecer especial atenção quando o desajustamento se situa a níveis elevados, em especial em determinados tipos de criminalidade, como sejam os crimes económicos, e existe uma forte suspeita de que, em boa parte, estaremos perante crimes efectivamente cometidos. Saliente-se, ainda, que a disjunção entre a percepção mediática daquela criminalidade, os inquéritos abertos e as condenações efectivas com trânsito em julgado tem merecido várias intervenções de operadores judiciais e autoridades várias, que “reclamam” contra a existência de uma “excessiva suspeição” vs “fraquíssima condenação”, que deslegitima a justiça e lança sobre ela uma outra suspeição, que urge atacar: a ineficiência ou falta de vontade em acusar e condenar os agentes desta criminalidade, em regra, pessoas socialmente poderosas.

Um segundo indicador, que deve merecer especial acompanhamento é o indicador relativo às prescrições, sintoma mais evidente da ineficiência dos sistemas de justiça. As prescrições, que entre 1990 e 2000 representavam em média 6,8% dos casos de extinção do procedimento criminal, de 2001 a 2007 apresentavam um peso relativo médio de 0,5%. Contudo, e reside aqui o sinal de preocupação, esse valor aumenta para 2% em 2008, com as estatísticas a mostrar que, neste ano, cerca de 2.256 processos foram declarados prescritos. Aproximadamente 44% deste universo (993 processos) refere-se a crimes de emissão de cheque sem provisão; cerca de 21,4% (483 processos) estão associadas a crimes contra a propriedade; 4,4% (100 processos) são relativos a crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de

segurança; e 3,9% (88 processos) a crimes contra a segurança das comunicações.

Os indicadores das pendências e de duração permitem-nos alguma avaliação quanto à eficiência dos tribunais na tramitação dos processos-crime. Tendo como referência o índice base 100 em 2000, em 2008, o número de processos entrados aumentou, em média, cerca de 10% em relação ao ano 2000, enquanto que o número de processos findos registou um aumento de aproximadamente 20%, acompanhado de um decréscimo médio de cerca de 30% do volume de processos pendentes.

No que se refere à duração dos processos, a maioria tem, na fase de julgamento em primeira instância, uma duração inferior a 1 ano. No período 2000-2008, em média, cerca de 69% dos processos terminaram em 1 ano (destes, cerca de 34% findaram em menos de 3 meses e cerca de 16,9% registaram uma duração entre 3 a 6 meses), percentagem que se tem vindo a acentuar nos últimos anos. Este indicador é fortemente influenciado pelo julgamento em processo sumário, maioritariamente, relacionado com os chamados “crimes rodoviários”. No mesmo período, 16,2% dos processos tiveram uma duração, nesta fase, entre 1 e 2 anos; 6,4% entre 2 e 3 anos; 4,8% entre 3 e 5 anos e 3,2% mais de 5 anos. A duração média dos processos sobe, de forma significativa, quando se excluem os processos sumários, subindo de cerca de 12 meses para 16 meses. É, ainda, relevante destacar que, com excepção dos crimes contra a segurança das comunicações, em todos os tipos de criminalidade se registam durações mais longas, sendo que o peso relativo das durações superiores a 3 anos são mais acentuadas nos crimes contra o património e sector público ou cooperativo<sup>298</sup> e de falsificação, o que significa que a busca para esta dilação tem que ser procurada em outros factores, organizacionais ou outros, mais do que na natureza da criminalidade.

---

<sup>298</sup> Nesta categoria incluem-se os seguintes tipos de crime: burla simples e qualificada, burla relativa a seguros, burla informática e nas comunicações, burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, burla relativa a trabalho ou emprego, abuso de cartão de garantia ou de crédito, outros crimes contra o património em geral, insolvência dolosa e negligente, receptação ou auxílio material ao criminoso, outros crimes contra direitos patrimoniais, crimes contra o sector público ou cooperativo agravados pela qualidade do agente e outros crimes contra o património não especificados.

Ainda no âmbito deste indicador, uma segunda nota diz respeito aos desempenhos funcionais desiguais dos tribunais, questão sobre a qual vários estudos do OPJ têm vindo a chamar a atenção. Como mostrámos, a duração dos processos pode variar, de forma significativa, de tribunal para tribunal. Os indicadores estatísticos da duração dos processos (sem processos sumários) de 4 juízos criminais – Lisboa, Porto, Coimbra e Braga – indiciam uma bipolarização, determinada pelo volume processual: os juízos criminais com um volume processual mais baixo, caso de Coimbra e Braga, apresentam durações inferiores, quando comparados com os juízos criminais de Lisboa e Porto. Assim, por exemplo, se, em juízos criminais de volume médio, a duração média de um processo findo pode oscilar entre cerca de 190 dias e 469 dias (exemplo de Coimbra); em juízos criminais com grande volume processual esses valores podem variar entre aproximadamente 685 dias e 1.190 dias (exemplo de Lisboa).

Além do que acima se deixou dito quanto ao efeito da reforma de 2007 na eficiência do sistema, designadamente, quanto à dificuldade de o avaliar neste momento, dado o tempo de vigência decorrido, é importante, na leitura dos indicadores, termos presente que a adaptação do sistema a algumas mudanças pode ter, num primeiro momento, efeitos “perversos”, que, a médio e longo prazo, se podem reconfigurar. Contudo, se é certo que, por um lado, não é, ainda, possível tirar conclusões seguras sobre o impacto da reforma na eficiência funcional dos tribunais é, por outro lado, fundamental que se continue a acompanhar a evolução dos indicadores e se avaliem os factores que estão na base desta dilação e as razões para desempenhos funcionais muito desiguais.

Quanto à estrutura da criminalidade, no período em análise, mais de 50% da criminalidade na fase de julgamento distribui-se por 3 tipos de criminalidade agrupada: crimes contra a segurança das comunicações, crimes contra a propriedade e crimes contra a integridade física, maus tratos e infracções de regras de segurança, com clara preponderância do primeiro tipo, cujo peso relativo médio na estrutura da criminalidade nesta fase ultrapassa os 30%. Como melhor se verá, consideramos que a forte presença desta criminalidade no sistema de justiça, quer na primeira e segunda instância judiciais, quer, ainda, no sistema prisional, tendo em conta a sua natureza de criminalidade de massa de baixa/média gravidade, deve merecer uma especial atenção.

## **Parte II**

### **As Medidas Concretas em Avaliação**

---



## Capítulo V

### A detenção e as medidas de coacção

---

#### Introdução

Como vimos no Capítulo III, a detenção e a prisão preventiva foram duas das medidas objecto da reforma que estiveram no centro do debate mediático. A primeira, muito associada ao fenómeno da violência doméstica e, ambas, à insegurança, à ideia de que a criminalidade está a aumentar em número e/ou violência. Aliás, estas duas medidas não deixam de estar interligadas, quer no seu regime legal, quer nas representações dos actores judiciários. No decurso do trabalho de campo, foi frequente, em várias entrevistas, quando se estava a tratar o tema da detenção, os agentes judiciais salientarem a impossibilidade ou dificuldade da aplicação da medida de coacção prisão preventiva, contestando não propriamente as alterações ao regime da detenção, mas sim as restrições à prisão preventiva.

Questão há muito discutida em ambiente judiciário, saltou para o debate social no âmbito do processo “Casa Pia” e “Apito Dourado”. O regime da detenção ou a interpretação e aplicação prática que os órgãos judiciais dele faziam era, por muitos, contestado, considerado desequilibrante dos direitos e garantias dos cidadãos. Esta circunstância é expressamente referida como um dos aspectos que a reforma pretendia alterar, procurando uma maior aproximação entre o regime legais e a sua prática. Começamos por analisar, neste Capítulo, o impacto das alterações no que concerne ao regime da detenção.



## 1. A detenção

A detenção<sup>299</sup> tem como finalidade a apresentação do detido, no prazo máximo de 48 horas, a julgamento sob a forma de processo sumário, a primeiro interrogatório judicial ou para aplicação de medida de coacção diversa do termo de identidade e residência, ou, ainda, assegurar a presença imediata ou, não sendo possível, no mais curto prazo, mas sem exceder 24 horas, do detido perante a autoridade judiciária em acto processual<sup>300</sup>.

Foram as seguintes as principais alterações directamente operadas pela reforma do Código de Processo Penal de 2007.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Detenção fora de flagrante delito</b>	
A detenção só pode ser efectuada por mandado do juiz ou, nos casos em que for admissível prisão preventiva, do MP. (Artigo 257.º, n.º 1, CPP)	A detenção só pode ser efectuada por mandado do juiz ou, nos casos em que for admissível prisão preventiva, do MP, quando houver fundadas razões para considerar que o visado se não apresentaria espontaneamente perante autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado. (artigo 257.º, n.º 1, do CPP)
<b>Detenção em flagrante delito</b>	
Em processo sumário, se houver razões para crer que os prazos de julgamento não poderão ser respeitados, o arguido é libertado imediatamente, e se for caso disso, é sujeito a TIR ou apresentado ao juiz para efeitos de aplicação de medida de coacção ou de garantia patrimonial. (Artigo 382.º, n.º 4, CPP)	Em processo sumário, se a apresentação ao juiz não tiver lugar em acto seguido à detenção, o arguido só continua detido se houver razões para crer que não se apresentaria espontaneamente perante autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado. (artigo 385, n.º 1, do CPP)

A detenção, em flagrante delito ou fora de flagrante delito tem como objectivo único apresentar alguém perante uma autoridade judiciária, não podendo esta condição de detido ultrapassar as 48 horas. **A principal alteração**

<sup>299</sup> Não obstante o instituto da detenção se encontrar inserido no Livro VI do Código, dedicado às fases preliminares do processo penal, o certo é que a detenção pode ocorrer em qualquer fase do processo penal.

<sup>300</sup> Cf. artigo 254.º, n.º 1, do CPP. Na sistematização feita por Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto (MMPDJP) (2009: 627-628), **a detenção em flagrante delito** “tem como sujeito passivo, exclusivamente, o arguido e destina-se, em primeira instância, a submeter o detido a julgamento em processo sumário ou, não podendo o julgamento dar-se sob tal forma, a submeter o detido a interrogatório judicial para aplicação de uma medida de coacção (...)”, **enquanto que a detenção fora de flagrante delito** pode ocorrer com finalidade cautelar “exclusivamente do arguido e visa a apresentação do arguido ao juiz para aplicação de uma medida de coacção ao arguido diversa do termo de identidade e residência” ou como “medida processual ou de polícia dos actos processuais – de qualquer interveniente processual (arguido, ofendido, testemunha) e visa assegurar a presença do interveniente processual perante a autoridade judiciária, com vista à realização de acto processual que depende da sua presença”.

**directa da reforma ao regime da detenção prende-se com o aditamento de um novo pressuposto material: a existência de fundadas razões para considerar que o visado se não apresentaria espontaneamente perante a autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado.** Tal pressuposto é comum à detenção fora de flagrante delito e à continuação da detenção em flagrante delito, se a apresentação ao juiz não tiver lugar em acto seguido a esta.

**A segunda alteração, circunscrita ao regime da detenção fora de flagrante delito, decorre, por via indirecta, das alterações ao regime da prisão preventiva,** uma vez que, naqueles casos (fora de flagrante delito), a sua aplicação, na prática, está muito associada à possibilidade de aplicação da medida de coacção prisão preventiva.

Para os autores que se têm vindo a pronunciar sobre as alterações em sede do regime da detenção fora de flagrante delito, estas vieram fortalecer a posição do arguido, por força de uma restrição significativa das possibilidades de detenção fora de flagrante delito, garantindo de forma mais alargada a protecção dos direitos, liberdades e garantias (MMPDJP, 2009: 646). **As posições sobre as alterações situam-se em torno de dois eixos: os que consideram que os interesses entre segurança e garantias do suspeito/arguido foram equilibrados e os que consideram que houve um maior pendor garantístico.**

Plácido Conde Fernandes<sup>301</sup> defende que “na ponderação entre a constelação de direitos, liberdades e garantias, atinentes à liberdade e à segurança, constata-se que os primeiros prevaleceram de modo excessivo”. Já Nuno Brandão<sup>302</sup> considera que “a solução que a revisão agora inequivocamente impõe, não só é idónea a promover um respeito acrescido pela liberdade das pessoas, como também a obstar, ou, pelo menos, dificultar práticas inadmissíveis que vêm sendo denunciadas”.

**Esta dicotomia de posições sobre a razoabilidade e adequação da solução legislativa encontra também eco entre os vários operadores judiciários entrevistados.** De facto, alguns operadores, maioritariamente

<sup>301</sup> Cf. Fernandes, Plácido Conde. 2008. “Detenção – novo processo novos problemas”!. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 202.

<sup>302</sup> Cf. Brandão, Nuno. 2008. Medidas de coacção: o procedimento de aplicação na revisão do Código de Processo Penal. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 74.

magistrados do Ministério Público e polícias, realçam as **dificuldades de detenção** como consequência, negativa e directa, desta alteração legislativa. A principal crítica reside no facto de considerarem que a lei **não acautelou as situações de perigo de continuação da actividade criminosa** ou de perturbação do inquérito<sup>303</sup> e que as alterações conferem uma excessiva protecção do arguido, favorecendo o **sentimento de impunidade** daqueles e, por outro, **retirando “autoridade” aos órgãos de polícia criminal**.

**Esta última circunstância foi uma das mais enfatizadas pelos órgãos de polícia criminal, em especial, pelas polícias de proximidade, PSP e GNR.** Saliem as manifestações de um “sentimento de impunidade” com que se confrontam nas ruas ao lidar com uma criminalidade que, embora do ponto de vista da moldura penal aplicável a cada crime seja considerada de pequena ou média gravidade, já não o será quando considerada a frequência com que os mesmos tipos de crime são cometidos (sobretudo furtos e roubos) pelos mesmos arguidos e o sentimento de insegurança que provocam nas populações.

Estes são aspectos aos quais o Estado tem que atender como garante principal da segurança dos cidadãos. A questão central que se coloca é se a resposta deve ser, sobretudo, pela via da detenção/prisão preventiva ou deve procurar-se em outras vias. **Saliente-se que, quer do ponto vista dogmático, quer na prática a detenção/medida de coacção prisão preventiva não é, nem pode ser, a via adequada para alcançar os objectivos de prevenção geral e especial. Estes são objectivos centrais das penas.**

Por isso, **para muitos dos operadores ouvidos**, a introdução de um novo pressuposto material para a detenção fora do flagrante delicto não constitui uma inovação, mas uma mera especificação do que já devia ser o entendimento da lei anterior que surgiu como resposta a alguns abusos que ocorreram no passado. Para estes, o que a reforma fez foi obrigar a um necessário rigor acrescido nas situações de detenção. Enfatizam a oportunidade da reforma para encontrar novos mecanismos, designadamente, no âmbito das medidas de polícia e de prevenção efectiva, especial e geral, da continuidade da acção criminosa. Rejeitam o que designam de uma **excessiva “cultura do processo”**,

---

<sup>303</sup> Cf., no sentido de que estas situações também deveriam consubstanciar pressupostos alternativos da detenção, o parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, datado de 5.9.2008, sob o título “Alterações legislativas, presos e criminalidade violenta”.

que enfatiza a procura de soluções associadas a um processo-crime, exigindo mecanismos de prevenção que aqueles regimes, nem o Código de Processo Penal, em geral, prevê.

A adaptação à alteração legislativa relativa à detenção fora do flagrante delito tem, assim, sofrido dificuldades que, em primeira linha, se relacionam com alguma resistência face à solução normativa adoptada. No entanto, esses não são os únicos problemas identificados.

**Nesta, como em muitas outras matérias, muitos dos problemas estão associados a um eixo estratégico a todo o sistema judicial, a que as reformas persistem em não prestar atenção: adequada preparação prévia e formação.** Alguns dos problemas enfatizados, sobretudo, por parte dos órgãos de polícia criminal - que são aqueles que no terreno se confrontam no imediato com as situações - que receiam incorrerem numa situação de má aplicação da lei e, conseqüentemente, de sujeição a responsabilidade civil<sup>304</sup>, decorrem das dificuldades de interpretação e aplicação da lei. Diga-se, contudo, que nos últimos meses, já identificámos no terreno algumas dinâmicas formativas. Mas, elas são percebidas como tardias e insuficientes.

Foram, desde logo, identificadas **dificuldades na interpretação do conceito de “fundadas razões”<sup>305</sup> para que haja perigo de fuga.** Para aqueles que entendem existir uma dificuldade objectiva de concretização daquele conceito indeterminado, a norma acarretaria em si um princípio

---

<sup>304</sup> A manifestação do receio de responsabilização civil dos vários operadores do sistema de justiça (com excepção dos advogados) foi uma constante ao longo de todas as entrevistas realizadas. Essa questão foi, no entanto, mais fortemente abordada nas primeiras entrevistas, vindo a perder “convicção” nos últimos meses de trabalho de campo, o que poderá estar relacionado com três factores temporalmente convergentes: a) estávamos numa altura em que o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado havia sido publicado (Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro); b) circulavam, na imprensa, várias notícias sobre pedidos de indemnização civil formulados contra o Estado; c) tinha decorrido pouco tempo desde a entrada em vigor da reforma, que teve um período de *vacatio legis* muito diminuto, o que contribui para dificuldades várias na interpretação e aplicação de alguns institutos. Não obstante, tratar-se de uma questão mais fortemente focada nas entrevistas iniciais, o certo é que este receio foi sempre manifestado como responsável ou inibidor da promoção de detenções, em especial de detenções fora do flagrante delito, bem como da prisão preventiva.

<sup>305</sup> Paulo Pinto de Albuquerque é do entendimento de que este não se distingue do conceito de “suspeita”, estando em causa o mesmo grau de convicção. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 179. Já MMPDJP (2009: 646-647) consideram estar primordialmente em causa as características da pessoa visada, que permitem um juízo de prognose no sentido da sua não apresentação voluntária posterior perante a autoridade judiciária, pelo que não são chamadas à colação considerações a respeito do crime em causa e do alarme social com ele conexas.

discriminatório em face da situação social dos arguidos em causa (prejudicando aqueles com domicílio incerto), não tomando em consideração o crime em causa e o alarme social com ele conexado<sup>306</sup>. Foram, aliás, referidas, várias estratégias que estão a ser desenvolvidas por parte dos suspeitos/arguidos para inviabilizar ou dificultar a detenção e, também, a aplicação da medida de coacção prisão preventiva.

Ainda como um problema percebido pelos operadores como de **origem legislativa** ou da sua interpretação, identifica-se a **dificuldade de apresentação de de arguidos, não detidos em situação de flagrante delito, para aplicação de medida de coacção**. Não estando o interrogatório judicial de arguido não detido expressamente previsto na lei (à excepção do previsto artigo 385.º n.º 3 do CPP, no âmbito dos processos sumários), **há quem entenda que o arguido só pode ser ouvido em interrogatório judicial, condição para ser submetido à aplicação de uma medida de coacção que não seja o TIR<sup>307</sup>, desde que detido**, o que estará a dificultar a apresentação dos arguidos para esse efeito e a levar à “deslegitimação” de outras medidas de coacção pela sua não aplicação. Veremos melhor esta situação no ponto 2.

Por último, é frequentemente indicado que, **no imediato, quer a protecção das vítimas, quer a continuação da actividade criminosa** não foram suficientemente acautelados com a actual redacção, especialmente em certos tipos de crime, como a violência doméstica<sup>308 309</sup>. Atendendo ao fim da

---

<sup>306</sup> Não obstante, segundo MMPDJP, a restrição introduzida apenas respeita às situações em que a detenção é ordenada por juiz ou pelo MP, e já não às situações previstas no n.º 2, do referido normativo, nas quais a detenção fora de flagrante delito é ordenada por OPC (2009: 646-647).

<sup>307</sup> Nos termos do artigo 194.º do CPP, a aplicação de medida de coacção e de garantia patrimonial, à excepção do termo de identidade e residência, é aplicada por despacho do juiz, “precedida de audição do arguido, ressalvados os casos de impossibilidade devidamente fundamentada, e pode ter lugar no acto de primeiro interrogatório judicial, aplicando-se sempre à audição o disposto no n.º 4 do artigo 141.º” (n.º 3).

<sup>308</sup> Esta questão já está a ser alvo de discussão pública com a anunciada Proposta de Lei que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de Agosto e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro. Segundo o Comunicado do Conselho de Ministros de 20 de Novembro de 2008, a proposta desenha “um regime específico para a detenção fora de flagrante delito, opção que encontra arrimo inequívoco nas necessidades de protecção da vítima de violência doméstica. Na mesma linha, a apresentação do detido ao juiz pode ocorrer em sequência da detenção por prazo não superior a 48 horas, quando a apresentação não possa ter imediatamente lugar por razões devidamente fundamentadas e desde que tal seja necessário para evitar a continuação da actividade criminosa”. Assim, no projecto da Proposta de **Lei contra a violência doméstica (PL 665/2008) propõe-se regime similar ao consagrado na Lei das Armas, com a especificação de, no caso da detenção fora de flagrante delito, de o agente poder ser detido se houver perigo de continuação da actividade criminosa, e se tal se mostrar imprescindível à protecção da vítima** (artigo 31.º, da Proposta).

detenção fora de flagrante delito, se fosse possível marcar, de imediato, dia e hora para que o arguido/suspeito fosse ouvido pelo juiz para lhe aplicar uma medida de coacção, com consequências em caso de não comparência, algumas das questões seriam resolvidos. O problema é que, como de seguida se verá, os circuitos burocráticos do sistema não permitem que tal ocorra.

Atendendo a estas críticas, é de realçar que **a Lei das Armas (Lei 17/2009, de 6 de Maio) veio proceder a um alargamento da possibilidade de detenção fora do flagrante delito**, no âmbito dos crimes cometidos com armas, deixando de se prever o pressuposto material “fundadas razões para considerar que o visado se não apresentaria espontaneamente perante autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado” (artigo 95.º-A da Lei das Armas).

Do trabalho de campo realizado resultam, ainda, outro tipo de problemas. Desde logo, **um problema que se prende com os métodos/organização da investigação**. Por um lado, alguns operadores referiram que estas alterações desafiam as estratégias de investigação tradicionalmente adoptadas. Consideram que a notificação ao arguido, fora de flagrante delito, cujos pressupostos a lei não permite deter, para apresentação em juízo, pode acarretar prejuízos para a investigação. Com ela o arguido toma conhecimento de que é indiciado pela prática de um crime e que lhe pode vir a ser aplicada uma medida de coacção – o que propicia a fuga ou pode atrasar o processo – situação que é referida apenas para a criminalidade grave ou complexa<sup>310</sup>.

Por outro lado, em especial, relativamente à criminalidade menos complexa foram referidas dificuldades acrescidas resultantes das regras de organização e funcionamento dos tribunais, que levam a que muitos magistrados do Ministério Público assumam **que raramente mandam o processo ao juiz com promoção para aplicação de uma medida de coacção que não seja a prisão preventiva de arguido detido**. São invocados **problemas ligados ao**

---

<sup>309</sup> Neste sentido, Conde Fernandes é do entendimento de que a solução do legislador reformista não acautela de forma eficaz situações em que poderão estar em causa crimes violentos, tais como violência de doméstica, maus tratos ou coacção agravada. Casos em que, afirma, **mesmo havendo perigo de continuação da actividade criminosa ou de perturbação do inquérito, apenas haverá lugar à detenção do agente caso haja perigo de não comparência perante a autoridade judiciária**. Cf. Fernandes, Plácido Conde. 2008. “Detenção – novo processo novos problemas”l. *In* Centro de Estudos Judiciários Estudos – Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p 181-183.

<sup>310</sup> Diga-se, no entanto, que estas são precisamente as situações que a doutrina que se pronuncia favoravelmente à alteração crítica no regime anterior.

**funcionamento dos tribunais** ou a **dificuldades de agendamento dos juízes de instrução**, que levam a que se evite o envio do processo ao JIC, fora daquelas circunstâncias, para audição do arguido tendo em vista a aplicação de uma medida de coacção. É, por isso, assumido que hoje, em muitas situações, o arguido, ainda que detido, é apenas ouvido pelo MP, que lhe aplica a medida de coacção de TIR, a única que lhe pode aplicar.

A dificuldade reside na **articulação entre o MP, que promove uma medida de coacção, e a audição pelo juiz de instrução do arguido que aplica**. Nos casos em que o arguido é detido em flagrante delito - e que não é possível apresentar para julgamento em processo sumário por não se verificarem os pressupostos - esta questão não se coloca, em regra, sempre que o arguido possa ser apresentado de imediato ao juiz de instrução, isto é, dentro do horário de funcionamento dos tribunais. Caso contrário, sendo o arguido detido em flagrante delito, mas que não é possível apresentar, de imediato, dentro daquele horário tem que ser libertado a não ser que se considere que “há razões fundadas para crer que não se apresentará espontaneamente perante a autoridade judiciária no prazo que lhe for fixado”. O que acontece é que, nesse caso, o MP ou o OPC não lhe podem fixar, nesse momento, uma data para se apresentar<sup>311</sup>.

Se o MP entender que deve ser aplicada uma medida de coacção diferente do TIR, tem que enviar o processo ao Juiz de Instrução para que este agende data para a audição do arguido para o efeito. Por maioria da razão, é este o procedimento quando se quer promover a aplicação de uma medida de coacção a arguido não detido em flagrante delito, por exemplo, quando ouvido em determinado momento do inquérito. Nestes casos, ou o arguido é detido por mandado do juiz ou pelo MP, se for aplicável prisão preventiva, para ser de

---

<sup>311</sup> De certa forma, em resposta a esta crítica, mas circunscrita apenas a alguns crimes, a Lei das Armas introduz as seguintes alterações: a) O artigo 95.º-A, n.º 1, 2.ª parte prevê que a detenção em flagrante delito (...) *deve manter-se até o detido ser apresentado a audiência de julgamento sob a forma sumária ou a primeiro interrogatório judicial para eventual aplicação de medida de coacção ou de garantia patrimonial* – em derrogação do artigo 385.º n.º 1 do Cód. Proc. Penal; b) O n.º 2 do mesmo artigo, referindo-se à detenção fora de flagrante delito por mandado do juiz ou do Ministério Público, parece prescindir, no que ao Ministério Público diz respeito, do pressuposto da probabilidade de não comparência e do pressuposto de que se trate de crime susceptível de aplicação de prisão preventiva – em derrogação do n.º 1 do artigo 257.º do Cód. Proc. Penal; c) Já o n.º 3 do mesmo artigo alarga a possibilidade de detenção fora de flagrante delito pelas autoridades de polícia criminal aos casos de perigo de continuação da actividade perigosa. Ver, quanto a esta questão, o Parecer crítico da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

imediatamente apresentado ao juiz, ou, se o crime não o admitir, o MP tem que seguir o mesmo procedimento, promover a medida de coacção, enviar o processo ao juiz para que este agende a data e mande notificar o arguido. Esta situação ainda se complica mais nas comarcas onde não há juiz de instrução. **Facilmente se vê que, no quadro do actual funcionamento do sistema judicial, tal circunstância implicará a deslocação do processo por algum tempo** que não é desejável, nem para a investigação, nem para a eficácia da medida a aplicar (o processo teria, em regra, que sair da policia, dar entrada na secretaria do MP, aguardar despacho do MP, dar entrada na secretaria do tribunal (JIC), aguardar despacho do JIC, notificar o arguido, aguardar a sua apresentação, ouvir o arguido, aguardar despacho do juiz e ser reenviado pelo mesmo circuito).

Os bloqueios de ordem organizacional são ainda apontados, não só no que respeita à dificuldade de articulação entre MP e JIC, mas também no que respeita à **ausência de articulação eficiente entre MP e OPC**, principalmente com o magistrado do Ministério Público de turno. Esta é uma questão que surgiu transversalmente ao longo do trabalho de campo realizado. A ausência de definição clara de como devem os OPC proceder face a situações concretas e a falta de acompanhamento, por parte da hierarquia e do MP, foram problemas frequentemente apontados. Esta questão suscita-se, com maior acuidade, em situações de flagrante delito que, por vezes, deixa os agentes policiais sem uma definição clara de como proceder: manter a detenção para primeiro interrogatório ou para apresentar em processo sumário, notificar para ser julgado em processo sumário ou apresentar o expediente ao MP para inquérito ou para aplicação ou promoção de medida de coacção.

Em algumas comarcas, foi-nos referida a existência de reuniões entre MP e OPC. Mas, ou são consideradas insuficientes (terão existido uma ou duas), ou criticadas, pelos agentes policiais, pelo facto de se realizarem com as chefias dos OPC que, depois, vão transmitindo a informação por via hierárquica, mas, por vezes, de forma que consideram deficiente<sup>312</sup>. Aliás, no caso de alguns órgãos de polícia, foi-nos referida a existência da imposição, em caso de dúvida

---

<sup>312</sup> É de referir a Acta da “Reunião dos Srs. Procuradores da República com a Sra. Directora do DIAP de 4 de Dezembro de 2007”, disponível em [www.pgdlisboa.pt](http://www.pgdlisboa.pt) (Novembro de 2008), em que se fomenta um “estritamento de relações entre MP e OPC, sobretudo através do correio electrónico e do telefone, sendo de limitar ao mínimo estritamente necessário a comunicação via ofício. Ou seja, estritamento das relações com o OPC, de forma informal, simplificada e com o uso dos meios de comunicação mais expeditos!”.



em face do caso concreto, da comunicação entre os agentes policiais e os magistrados do MP de turno apenas se fazer pela via hierárquica. Esta é, também, a única via defendida por muitos magistrados do MP. O problema é que esta via triangular revela-se, por vezes, difícil de concretizar.

A par dos bloqueios de ordem legal e de ordem organizacional surgem, ainda, **bloqueios de natureza cultural**, que têm vindo a dificultar a adaptação dos vários agentes às alterações legislativas. A rápida entrada em vigor da reforma, sem período de adaptação ou de formação e sensibilização dos vários intervenientes, gerou resistências que, em grande medida, foram exaltadas pelas opiniões publicadas e pelo clima de insegurança que ecoava através da comunicação social<sup>313</sup>. Frequentemente, as percepções dos operadores judiciais em face do regime da detenção foram fundamentadas por ocorrências de que os agentes tinham conhecimento apenas através da comunicação social, enfatizando o clima de alarme social e de impunidade que as mesmas transmitem. Como já referimos, a chave para ultrapassar estas situações reside na adequada preparação prévia, onde a formação desempenha um factor essencial. Também neste caso, **falta de formação** – em particular dos órgãos de polícia criminal – foi apontada como um factor que dificulta a aplicação do novo regime.

---

<sup>313</sup> Cf. Capítulo III.

## 2. As medidas de coacção

No que concerne à revisão operada ao regime das medidas de coacção, a doutrina, em geral, vai no sentido de a considerar como aperfeiçoamento e clarificação de uma matéria indubitavelmente controversa, acolhendo ou esclarecendo posições que já vinham, no geral, a ser tomadas por parte da jurisprudência, com apoio na própria Constituição, operando-se um reforço dos direitos, liberdades e garantias do arguido<sup>314</sup>. O Quadro seguinte evidencia as alterações mais relevantes.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Requisitos gerais de aplicação de medidas de coacção</b>	
<p>Com excepção do termo de identidade e residência, nenhuma medida de coacção pode ser aplicada se em concreto se não verificar: a) fuga ou perigo de fuga; b) perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo e, nomeadamente, perigo para a aquisição, conservação ou veracidade da prova; ou c) perigo, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido, de perturbação da ordem e da tranquilidades públicas ou de continuação da actividade criminosa</p>	<p>Com excepção do termo de identidade e residência, nenhuma medida de coacção pode ser aplicada se em concreto se não verificar: a) fuga ou perigo de fuga; b) perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo e, nomeadamente, perigo para a aquisição, conservação ou veracidade da prova; ou c) perigo, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido, de que este continue a actividade criminosa ou perturbe gravemente a ordem e a tranquilidades públicas. (artigo 204º, do CPP)</p> <p>Fundamentação do despacho que aplica qualquer medida de coacção, à excepção do TIR sob pena de nulidade (artigo 194º, nº 4, do CPP)</p>
<b>Proibição e imposição de condutas</b>	
	<p>Introdução de novas obrigações: a) não adquirir, não usar ou, no prazo que lhe for fixado, entregar armas ou outros objectos e utensílios que detiver, capazes de facilitar a prática de outro crime; b) sujeição, mediante prévio consentimento, a tratamento de dependência de que padeça e haja favorecido a prática do crime, em instituição adequada. (artigo 200º, do CPP)</p>

<sup>314</sup> Neste sentido, MMPDJP (2009), Brandão, Nuno. 2008. "Medidas de coacção: o procedimento de aplicação na revisão do Código de Processo Penal". In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial); Gonçalves, Jorge Baptista. 2008. "A revisão do Código de Processo Penal: breves nótulas sobre o 1.º interrogatório judicial de arguido detido e o procedimento de aplicação de medidas de coacção". In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial).

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Prisão preventiva</b>	
Aplicabilidade a casos em que haja fortes indícios da prática de crime doloso punível com pena de prisão de máximo superior a 3 anos	Aplicabilidade a casos em que haja fortes indícios da prática de crime doloso punível com pena de prisão de máximo superior a 5 anos ou de crime doloso de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada punível com pena de prisão de máximo superior a 3 anos (artigo 202º, do CPP)
Reapreciação pelo juiz de três em três meses	Reapreciação pelo juiz de três em três meses e quando no processo forem proferido despacho de acusação ou de pronúncia ou decisão que conheça, a final, do objecto do processo e não determine a extinção da medida aplicada (artigo 213º, n.º.1, do CPP)
	Decisão de manutenção de prisão preventiva ou obrigação de permanência na habitação é recorrível, mas não determina a inutilidade superveniente de recurso interposto de decisão prévia que haja aplicado ou mantido a medida em causa (artigo 213º, n.º.5, do CPP)
Prisão preventiva extingue-se quando, desde o seu início, tiverem decorrido: a) 6 meses sem que tenha sido deduzida acusação; b) 10 meses sem que, havendo lugar a instrução, tenha sido proferida decisão instrutória; c) 18 meses sem que tenha havido condenação em 1.ª instância; d) 2 anos sem que tenha havido condenação com trânsito em julgado. Possibilidade de elevação daqueles prazos, respectivamente, para 8 meses, 1 ano, 2 anos e 30 meses, para certo tipo de crimes, ou para 12 meses, 16 meses, 3 anos e 4 anos, para certo tipo de crimes e o quando o procedimento se revelar de excepcional complexidade	Prisão preventiva extingue-se quando, desde o seu início, tiverem decorrido: a) 4 meses sem que tenha sido deduzida acusação; b) 8 meses sem que, havendo lugar a instrução, tenha sido proferida decisão instrutória; c) 1 ano e 2 meses sem que tenha havido condenação em 1.ª instância; d) 1 ano e seis meses sem que tenha havido condenação com trânsito em julgado. Possibilidade de elevação daqueles prazos, respectivamente, para 6 meses, 10 meses, 1 ano e seis meses e 2 anos, para certo tipo de crimes, ou para 12 meses, 16 meses, 2 anos e 6 meses e 3 anos e 4 meses, para certo tipo de crimes e o quando o procedimento se revelar de excepcional complexidade (artigo 215º, do CPP)

Não obstante a maioria da doutrina identificar as alterações ao regime das medidas de coacção e de garantia patrimonial como uma expressão do que a Constituição da República Portuguesa já impunha, **vários operadores entrevistados referiram que alterações ao regime da prisão preventiva no sentido do alargamento do limite máximo da moldura penal para 5 anos podem potenciar um maior alarme social, exponenciado pelos meios de comunicação social e a descredibilização dos órgãos de controlo criminal.**

Se exceptuarmos o regime da prisão preventiva, **as restantes alterações às medidas de coacção suscitam, em geral, posições de consenso positivo, sendo que as questões levantadas quanto a elas não decorrem, em regra, da reforma de 2007.**

São **duas as questões, de natureza geral, levantadas com frequência por vários entrevistados ao longo do trabalho de campo**, e cujas posições – contraditórias e, por vezes, sectárias dos grupos profissionais de onde emergem – se prendem mais com um posicionamento do ponto de vista da filosofia do sistema do que propriamente com efeitos práticos que as alterações possam ter suscitado. Referimo-nos à impossibilidade do JIC aplicar medida mais gravosa que a promovida pelo Ministério Público e às restrições à possibilidade de recurso pelo Ministério Público da decisão de aplicação de uma medida de coacção.

No que respeita à **impossibilidade do JIC aplicar uma medida de coacção mais grave do que a promovida pelo MP, a alteração foi, em geral, bem aceite, quer pela doutrina em geral**<sup>315</sup>, quer pelos operadores judiciais entrevistados, independentemente do grupo profissional do qual emergem. As opiniões positivas assentam fundamentalmente em três razões: o papel do JIC como o “juiz das liberdades e garantias”; a titularidade do inquérito pertence ao Ministério Público; e por se tratar de uma prática de certa forma já instalada.

Esta solução apenas é contestada por uma minoria dos operadores entrevistados (sobretudo magistrados judiciais), que vêem nesta alteração uma restrição injustificada ao poder decisório do juiz de instrução.

Alguns entrevistados chamam, ainda, a atenção para o facto de a solução legal encontrada não ter resolvido a questão da possibilidade de o juiz de instrução aplicar medidas de coacção cumulativas, que não sejam as promovidas pelo Ministério Público<sup>316</sup>.

**A segunda questão geral** apontada – impossibilidade de o Ministério Público recorrer das decisões do juiz de instrução criminal, a não ser em

<sup>315</sup> Neste sentido, Nuno Brandão, já que era uma das situações em que, sublinhou, “se impunha uma clarificação”, a qual foi “no melhor sentido”, dada a indefinição jurisprudencial que existia a esse respeito. Cf. Brandão, Nuno. 2008. “Medidas de coacção: o procedimento de aplicação na revisão do Código de Processo Penal”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos – Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 90.

<sup>316</sup> Sobre esta questão, Vítor Sequinho veio alertar para o facto de, na sua opinião o legislador ter apenas resolvido o primeiro nível do problema, mantendo-se, desde logo, a dificuldade de “gradação”, em abstracto, das medidas de coacção, bem como outras, tais como a (im)possibilidade de o JIC poder cumular medidas de coacção, ou a limitação ou não do JIC à medida ou à forma da execução da medida de coacção promovida pelo MP. Cf. Santos, Vítor Sequinho dos. “Medidas de coacção”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 120-125. A esse respeito, MMPDJP vieram esclarecer que “a vinculação do JIC (...) engloba, para além da medida em si, a forma de execução da própria medida”, *idem*, p. 525.

benefício do arguido – **acolheu, ao longo do trabalho de campo realizado, posições menos favoráveis.**

**As posições discordantes são essencialmente assumidas pela magistratura do Ministério Público, invocando duas preocupações essenciais:** a possibilidade de a norma contender com a posição da fundamental imparcialidade dos juízes no processo<sup>317</sup>; a possibilidade de a irrecorribilidade ter efeitos muito negativos para a investigação e, mesmo para os ofendidos, se o juiz não se aperceber de todos os contornos do processo. Considera-se que esta segunda possibilidade pode ser potenciada no caso de juízes de instrução criminal menos experientes<sup>318</sup>. **Diga-se, desde já, que uma melhor preparação dos juízes de instrução no sentido de uma formação específica prévia para o exercício da função foi por muitos evidenciada ao longo do trabalho de monitorização.**

É, no entanto, necessário salientar que vários entrevistados referiram que a alteração em causa não tem consequências no processo, tendo sido relativamente desvalorizada, inclusive pelos próprios magistrados do Ministério Público, que afirmaram que a possibilidade de recurso era já inócua, uma vez que, devido ao decurso do tempo necessário para obter uma decisão em sede de recurso, perder-se-ia o efeito prático do mesmo. Curiosamente, da parte de alguns advogados e de alguns magistrados judiciais surgiram iguais discordâncias com tal solução legal.

---

<sup>317</sup> O parecer do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público intitulado “Alterações Legislativas, Presos e Criminalidade Violenta”, datado de 5 de Setembro de 2008, refere-se a esta alteração como uma “eliminação incompreensível e sem qualquer justificação”.

<sup>318</sup> Também na doutrina emergem estas posições. Paulo Pinto de Albuquerque veio afirmar que esta alteração viola o princípio da legalidade, a que a aplicação das medidas de coacção está subordinada; viola igualmente o princípio da igualdade de armas, princípio estrutural do processo penal português; viola ainda a função constitucional do Ministério Público, defensor da legalidade democrática; e, por último, afasta direitos constitucionais do assistente. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto de (2007) Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora. Por seu turno, a respeito da irrecorribilidade do despacho de indeferimento da aplicação, revogação ou extinção de medida de coacção, Nuno Brandão aponta que esta inovação coloca em causa o equilíbrio entre a necessidade de protecção dos direitos do arguido e o interesse na realização da justiça penal, prenunciando que “... a destruição do equilíbrio raramente representa uma boa solução”. Cf. Brandão, Nuno (2008) Medidas de coacção: o procedimento de aplicação na revisão do Código de Processo Penal. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 91-92.

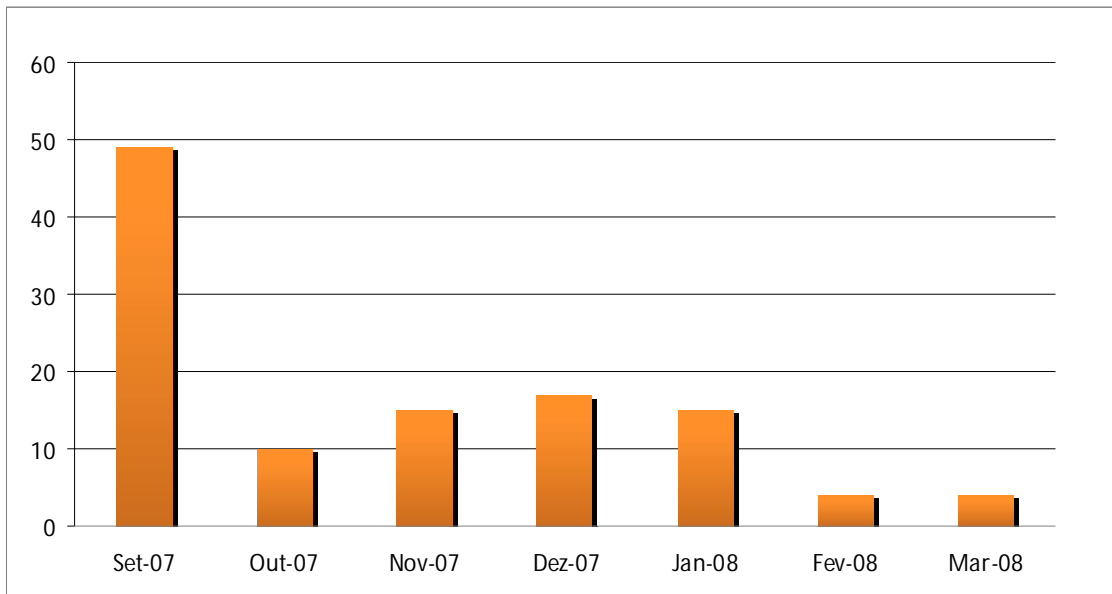
### **Processos pendentes**

Logo no início do trabalho de campo, procurámos avaliar o impacto imediato nos processos pendentes das alterações aos pressupostos de aplicação das medidas de coacção através de uma grelha analítica que enviámos a todos os tribunais.

Atendendo aos dados que nos foram remetidos, num total de 211 respostas relativamente aos processos em fase de inquérito e em fase de julgamento, verifica-se uma baixa incidência de alterações de medidas de coacção<sup>319</sup>. Em 63% dos casos, não foi registada qualquer alteração, decorrente da reforma, na medida de coacção. Dos tribunais em que se registaram alterações de medidas de coacção, o número de casos foi, em geral, reduzido, variando entre um e sete.

Considerando o período entre 15 de Setembro de 2007 e 31 de Março de 2008, a grande vaga de alterações das medidas de coacção verificou-se, como seria de esperar, em Setembro, logo após a entrada em vigor da reforma (cf. Gráfico V.1).

**Gráfico V.1 - Alterações das medidas de coacção (Set. 2007 – Mar. 2008)**

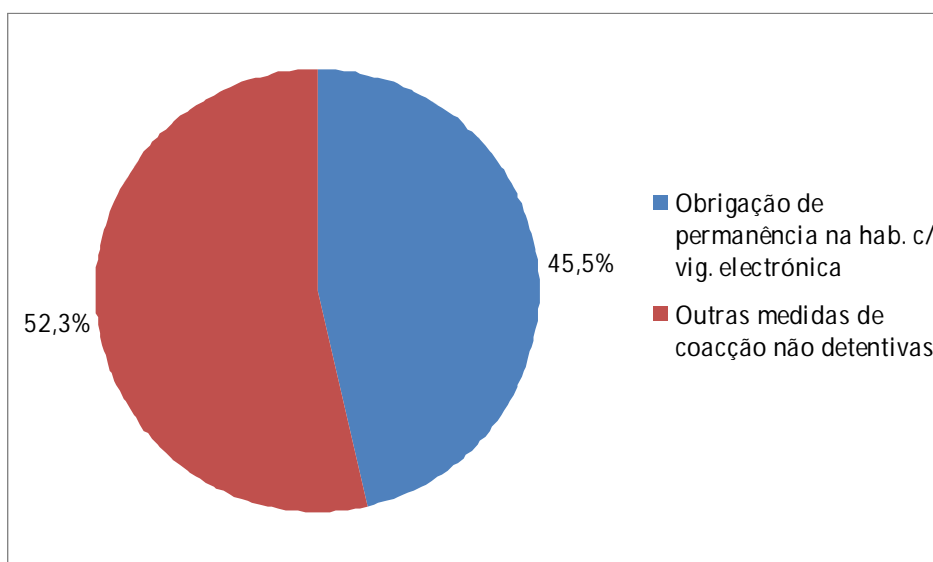


**Fonte: OPJ**

<sup>319</sup> A ausência de dados de alguns DIAP restringiu e pode enviesar a análise.

Na grande maioria dos casos em que houve alteração (73%), a medida de coacção anteriormente aplicada havia sido a prisão preventiva. Destes, em sensivelmente 52% dos casos, a prisão preventiva foi alterada para uma medida de coacção não detentiva e, em cerca de 45%, alterada para obrigação de permanência na habitação com vigilância electrónica (cf. Gráfico V.2), contrariando, assim, a ideia que perpassou de que todos os reclusos que estavam em prisão preventiva e que foram libertados por via da reforma saíram para meio livre.

**Gráfico V.2 Alteração da medida de coacção nos casos em que a medida anterior era a prisão preventiva (Set. 2007-Marc. 2008)**

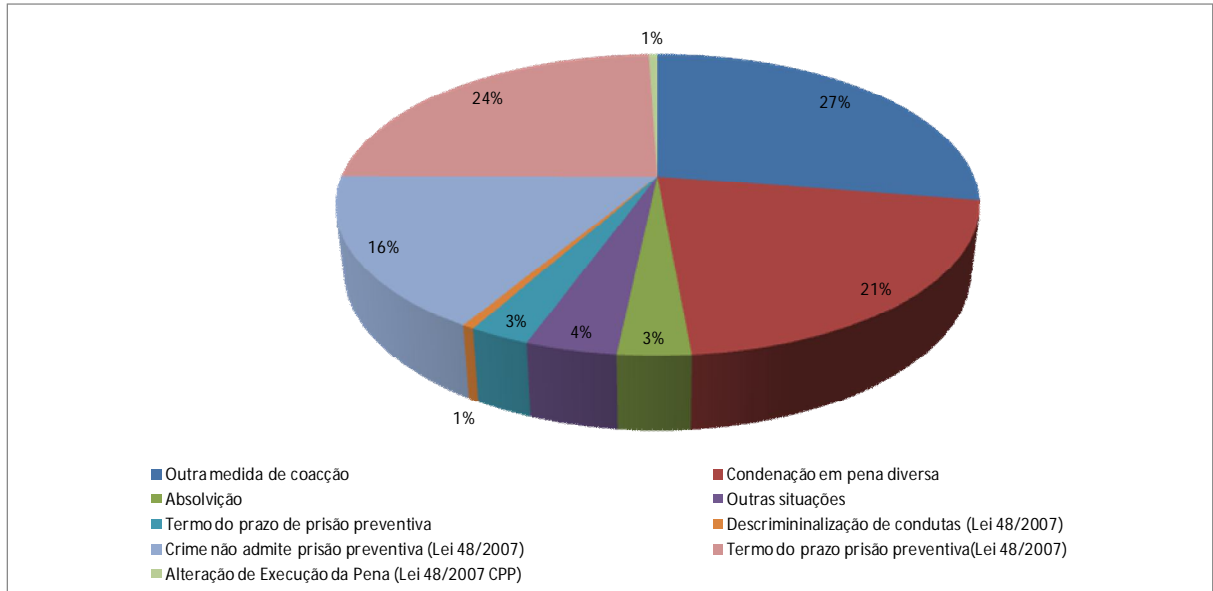


*Fonte: OPJ*

De entre os fundamentos da alteração destaca-se o termo do prazo da prisão preventiva como razão mais invocada para a alteração da medida de coacção.

Tendo como fonte, os dados fornecidos pela DGSP, analisámos o motivo da libertação dos reclusos em prisão preventiva, no período compreendido entre 15 de Setembro e 15 de Novembro de 2007, isto é, nos 2 meses a seguir à entrada em vigor da reforma, distinguindo aqueles que foram libertados por razões relacionadas com a entrada em vigor da reforma de 2007, daqueles outros que foram libertados por outros motivos (Gráfico V.3).

**Gráfico V.3 - Motivo da libertação de reclusos presos preventivamente ocorrida entre 15 de Setembro e 15 de Novembro de 2007**



**Fonte: DGSP/OPJ**

Se é certo que houve uma parte significativa de reclusos que foram libertados em consequência directa da entrada em vigor da reforma, uma percentagem igualmente significativa foi libertada por outros motivos que não decorreram imediatamente da lei. Como se pode verificar da análise do Gráfico *supra*, mais de 50% dos reclusos presos preventivamente, libertados entre 15 de Setembro e 15 de Novembro de 2007, foram-no por razões diversas das normas resultantes da entrada em vigor da reforma do Código de Processo Penal de 2007.

Como referimos no Capítulo III, uma das questões mais mediáticas no início da entrada em vigor da reforma, também muito abordada pelos entrevistados, está relacionada com a implicação das alterações ao regime das medidas de coacção e, em especial, ao da prisão preventiva, nos processos pendentes, ocasionando, segundo essas percepções, “libertações em massa” de presos preventivos, potenciando o alarme social e o clima de insegurança e fazendo crescer a criminalidade praticada.



A avaliação da reincidência dessas pessoas exigia um acompanhamento com outras metodologias que não cabia fazer no nosso estudo. E não nos podemos esquecer que se tratava de presos preventivos que teriam sempre que ser julgados para que, se aplicada uma pena de prisão, pudessem continuar no sistema. Com essa ressalva, e para podermos ter alguma avaliação a respeito dessa percepção, fomos avaliar se os reclusos que saíram do sistema prisional entre 15 de Setembro e 15 de Novembro de 2007, independentemente do motivo da sua libertação, voltaram a entrar em qualquer estabelecimento prisional até 31 de Março de 2009. Verificámos que essa situação ocorreu relativamente a cerca de 10% dos reclusos libertados naquele período, sendo que cerca de 6% voltou a entrar por condenação e, cerca de 4%, em prisão preventiva. Em período homólogo, ou seja, dos reclusos libertados entre 15 de Setembro e 15 de Novembro de 2006, voltaram a entrar no sistema penal até 31 de Março de 2008 cerca de 7%, sendo que 3,9% entraram em situação de prisão preventiva e 3,3% em situação de condenado no período pós-reforma o peso relativo dos reclusos libertados que voltaram a entrar no sistema é 3% mais elevado que em período homólogo anterior. Contudo, eles voltam, maioritariamente, em situação de condenação. Só estudos mais detalhados nos permitem saber se era a mesma realidade criminológica que estava presente aquando da saída e da entrada. Assinala-se, todavia, que divergindo da percepção geral do período a seguir à entrada em vigor da reforma, os fluxos de entrada e saída, em termos relativos, não são muito distantes dos registados em período homólogo anterior.

O tipo de criminalidade predominante que implicou alterações nas medidas de coacção foram os crimes contra a propriedade, crimes respeitantes a estupefacientes e substâncias psicotrópicas e crimes contra a segurança das comunicações, em consonância com as alterações a nível da tipologia de crime que passou a não admitir prisão preventiva (cf. Quadro V.1).

**Quadro V.1 - Alterações das medidas de coacção por tipo de criminalidade**

	%
Crimes contra a propriedade	27,5
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	22,9
Crimes contra a segurança das comunicações	10,7
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	9,9
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	8,4
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	5,3
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	3,1
Crimes contra a liberdade pessoal	2,3
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	2,3
Outros crimes	2,3
Restantes	5,3
Total	100,0

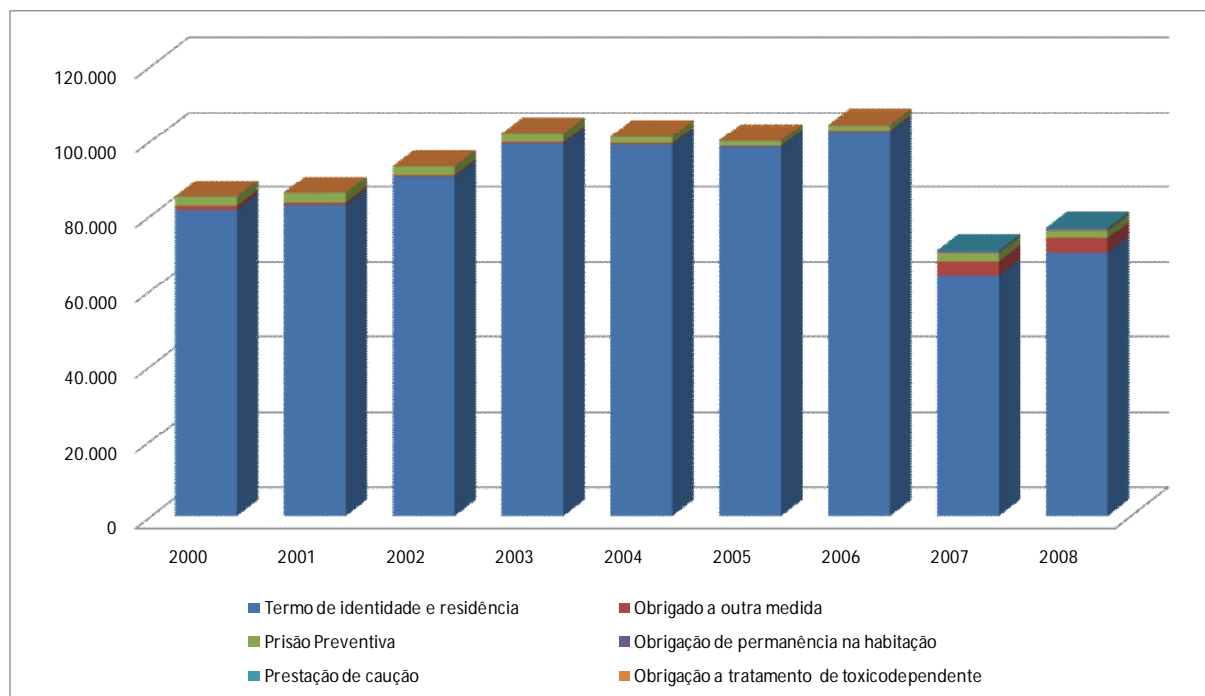
Fonte: DGSP / OPJ

### ***Evolução das medidas de coacção aplicadas***

A estrutura das medidas de coacção a que os arguidos estavam sujeitos, no momento em que foram julgados, não sofreu alteração significativa com a entrada em vigor da reforma processual penal de 2007. Nos anos de 2007 e 2008, continua a assistir-se a uma preponderância absoluta do termo de identidade e residência. Em continuidade, aliás, com o perfil das medidas de coacção aplicadas desde o início da década (cf. Gráfico V.4)<sup>320</sup>.

<sup>320</sup> É de referir que, em 2007 e 2008, como já se deixou dito, o método de extracção estatística foi alterado, passado a basear-se no programa H@bilus, o que pode justificar a diminuição, que será apenas estatística, do número de medidas de coacção aplicadas naquele período.

**Gráfico V.4 Evolução das medidas de coacção aplicadas (2000-2008)**

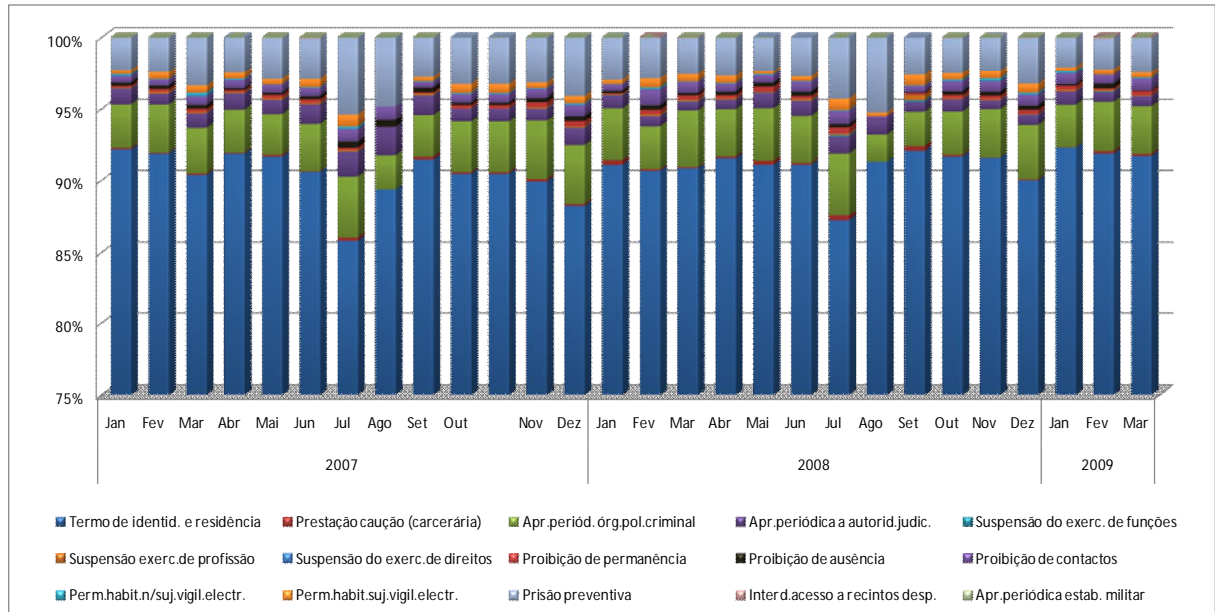


*Fonte: DGPJ/OPJ*

O Gráfico V.5. mostra a evolução mensal das medidas de coacção aplicadas nos processos findos em 2007, 2008 e primeiro trimestre de 2009<sup>321</sup>. **Verifica-se uma preponderância do termo de identidade e residência,** comparativamente às restantes medidas de coacção, representando sempre mais de 85% do total de medidas de coacção que tinham sido aplicadas nos processos findos na fase de julgamento no período considerado.

<sup>321</sup> O grau de desagregação das medidas de coacção apresentadas neste Gráfico só é possível a partir de 2007, uma vez que só com a recolha estatística a partir do programa H@bilus começaram a ser recolhidos aqueles dados com aquele nível de informação.

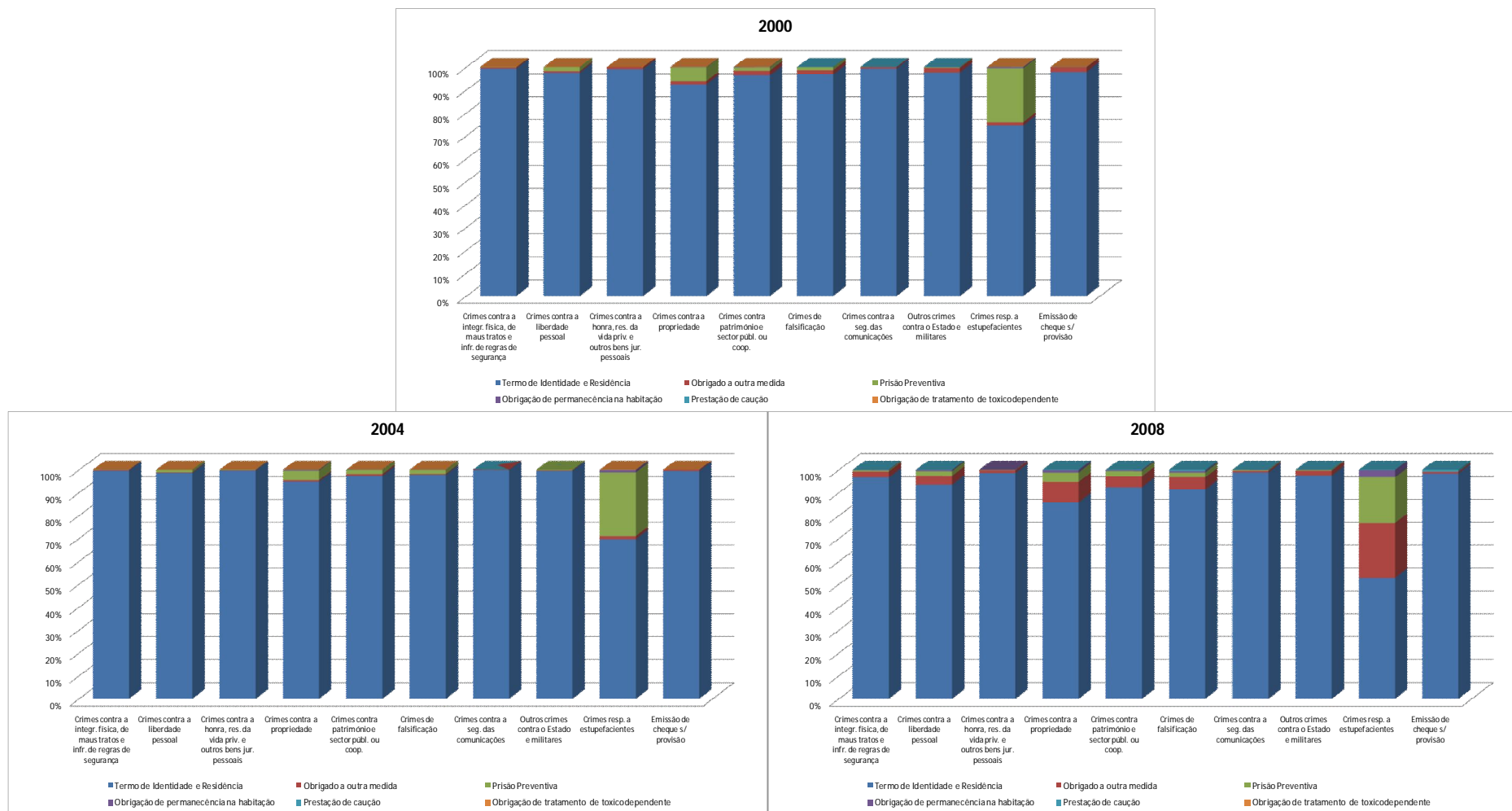
**Gráfico V.5 - Evolução mensal das medidas de coacção aplicadas nos processos findos entre Janeiro de 2007 e Março de 2009**



Todas as restantes medidas assumem um peso relativo bastante mais baixo. **A obrigação de apresentação periódica a órgão de polícia criminal, com excepção dos meses de Julho, nunca representa mais de 5%, sendo de valor idêntico o peso relativo das prisões preventivas.**

Como mostra o Gráfico V.6, com excepção dos crimes contra a propriedade e dos crimes respeitantes a estupefacientes e substâncias psicotrópicas, relativamente aos quais o peso relativo da prisão preventiva e da apresentação periódica a órgão de polícia criminal assumem algum relevo, a preponderância do termo de identidade e residência é esmagadora, quer em 2000, quer em 2004, quer em 2008.

Gráfico V.6 - Peso relativo das medidas de coacção aplicadas aos 10 tipos de crime mais representativos – processos findos (2000, 2004 e 2008)



Fonte: DGPJ/OPJ

Esta concentração das medidas de coacção aplicadas pode-se explicar pela percepção, manifestada por um número significativo de magistrados, de que as restantes medidas de coacção serão ineficazes ou inadequadas, sobretudo, pela impossibilidade prática da sua fiscalização e pela ausência de sanção face ao não cumprimento das mesmas. Questão, aliás, que já se colocava anteriormente à reforma.

É, no entanto, de notar que, em 2008, principalmente no que respeita ao crime relativo a estupefacientes ou outras substâncias psicotrópicas, houve um franco incremento do peso relativo da obrigação a outras medidas, dinâmica, aliás, que nos foi referida por vários entrevistados. **Assim, se no início deste trabalho de monitorização, prevalecia, entre os operadores entrevistados, a percepção sobre a ineficácia prática das restantes medidas de coacção que não a prisão preventiva ou o termo de identidade e residência (considerado suficiente para uma boa parte dos arguidos), defendendo que não havendo consequências para o seu não cumprimento – isto é, a consequência seria apenas a aplicação de uma medida de coacção mais grave, mas desde que a moldura penal o admitisse – seria inócua a sua aplicação<sup>322</sup>, no final deste trabalho a postura parece registar alguma mudança.**

**A inadequação prática das outras medidas de coacção diferentes da prisão preventiva é sentida, sobretudo, relativamente aos crimes de tráfico de estupefacientes, violência doméstica e criminalidade económica, estando ligada ao perigo de continuação da actividade criminosa.** A preocupação mais evidenciada refere-se aos casos de violência doméstica, considerando-se que, com frequência, a protecção da vítima não é devidamente acautelada por outra medida que não a prisão preventiva.

**A subtilização de outras medidas de coacção estará, também, relacionada com outros dois factores:** com as dificuldades, acima referidas, de aplicação de medida de coacção a arguido não detido e com a ausência de

---

<sup>322</sup> Artigo 203.º, do CPP (violação das obrigações impostas):

1. Em caso de violação das obrigações impostas por aplicação de uma medida de coacção, o juiz, tendo em conta a gravidade do crime imputado e os motivos da violação, pode impor outra ou outras medidas de coacção previstas neste Código e admissíveis no caso.
2. O juiz pode impor a prisão preventiva nos termos do número anterior, quando o arguido não cumpra a obrigação de permanência na habitação, mesmo que ao crime caiba pena de prisão de máximo igual ou inferior a 5 anos e superior a 3 anos.

articulações institucionais rápidas (que uma medida cautelar exige) e de meios que garantam uma adequada execução do catálogo de imposições que é possível aplicar.

Parece-nos, **assim, fundamental que se procure solidificar no sistema de justiça penal mecanismos, sobretudo de natureza organizacional e formativa, que proporcionem uma maior confiança na efectividade das outras medidas de coacção não detentivas no sentido de dinamizar a sua aplicação.**

### ***Obrigação de permanência na habitação com recurso a vigilância electrónica***

**A restrição da possibilidade de aplicação da prisão preventiva poderia apontar para um aumento da medida de obrigação de permanência na habitação com recurso a vigilância electrónica.** Tanto mais que se trata de uma medida de contenção, susceptível de ser aplicada a crimes puníveis com pena de prisão com um limite mínimo de 3 anos, contra os 5 anos da prisão preventiva, e que, no caso de violação, permite a aplicação da prisão preventiva, ainda que ao crime caiba pena de prisão de máximo igual ou inferior a 5 anos e superior a 3 anos (artigo 203º, n.º 2, do CPP). No entanto, segundo dados da DGRS, esse crescimento não se verificou. De facto, os indicadores apresentados mostram uma tendência de descida na aplicação desta medida, desde a entrada em vigor da reforma. Efectivamente, em 2005, foram aplicadas 450 medidas de coacção de obrigação de permanência na habitação com recurso a vigilância electrónica, em 2006, 617, em 2007, 501, e, em 2008, apenas 467<sup>323</sup>.

Não obstante, a **medida de obrigação de permanência na habitação com recurso ao sistema de vigilância electrónica, é avaliado de uma forma positiva**<sup>324</sup>. São, contudo, manifestados alguns problemas, de ordem prática, ligados às condições económicas, à logística e aos meios de subsistência dos

---

<sup>323</sup> Sobre este assunto, ver Indicadores Estatísticos da Direcção-Geral de Reinserção Social, Janeiro 2009 (policopiado).

<sup>324</sup> Segundo dados da DGRS, a taxa de revogação da medida por incumprimento é reduzida. No ano de 2005, foram revogadas 8,85% do total de medidas aplicadas; no ano de 2006, 8,70%; em 2007, 6%; e em 2008, 7,72%.

arguidos. Considera-se que, com frequência, a ausência de apoio familiar ou de infra-estruturas não permite a aplicação da medida. A personalidade do arguido ou ao tipo de crime de que é indiciado podem, também, inviabilizar ou dificultar a aplicação da medida.

Contudo, para os “defensores” da medida, bem como para alguns técnicos da DGRS, **o problema reside no facto de a maioria dos magistrados olhar para a medida como de “substituição” da prisão preventiva e não como medida de coacção autónoma.** Chama-se, ainda, a atenção para a disparidade de atitude dos tribunais em caso de incumprimento. Enquanto que há magistrados que, havendo incumprimento das obrigações actuam de imediato e, se necessário, revogam a medida com aplicação da prisão preventiva; outros, apesar de reportadas dezenas situações de anomalias a justificarem a revogação da medida, os magistrados não a revogam e têm muita dificuldade em aplicar, depois da revogação, a medida de prisão preventiva.

Constatamos, ainda, que as percepções negativas de alguns magistrados do Ministério Público, quer relativamente ao efeito de privação de liberdade, quer, ainda, às condições de segurança da aplicação da vigilância electrónica, levam a que a mesma não seja promovida. Realçam, igualmente, a inadequação da sua aplicação para determinados tipos de crime, como, por exemplo, o tráfico de estupefacientes, quando o mesmo é praticado a partir de casa.

Os magistrados que têm sobre a medida uma perspectiva positiva consideram que aquelas percepções negativas estão a funcionar como condicionador de aplicação da medida, levando a que, em determinadas situações, ainda que o tipo de crime e as condições do arguido o permitisse, ela não seja promovida<sup>325</sup>.

---

<sup>325</sup> Germano Marques da Silva pronunciou-se no sentido de que “[n]o direito português não é possível considerar a obrigação de permanência na habitação como uma espécie de privação da liberdade, de prisão domiciliária, pois a Constituição não o consente (art. 27.º da CRP) e consequentemente a violação da obrigação de permanência não constitui o crime de evasão, p.p. pelo art. 352.º do Código Penal, nem é admissível a guarda permanente da habitação por autoridade policial para impedir o incumprimento da medida, o que a acontecer representaria efectiva privação da liberdade fora dos casos em que a Constituição a admite. Cf. Silva, Germano Marques da. 2008. “A publicidade do processo penal e o segredo de justiça. Um novo paradigma?” *In* RPCC, ano 18, n.º 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora.

A lei prevê a possibilidade de fiscalização do cumprimento da medida, nomeadamente por meios de controlo à distância, mas a fiscalização do cumprimento da medida não é o mesmo que constricção ao seu cumprimento. Cf. Silva, Germano Marques da. 2008. “Curso de Processo Penal, II”, 4.ª Edição, Lisboa: Editorial Verbo.



### ***A prisão preventiva***

As alterações no âmbito do regime da prisão preventiva, designadamente, a diminuição dos prazos de duração máxima desta medida e a maior exigência nos seus pressupostos, continuam, como acima já referimos, a gerar percepções e posições divergentes.

É verdade que, no **plano dos princípios, a comunidade jurídica tende a concordar com uma maior exigência nos pressupostos de aplicação desta medida, e muitos operadores judiciários consideram as alterações muito positivas**. Subjacente a esta posição está a leitura constitucional que fazem das situações de restrição e privação da liberdade no âmbito das medidas de coacção, que só deve ocorrer em situações excepcionais e quando, de todo, não seja possível atingir os mesmos fins com outras medidas de coacção.

Consideram, ainda, que dado o tipo de criminalidade prevalecente entre nós, os objectivos de prevenção geral e especial não devem ser acautelados, em regra, através de medidas de coacção, mas sim através do julgamento e condenação (se for esse o caso) mais célere, de modo a que o tempo que medeia entre o cometimento do crime e a condenação seja o mais curto possível. É para tal que o sistema se deve mobilizar e concentrar mais esforços. Chamam, ainda, a atenção para a necessidade de uma maior eficácia na exigência de cumprimento efectivo, quer das medidas de coacção não detentivas (cuja percepção negativa da sua eficácia é muito vincada), quer das penas aplicadas.

Por outro lado, como acima já referimos, mantém-se, por parte de alguns agentes judiciais, a crítica às consequências daquelas restrições. A principal crítica radica no facto de considerarem que a lei deixa de fora de aplicação possível um conjunto alargado de criminalidade e de agentes criminais que, enquanto esperam julgamento, podem continuar a praticar crimes.

Esta possibilidade é, em regra, reconduzida a três tipos de criminalidade: tráfico de estupefacientes de menor gravidade, violência doméstica e alguns furtos (como os praticados como modo de vida). Naqueles casos, consideram elevado o perigo de continuidade da actividade criminosa que, por não serem

puníveis com uma pena de prisão superior a cinco anos, não admitem aquela medida de coacção. Como, acima já se referiu, as alterações à lei das armas vieram criar uma possibilidade de aplicação da medida de prisão preventiva diferenciada da prevista no Código de Processo Penal, desde que cometida com o uso de armas, para a criminalidade em geral circunstância que foi, por muitos criticada<sup>326</sup>.

Além das **opiniões negativas**, em parte induzidas pela mediatização da reforma nesta matéria<sup>327</sup> sobre as opções de política criminal, aquelas posições, quando alicerçadas em casos concretos, **estão associadas, com excepção das situações do “crime como modo de vida”**, por um lado, **com a ineficiência**, já acima referida, **das restantes medidas de coacção**; por outro, com a dilação que, **em regra, decorre entre o cometimento do ilícito e o seu julgamento**.

Podemos dizer, por isso, que para uma grande parte dos agentes, mesmo para aqueles que manifestam preocupação com as consequências práticas das alterações legais, a solução, ainda que pontualmente exija alguma alteração legal, não deve passar por uma repriminção de soluções assentes no alargamento das possibilidades de privação da liberdade antes do julgamento, mas sim na procura de mecanismos que, por um lado, permitam tornar mais eficazes e consequentes, por isso, mais aplicadas, outras medidas de coacção; e, por outro, na diminuição do tempo que decorre entre o cometimento do crime, o seu julgamento, a sua condenação e a efectiva execução da pena. O fim da acção criminal realiza-se com o julgamento, absolvendo-se ou condenando-se o arguido, e, sendo condenado, com a efectiva execução da pena.

---

<sup>326</sup> A Lei n.º 17/2009, de 6 de Maio (Lei das Armas) veio introduzir um desvio ao novo regime, estabelecendo no artigo 95.º-A, n.º 5, que *“É aplicável ao arguido a prisão preventiva quando houver fortes indícios da prática de crime doloso previsto no n.º 1, punível com pena de prisão de máximo superior a 3 anos, verificadas as demais condições de aplicação da medida.”* O facto de a publicação desta alteração legal ser muito recente não permite proceder a uma avaliação das suas consequências e aplicação prática. No entanto, ao longo do trabalho de campo realizado, numa altura em que já havia notícias da possível alteração no sentido assinalado, a maioria dos operadores entrevistados referiram não considerarem adequado proceder-se a alterações desta monta em legislação avulsa, uma vez que pode fazer perigar a harmonia e equilíbrio do sistema penal.

<sup>327</sup> Continua a surgir no discurso de alguns entrevistados a percepção entre um suposto aumento da criminalidade e da insegurança e as alterações ao regime da prisão preventiva. Para alguns, estas alterações terão tido repercussões ao nível da confiança nas instituições judiciárias.

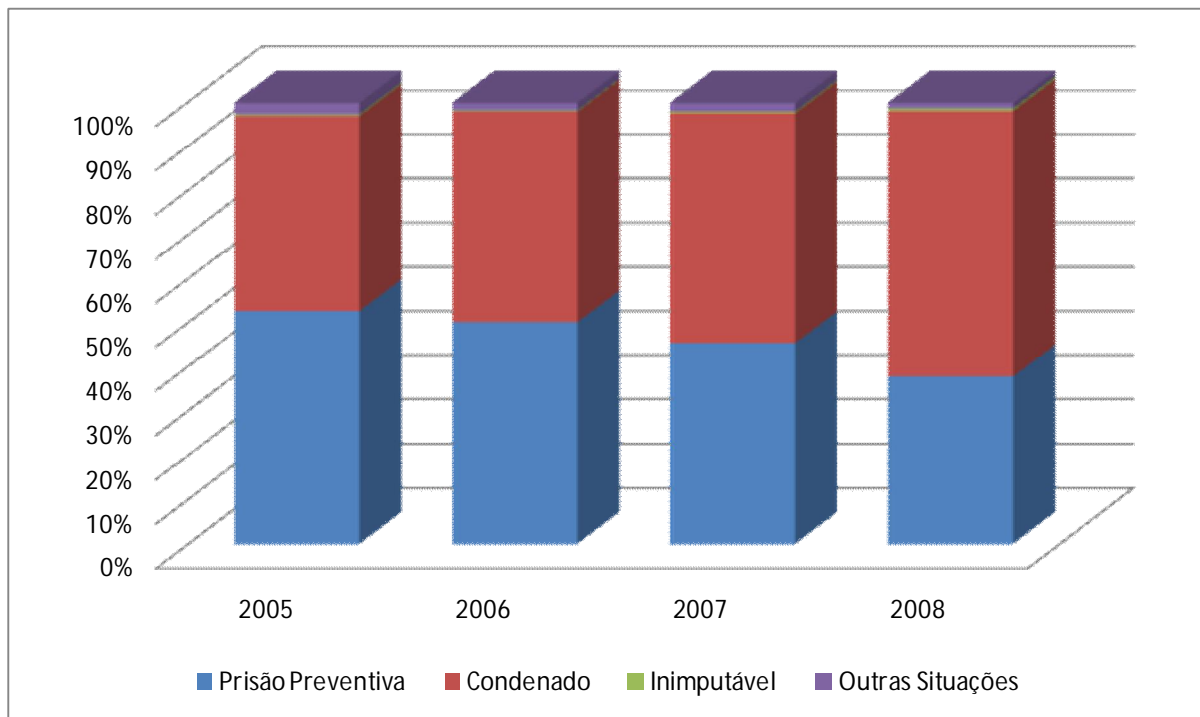
Sobre esta matéria, diga-se, ainda, como referimos no Capítulo I, que os estudos e **recomendações internacionais, designadamente, no âmbito do Conselho da Europa, vão no sentido da redução da prisão preventiva, tanto em número como em tempo de duração.** Considera-se que esta medida deve ser restringida aos crimes graves ou situações em que claramente não é do interesse público permitir que o suspeito permaneça na comunidade. Chama-se, **ainda, a atenção para as resistências do sistema judicial e da opinião pública,** pelo que vários estudos<sup>328</sup> consideram importante definir estratégias de informação e de consciencialização, quer do público em geral, quer dos agentes judiciais sobre as condições de encarceramento e dos seus efeitos criminógenos e dos limites de prevenção especial e geral, sobretudo, nos casos de possibilidade de condenação em pena de prisão efectiva ser diminuta. No caso do ordenamento jurídico português, elevou-se a possibilidade de suspensão da execução da pena de prisão até 5 anos, o que, em consonância, levaria à alteração dos limites mínimos de aplicabilidade da prisão preventiva.

Os mesmos estudos chamam, ainda, a atenção para a influência e responsabilização dos *media* nesta matéria que ao darem, muitas vezes, uma imagem distorcida da realidade, condicionam fortemente o debate sobre política criminal.

No que respeita à evolução da medida de prisão preventiva, o Gráfico xx mostra a evolução do peso relativo dos reclusos entrados nos estabelecimentos prisionais por situação jurídico-penal entre os anos de 2005 e 2008.

---

<sup>328</sup> Por exemplo: Walmsley, Roy. 2003. *Global incarceration and prison trends. Forum on Crime and Society*. Vol. 2 (1-2), p 65-78.

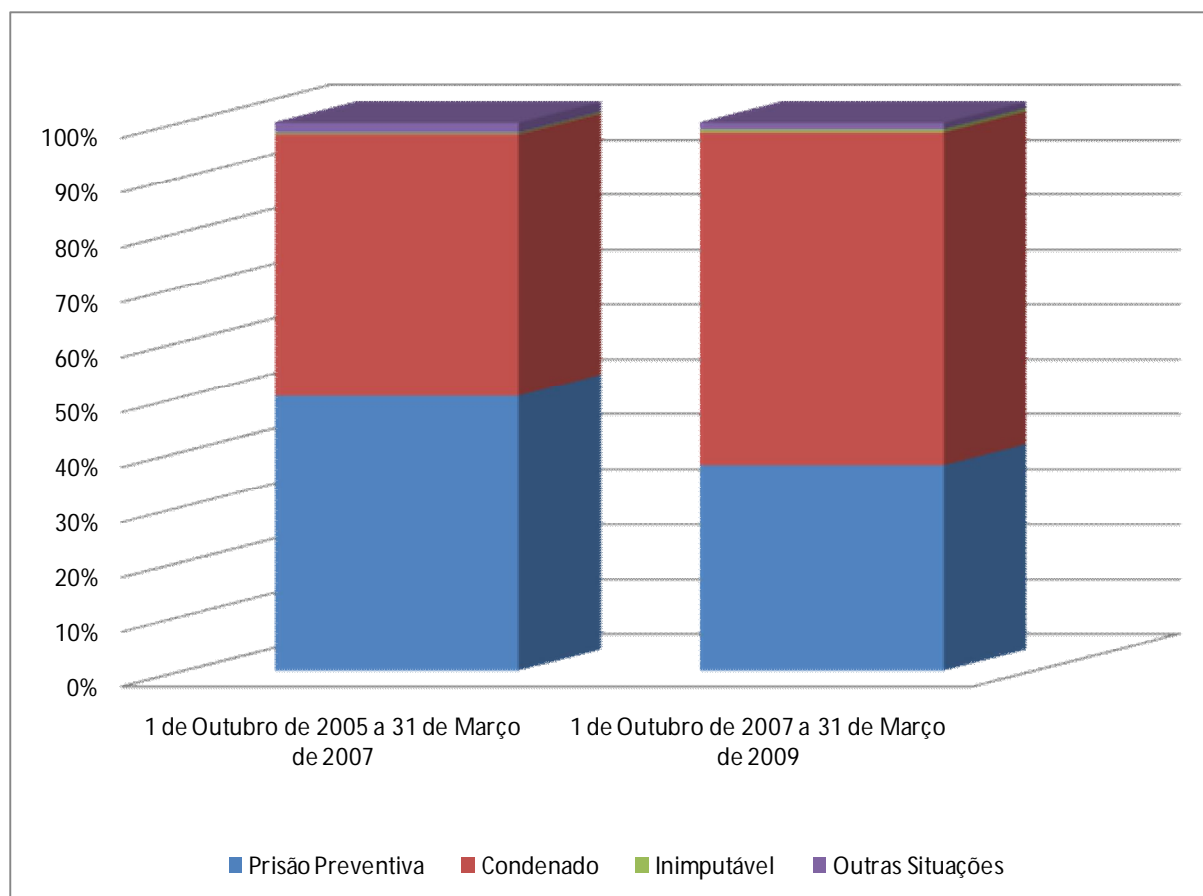
**Gráfico V.7 - Peso relativo dos reclusos entrados por situação jurídico-penal (2005-2008)**

Fonte: DGSP/OPJ

Como se pode verificar pela análise do Gráfico supra, ao longo do período considerado, regista-se uma tendência de diminuição do peso relativo dos reclusos entrados em prisão preventiva, que é acompanhada pela diminuição do número absoluto de presos preventivos e pelo aumento do número de reclusos entrados em situação de condenados. De facto, o número de reclusos entrados em situação de prisão preventiva em 2005, era de 2.607, em 2006, de 2.504, em 2007, 2.105, e, em 2008, baixou para 1.639. Apesar de o decréscimo ser mais acentuado no ano de 2008, a paulatina diminuição do peso relativo dos reclusos entrados em prisão preventiva, mesmo em anos anteriores, **vem confirmar a opinião de alguns entrevistados de que já se vinha, na prática judiciária, reduzindo o recurso a esta medida de coacção, mesmo antes da reforma de 2007.**

O Gráfico V.8 representa o peso relativo dos reclusos entrados antes e após a reforma por situação jurídico-penal.

**Gráfico V.8 - Peso relativo dos reclusos entrados antes e após a reforma por situação jurídico-penal**



Fonte: DGSP/OPJ

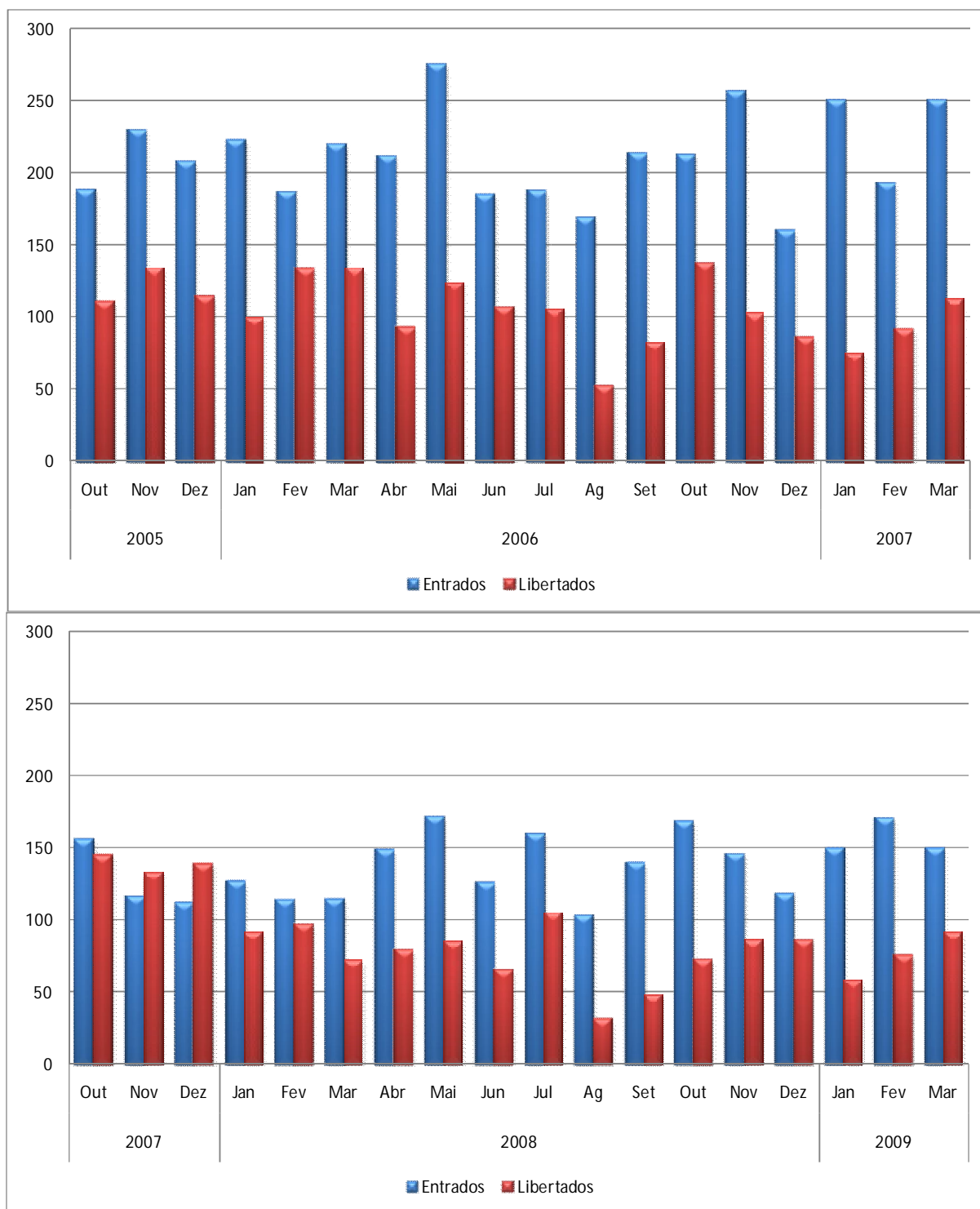
De facto, considerando o universo de reclusos entrados, verificamos que o peso relativo dos reclusos que entraram no sistema em situação de prisão preventiva no período compreendido entre 1 de Outubro de 2007 e 31 de Março de 2009 diminuiu cerca de 12%, relativamente ao período compreendido entre 1 de Outubro de 2005 e 31 de Março de 2007<sup>329</sup>.

<sup>329</sup> Segundo as estatísticas penais do Conselho da Europa mais recentes, a 1 de Setembro de 2007 as taxas de presos sem sentença definitiva por 100 mil habitantes nos países da UE eram por ordem decrescente as seguintes: Turquia: 73,5; Letónia: 72,6; Mónaco: 70,4; Estónia: 69,6; Luxemburgo: 66,8; Geórgia: 58,6; Itália: 48,4; Holanda: 47,3; Hungria: 42,4; Bélgica: 39; Espanha: 38,2; Sérvia: 37,1; Áustria: 36,2; Eslováquia: 35,8; Polónia: 35,7; Lituânia: 35,4; Suíça: 35; Escócia: 31,3; Catalunha: 29,6; França: 27,6; Inglaterra e País de Gales: 26,1; Bulgária: 23,4; República Checa: 22; Portugal: 21,9; Arménia: 20,8; Dinamarca: 19,4; Suécia: 16,6; Alemanha: 16,5; Irlanda: 15,6; Roménia: 14,6; Noruega: 15,4; Chipre: 13,1; Finlândia: 12,3; República Sérvia: 9,5; Federação Bósnia e Herzgovina: 9,0; Macedónia: 8,9; Liechtenstein: 5,8; Islândia: 4; San Marino: 0.

Ver Council of Europe Annual Penal Statistics – SPACE I – 2007, disponível em [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/statistics\\_space\\_i/pc-cp\(2009\).pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/statistics_space_i/pc-cp(2009).pdf) (consultado em Junho de 2009).

Numa análise mais detalhada, **se compararmos a evolução mensal do número de reclusos entrados e libertados em situação de prisão preventiva, nos períodos antes e depois da reforma, verificamos que, de facto, o peso relativo daqueles diminui de forma significativa depois da reforma** – embora não tenha sido tão drástica quanto as percepções dos operadores judiciais e quanto a sua mediatização (Gráfico V.9). Mas, recorde-se, este era um dos objectivos da reforma, indo de encontro a muitas posições manifestadas anteriormente à reforma e no decurso do seu processo, com se viu nos Capítulos I e II.

**Gráfico V.9 - Evolução mensal do número de reclusos entrados e libertados em situação de prisão preventiva (Out. 2005-Mar. 2007 e Out. 2007- Mar. 2009)**



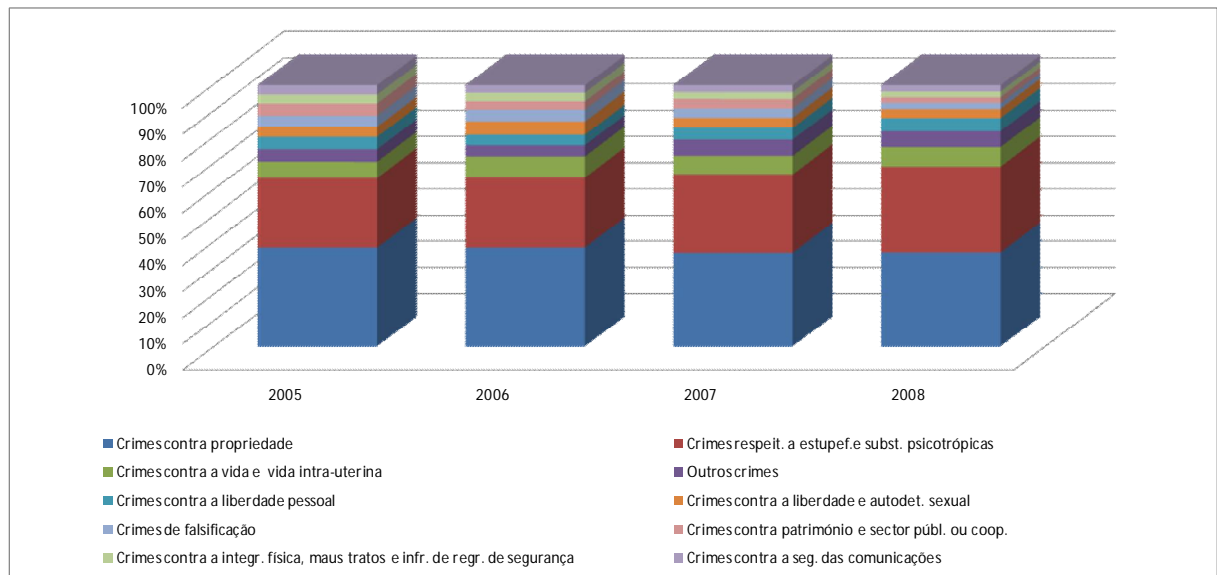
Fonte: DGSP/OPJ

Os indicadores mostram que, após uma libertação excepcional de presos preventivos verificada a seguir à entrada em vigor da reforma, a relação entre presos preventivos libertados e entrados, voltou a reequilibrar-se. O número de

reclusos entrados mensalmente em situação de prisão preventiva tem vindo a registar uma tendência de subida. Esta evolução pode significar uma adaptação do sistema ao novo enquadramento legal, não deixando de aplicar a medida de coacção aos arguidos que, no quadro da nova lei, se considera ser de aplicar.

Se o número de presos preventivos registou alterações, o mesmo não se pode dizer quanto à **estrutura da criminalidade à qual é aplicada esta medida de coacção, que não regista alterações de relevo entre 2005 e 2008** (Gráfico V.10).

**Gráfico V.10 - Tipo de criminalidade dos reclusos entrados em situação de prisão preventiva (2005-2008)**



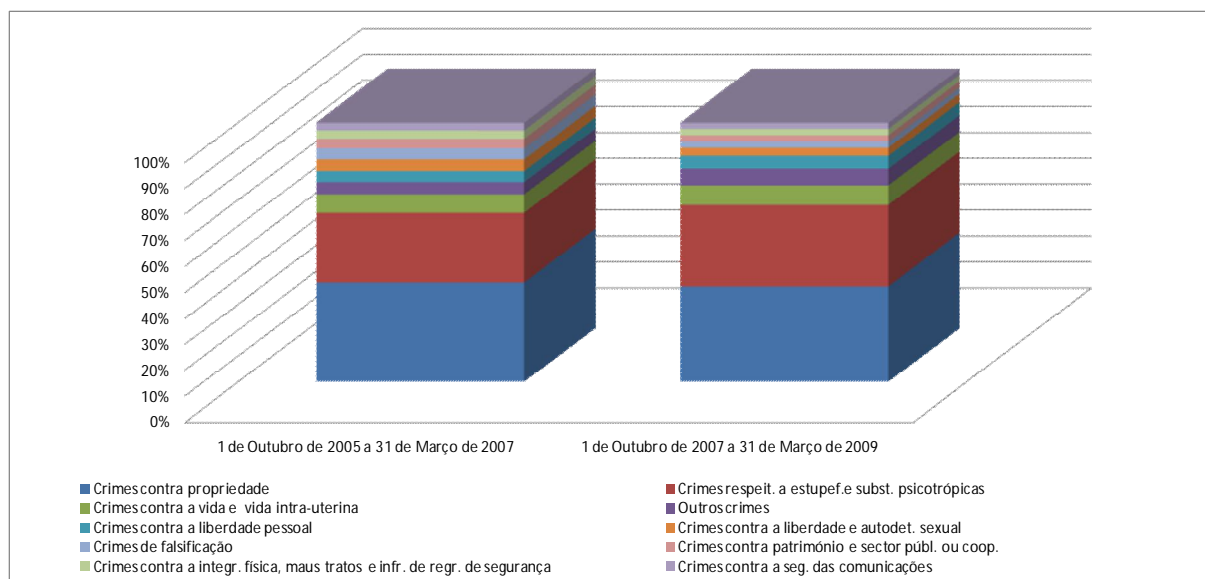
**Fonte: DGSP/OPJ**

Ao longo de todos os anos considerados, os crimes contra a propriedade e os crimes respeitantes a tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas dominam o tipo de criminalidade pelo qual os reclusos entrados em prisão preventiva estão indiciados.

Esta mesma tendência mantém-se se compararmos o período anterior e o período posterior à reforma (Gráfico V.11).



**Gráfico V.11 - Tipo de criminalidade dos reclusos entrados em situação de prisão preventiva, antes e depois da reforma**



Fonte: DGSP/OPJ

Quer antes, quer posteriormente à entrada em vigor da reforma do Código de Processo Penal de 2007, os crimes contra a propriedade e os crimes respeitantes a tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas representam mais de 50% do tipo de criminalidade pelo qual os reclusos entrados em situação de prisão preventiva estão indiciados.

Uma última nota no que respeita à interpretação da lei. Vários agentes salientaram **dúvidas interpretativas** no que diz respeito ao conceito de “criminalidade violenta” e à conjugação com o disposto no artigo 1.º, al. j), do Código de Processo Penal<sup>330</sup>. Esta é uma matéria que, de facto, está a levantar dúvidas que, se resolvidas, poderiam levar a aplicar a medida a algumas

<sup>330</sup> Segundo Paulo Pinto de Albuquerque, a alínea b), do n.º 1, do art. 202.º, quando conjugada com o art. 1.º, n.º 1, al. m), é inconstitucional, por violação do conceito constitucional de criminalidade altamente organizada, previsto no art. 34.º n.º 3 da CRP, na medida em que o art. 1.º inclui neste conceito os crimes de corrupção e tráfico de influência. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Também a jurisprudência tem vindo a concretizar conceitos como criminalidade violenta (Ac. STJ de 13.03.2008 (relator Rodrigues da Costa), disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), segundo o qual o crime de roubo integra o conceito de criminalizada violenta) e excepcional complexidade do processo (Ac. STJ de 12.03.2008 (relator Maia Costa), Ac. STJ de 05.03.2008 (relator Armindo Monteiro), disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), chamando a atenção para o facto de a nova redacção da lei ter como traço distintivo a excepcional complexidade só poder ser declarada durante a 1.ª instância, por despacho fundamentado, oficiosamente ou a requerimento do MP, ouvidos o arguido e o assistente).

situações para a qual é reclamada, uma vez que, nesses casos, admite a sua aplicação a crimes puníveis com pena de prisão de máximo superior a 3 anos.

## **Síntese**

### *Detenção*

A detenção e a prisão preventiva, duas das medidas objecto da reforma que estiveram no centro do debate mediático, geram posições dicotómicas que se situam em função de um pendor mais garantístico ou mais securitário.

Quanto à detenção, as posições sobre as alterações situam-se em torno daqueles dois eixos, posicionando-se, por um lado, aqueles que consideram que os interesses entre segurança e garantias do suspeito/arguido foram equilibrados e, por outro, os que consideram que houve um maior pendor garantístico. Confrontam-se posições: uma considera que a actual redacção da lei gera dificuldades de detenção, não tendo acautelado situações de perigo de continuação da actividade criminosa ou de perturbação do inquérito, favorecendo o sentimento de impunidade dos arguidos e retirando “autoridade” aos órgãos de polícia criminal; outra vê na actual redacção da lei uma precisão que já se impunha com a redacção anterior e que vai ao encontro de uma interpretação da mesma conforme à Constituição, tendo a virtude de obrigar a um necessário rigor nas situações de detenção.

Na verdade, o que as posições que vêm no actual regime da detenção um obstáculo à prossecução da justiça reclamam é uma maior celeridade e eficácia das respostas do sistema judicial ao fenómeno da criminalidade. No entanto, este desiderato, fundamental para a pacificação social, não pode ser alcançado com aquela medida, nem tão pouco com a aplicação de uma medida de coacção como a prisão preventiva. Antes deverá ser alcançada através de, por um lado, um julgamento rápido dos factos em causa e, por outro, do recurso a mecanismos, designadamente, no âmbito das medidas de polícia e de prevenção efectiva, especial e geral, da continuidade da acção criminosa.

Ainda se registam (embora a questão tenha vindo a ser progressivamente menos invocada ao longo do trabalho de campo) dificuldades na interpretação do conceito de “fundadas razões ” para que haja perigo de fuga, e na

apresentação de arguidos não detidos em situação de flagrante delito para aplicação de medida de coacção.

Intimamente relacionado com as dificuldades interpretativas, que surgem essencialmente da parte dos órgãos de polícia criminal, ressalta, na aplicação desta medida, uma deficiente articulação entre o Ministério Público e os OPC.

Do trabalho de campo resultam, ainda, outro tipo de problemas. Desde logo, um problema que se prende com os métodos/organização da investigação. Alguns operadores referiram que estas alterações desafiam as estratégias de investigação tradicionalmente adoptadas. Consideram que a notificação ao arguido, fora de flagrante delito, cujos pressupostos a lei não permite deter, para apresentação em juízo, pode acarretar prejuízos para a investigação, divulgando, com antecedência ao arguido a existência do processo. Por outro lado, surgem notícias de problemas ligados ao agendamento dos juizes de instrução, principalmente quando os detidos são apresentados fora do horário da secretaria.

#### *Medidas de coacção*

No que respeita às alterações relacionadas com as medidas de coacção, além das alterações ao regime da prisão preventiva, as mesmas suscitam, em geral, posições de consenso positivo. Quanto à impossibilidade do JIC aplicar uma medida de coacção mais grave do que a promovida pelo MP, a alteração foi, em geral, bem aceite, quer pela doutrina em geral, quer pelos operadores judiciários entrevistados, independentemente do grupo profissional do qual emergem. As opiniões positivas assentam fundamentalmente em três razões: o papel do JIC como o “juiz das liberdades e garantias”; a titularidade do inquérito pertence ao Ministério Público; e por se tratar de uma prática de certa forma já instalada.

Já no que concerne à impossibilidade de o Ministério Público recorrer das decisões do juiz de instrução criminal, a não ser em benefício do arguido, esta alteração acolheu, ao longo do trabalho de campo realizado, posições menos favoráveis, principalmente por parte da magistratura do Ministério Público. No entanto, também foi deste grupo profissional que surgiram posições no sentido

de que a medida em causa é “inócua”, uma vez que a duração do recurso a interpor retiraria, o efeito útil pretendido.

As alterações relativas à prisão preventiva foram aquelas que mais posições divergentes registou. Surgem, também, aqui duas posições: aqueles que defendem que o novo regime é uma expressão do que a Constituição da República Portuguesa já impunha; e aqueles que consideram que o alargamento do limite máximo da moldura penal para 5 anos pode potenciar um maior alarme social, exponenciado pelos meios de comunicação social, e a descredibilização dos órgãos de controlo criminal.

A estrutura das medidas de coacção a que os arguidos estavam sujeitos, no momento em que foram julgados, não sofreu alteração significativa com a entrada em vigor da reforma processual penal de 2007. Nos anos de 2007 e 2008 continua a assistir-se a uma preponderância absoluta do termo de identidade e residência em continuidade, aliás, com o perfil das medidas de coacção aplicadas desde o início da década.

Esta concentração das medidas de coacção aplicadas pode-se explicar pela percepção, manifestada por um número significativo de magistrados, de que as restantes medidas de coacção serão ineficazes ou inadequadas, sobretudo, pela impossibilidade prática da sua fiscalização e pela ausência de sanção face ao não cumprimento das mesmas, questão, aliás, que já se colocava anteriormente à reforma. Efectivamente, a percepção dos operadores continua a assentar na convicção de que apenas duas medidas de coacção são eficazes: o termo de identidade e residência e, no extremo oposto, a prisão preventiva.

Seria de esperar que, com a reforma do Código de Processo Penal de 2007, que a medida de obrigação de permanência na habitação com recurso ao sistema de vigilância electrónica registasse um aumento na sua utilização. No entanto, os indicadores apresentados pela DGRS mostram uma tendência de descida na aplicação desta medida.

Um dos factores apontados dessa subutilização é precisamente a resistência dos magistrados na utilização da medida que não a encaram como eficaz. Também, são manifestados alguns problemas, de ordem prática, ligados às condições económicas, à logística e aos meios de subsistência dos arguidos. Considera-se que, com frequência, a ausência de apoio familiar ou de infra-

estruturas não permite a aplicação da medida. A personalidade do arguido ou ao tipo de crime de que é indiciado podem, também, inviabilizar ou dificultar a sua aplicação.

Contudo, se no início deste trabalho de monitorização, prevalecia, entre os operadores entrevistados, a percepção sobre a ineficácia prática das restantes medidas de coacção que não a prisão preventiva ou o termo de identidade e residência (considerado suficiente para uma boa parte dos arguidos), defendendo que não havendo consequências para o seu não cumprimento (isto é, a consequência seria apenas a aplicação de uma medida de coacção mais grave, mas desde que a moldura penal o admitisse) seria inócua a sua aplicação, no final deste trabalho a atitude parece registar alguma mudança.

A subutilização de outras medidas de coacção estará, também, relacionada com outros dois factores: com as dificuldades de aplicação de medida de coacção a arguido não detido e com a ausência de articulação institucional rápida (que uma medida cautelar exige) e de meios que garantam uma adequada execução do catálogo de imposições que é possível aplicar.

É, assim, fundamental que se procure solidificar no sistema de justiça penal mecanismos, sobretudo de natureza organizacional e formativa, que proporcionem uma maior confiança na efectividade das outras medidas de coacção não detentivas no sentido de dinamizar a sua aplicação.

A reforma do Código de Processo Penal de 2007 obteve um dos seus objectivos confessos: redução do número de reclusos em prisão preventiva. Efectivamente, regista-se uma tendência de diminuição do peso relativo dos reclusos entrados em prisão preventiva, que é acompanhada pela diminuição do número absoluto de presos preventivos e pelo aumento do número de reclusos entrados na situação de condenados. Apesar de o decréscimo ser mais acentuado no ano de 2008, a paulatina diminuição do peso relativo dos reclusos entrados em prisão preventiva, mesmo em anos anteriores, vem confirmar a opinião de alguns entrevistados de que já se vinha, na prática judiciária, reduzindo o recurso a esta medida de coacção, mesmo antes da reforma de 2007.

Acresce que se verifica uma tendência de subida do número de reclusos entrados mensalmente nos estabelecimentos prisionais em prisão preventiva nos últimos meses, o que pode significar uma adaptação do sistema ao novo enquadramento legal, não deixando de aplicar a medida de coacção aos arguidos que, no quadro da nova lei, se considera ser de aplicar.

Ainda assim continuam a registar-se posições que defendem que a lei deixa de fora de aplicação possível um conjunto alargado de criminalidade e de agentes criminais que, enquanto esperam julgamento, podem continuar a praticar crimes. Esta possibilidade é, em regra, reconduzida a três tipos de criminalidade: tráfico de estupefacientes de menor gravidade, violência doméstica e alguns furtos (como os praticados como modo de vida).

No entanto, para uma grande parte dos agentes, mesmo para aqueles que manifestam preocupação com as consequências práticas das alterações legais, a solução, ainda que pontualmente exija alguma alteração legal, não deve passar por uma repriminção de soluções assentes no alargamento das possibilidades de privação da liberdade antes do julgamento, mas sim na procura de mecanismos que, por um lado, permitam tornar mais eficazes e consequentes, por isso, mais aplicadas, outras medidas de coacção; e, por outro, na diminuição do tempo que decorre entre o cometimento do crime, o seu julgamento, a sua condenação e a efectiva execução da pena. O fim da acção criminal realiza-se com o julgamento, absolvendo-se ou condenando-se o arguido, e, sendo condenado, com a efectiva execução da pena.



## Capítulo VI

### Os meios de prova e os meios de obtenção de prova

---

#### Introdução

As disposições legais referentes aos meios de prova e aos meios de obtenção da prova sofreram significativas alterações, fundamentalmente no Capítulo relativo às escutas telefónicas. Esta é uma matéria com implicações em toda a vida do processo, influenciando, quer o seu resultado, quer a sua duração. Acresce que, é neste âmbito, que as relações entre os operadores judiciários da fase de inquérito e os serviços auxiliares de justiça se colocam com maior acuidade.

Ao longo do trabalho de campo, **foram duas as ideias centrais que resultaram das entrevistas efectuadas:** a manutenção de antigos problemas, designadamente, no que respeita aos exames periciais e à dificuldade da sua obtenção em tempo útil; e a existência de problemas de natureza organizacional que dificultam a aplicação prática das novas regras processuais, principalmente no que respeita aos prazos previstos para a fiscalização das escutas telefónicas, mas também com outras consequências na tramitação dos inquéritos relativos à criminalidade mais complexa. Analisa-se, neste capítulo, as principais questões que o trabalho de monitorização permitiu identificar em matéria de prova e de meios de obtenção de prova.

#### 1. A prova pericial

Um dos meios de prova mais relevante, em termos práticos, é a prova pericial, sendo, inclusive, para certos tipos de crime, de realização obrigatória para determinação do *corpus delicti*. Efectivamente, a tramitação de um número substancial e diversificado de crimes pode depender da produção de prova pericial, desde os crimes de condução sob o efeito do álcool e substâncias psicotrópicas aos crimes de branqueamento de capitais e à criminalidade



económico-financeira. Ora, **a demora na obtenção de exames periciais em geral, especificamente as perícias científicas e financeiras solicitadas ao Laboratório de Polícia Científica e ao Departamento de Perícia Financeira, ambos da Polícia Judiciária, e em alguns casos, ao Instituto de Medicina Legal, constitui um dos bloqueios mais frequentemente assinalado pelos operadores judiciais na fase de inquérito.**

Na sua perspectiva, a obtenção dos relatórios periciais pode demorar meses ou mesmo anos, com consequências, nomeadamente, no prazo de conclusão do inquérito da investigação da criminalidade em geral e, em especial, da criminalidade económica complexa, mas também na possibilidade e potenciação da utilização de meios processuais especiais através de acusação em processo sumário ou abreviado.

Esta é, como se pode ver ao longo deste relatório, uma das questões centrais do sistema de justiça penal com repercussões em todas as fases e formas de processo. Além das consequências no tempo de duração dos processos de inquérito, amplamente referida pelos entrevistados é, de facto, uma das questões que tem impedido o julgamento de vários tipos de crime sob a forma de processo sumário. Consideramos, por isso, para melhor situarmos esta discussão incorporar, neste relatório, os dados que foi possível obter junto das entidades que realizam perícias.

O Quadro VI.1. mostra o número de solicitações de realização de perícias financeiras e de exames laboratoriais requeridos ao Laboratório de Polícia Científica e ao Departamento de Perícias Financeiras da Polícia Judiciária, bem como o tempo médio de resposta às mesmas para o período 2000-2007<sup>331</sup>.

---

<sup>331</sup> A Polícia Judiciária forneceu-nos dados relativos a alguns meses de 2008. Considerámos, contudo, que os dados relativos ao ano de 2008 devem ser analisados com a informação total do ano, informação que não foi possível obter.

**Quadro VI.1 - Número de solicitações de perícias financeiras e de exames laboratoriais solicitados à Polícia Judiciária e tempo médio de resposta**

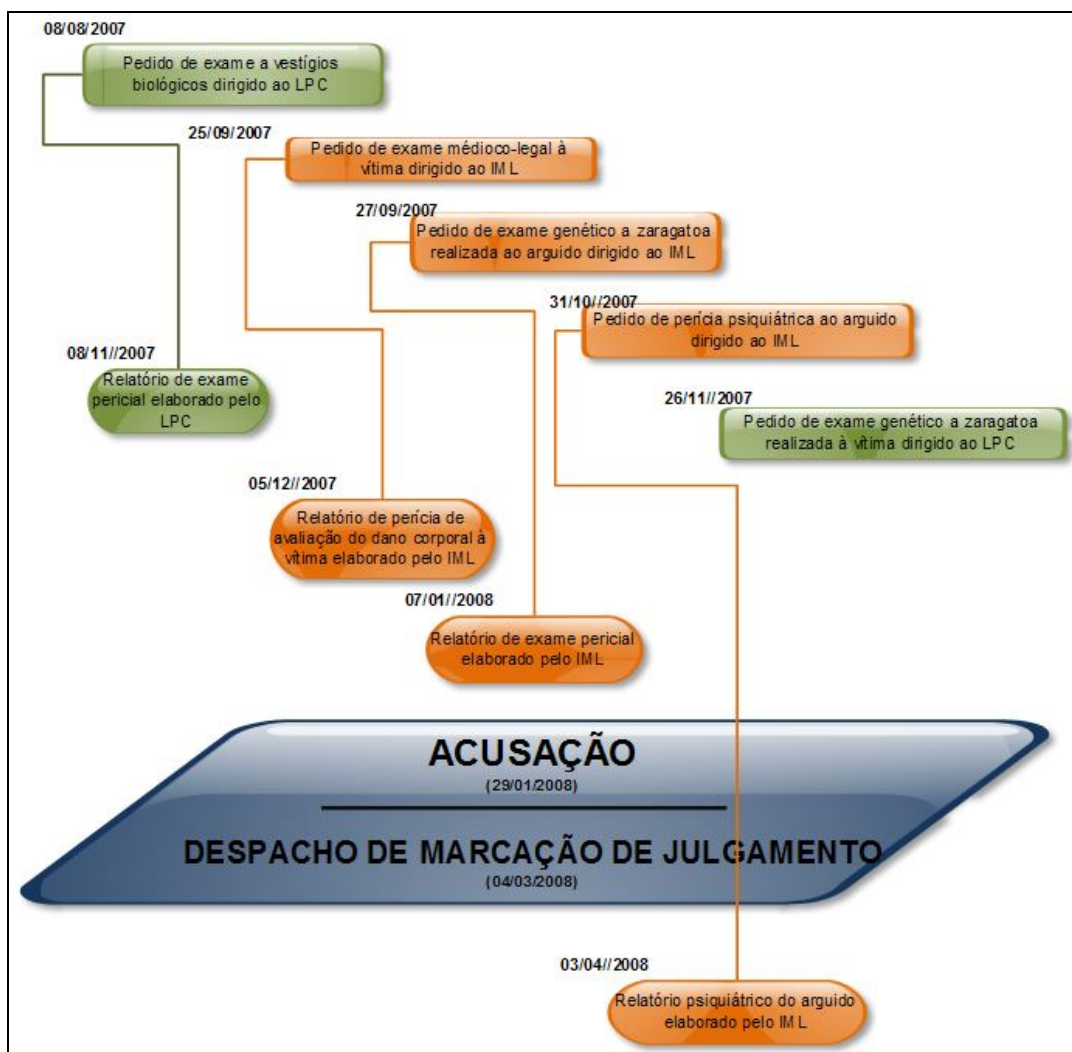
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Perícias Financeiras</b>	Processos entrados	-	-	-	-	67	49	59	58
	Tempo médio de resposta (em meses)	-	-	-	-	10	6	8	8
<b>Exames Laboratoriais</b>	Pedidos	13.251	12.624	13.801	17.263	18.014	19.543	18.221	17.969
	Tempo médio de resposta (em dias)	160	243	250	191	146	129	136	161

*Fonte: Polícia Judiciária*

Da análise do Quadro resultam duas notas principais. A primeira é o significativo número de pedidos de exames laboratoriais. A segunda é que, de facto, o tempo médio de resposta situa-se em tempos muito próximos dos limites do prazo de inquérito.

Esta questão é tanto mais premente se considerarmos que num número não despidendo de processos as perícias a realizar são várias e cometidas a diversas entidades. O Caso VI.1, que se refere a um arguido em prisão preventiva, ou seja, classificado, por isso, com carácter de urgência, é exemplificativo de tal situação.

### Caso VI.1 – Tipo de crime: Crime de homicídio qualificado na forma tentada



Fonte: OPJ

Como se pode verificar pela análise da figura *supra*, num dado processo, as perícias a requer podem ser múltiplas, dirigidas a várias entidades e, dentro destas, a departamentos distintos, sendo que o tempo de resposta daquelas entidades é diferente consoante a perícia solicitada. Exemplos como o do caso *supra*, em que não houve resposta a um exame pericial (ou a mais do que um) antes da acusação e, por vezes, mesmo antes do julgamento, foram-nos relatados ao longo das entrevistas realizadas e puderam ser por nós verificados em outros processos.

Os vários entrevistados ao longo do trabalho de campo **referiram, reiteradamente, a dificuldade de resposta do LPC em tempo útil em face dos prazos de inquérito**. Não dispomos, como já referimos, de informação estatística sobre os tempos de realização das perícias.

Cruzando os dados de que dispomos, pensamos ser seguro concluir que se, por um lado, o desempenho do LPC pode ser diferenciado consoante o tipo de exames periciais solicitados; por outro, em geral, as respostas não céleres conflituam com os prazos do inquérito. Nos processos por nós consultados verificámos aquela diversidade de tempos de resposta, por exemplo, em determinado processo, um exame a peças de roupa com vestígios hemáticos demorou 3 meses; enquanto que uma perícia a arma, durou 5 meses e 6 dias e um exame a estupefacientes 1 mês e 26 dias. Aliás, o elevado número de pendências que não foi possível confirmar, mas que os vários entrevistados revelam existir, vão nesse sentido. De facto, a elevada pendência e a morosidade da resposta do LPC é unanimemente referida pelos entrevistados, inclusive pelos próprios membros da Polícia Judiciária. De acordo com a informação que, em entrevista junto da Polícia Judiciária, foi possível obter, **o número de exames pendentes em Dezembro de 2008 era superior a 9.000 e, em Maio de 2009, cerca de 8.700 exames, havendo exames periciais solicitados em 2005 ainda por concluir**.

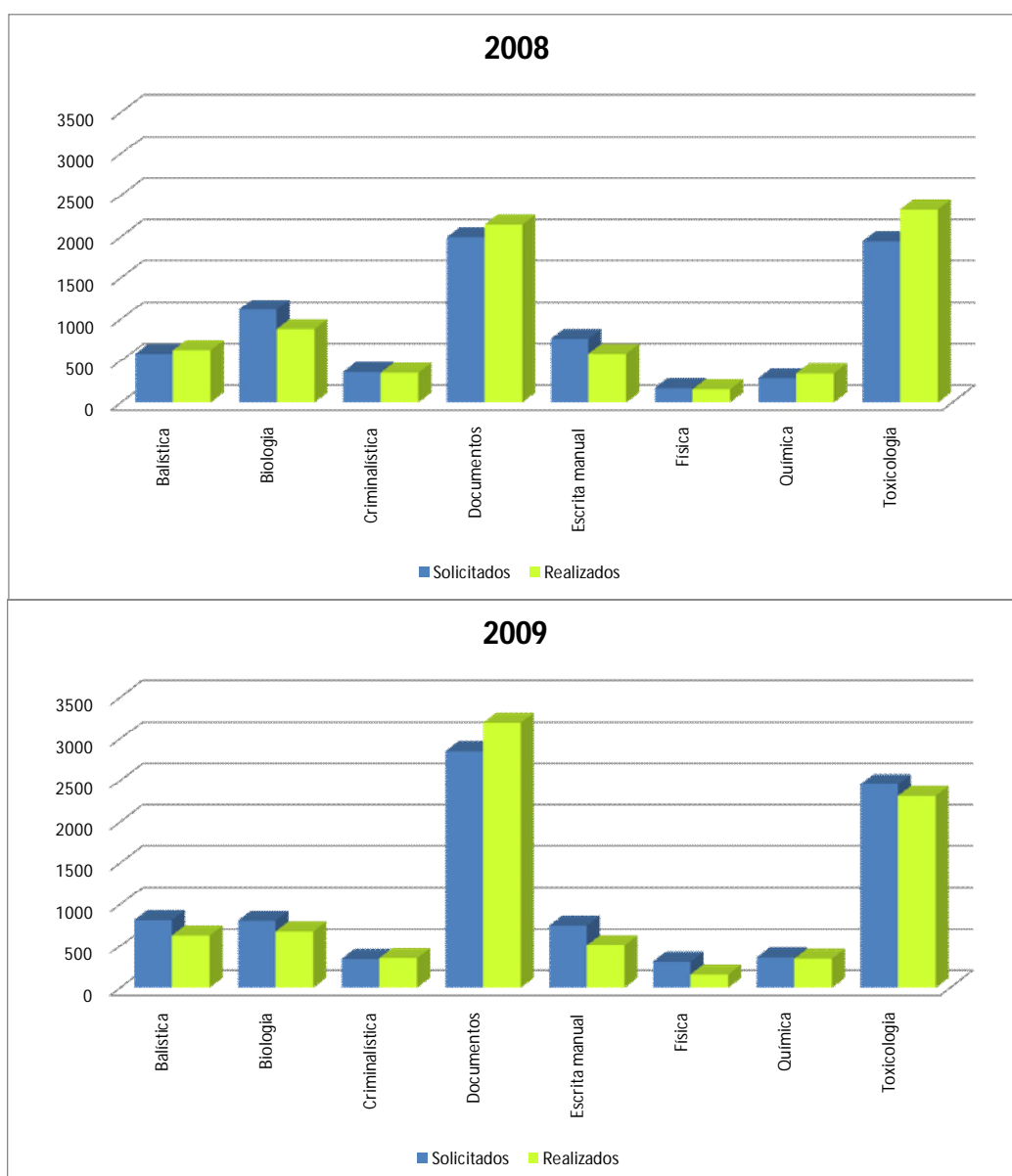
Ao LPC incumbe proceder a exames de balística, biologia, documentos, escrita manual, física, Iofoscopia, química e toxicologia<sup>332</sup>. O Gráfico seguinte mostra o número de exames solicitados e realizados em 2008 e 2009 por área forense (Gráfico VI.1).

---

<sup>332</sup> Além do LPC, a Lei Orgânica da Polícia Judiciária prevê ainda a existência da Unidade de Telecomunicações e Informática, à qual incumbe, entre outras atribuições, realizar perícias em equipamentos de telecomunicações e de informática e apoiar a investigação criminal, auxiliando acções de recolha e análise de equipamentos de telecomunicações e informática, elaborando pareceres, prestando assessoria técnica e participando na realização de buscas e outras diligências de prova.

Trata-se de exames periciais extremamente relevantes em determinadas áreas da criminalidade, nomeadamente em toda a criminalidade de natureza sexual que utilize meios informáticos prevista no artigo 171.º, n.º 3, do CP, e pornografia de menores, prevista no artigo 176.º do CP. Sobre estas perícias, não foram, no entanto, disponibilizados dados.

**Gráfico VI.1 - Exames periciais solicitados e realizados por área forense em 2008 e 2009<sup>333</sup>**



*Fonte: Polícia Judiciária*

Por um lado, é significativo que no ano de 2009, apesar de ainda só terem decorrido 5 meses, o número total de perícias solicitadas, bem como realizadas, já é superior às do ano anterior, o que se sente particularmente na análise de documentos, o que prova a enorme dependência da investigação desta via.

<sup>333</sup> Os dados relativos ao ano de 2009 referem-se apenas aos exames solicitados e realizados até final de Maio de 2009.

Por outro, verifica-se que o volume de perícias requeridas ao LPC é bastante distinto atenta a área forense em causa, o que, segundo a PJ, não influencia directa e necessariamente o tempo de resposta, uma vez que outros factores têm impacto no tempo de resposta daqueles exames. Contudo, segundo a própria PJ, as maiores dificuldades sentem-se nos exames biológicos<sup>334</sup>, de balística e em alguns exames da física, nomeadamente os relacionados com vestígios de disparo, tintas e vidros<sup>335</sup>. A diversidade de resposta das várias áreas forenses é atribuída, por alguns, a uma melhor capacidade de organização que, em anos anteriores, os respectivos serviços tiveram. **Foi, contudo, salientado a ausência e a necessidade de uma política de organização e desenvolvimento conjunta do próprio LPC<sup>336</sup>.**

Também ao INML é solicitada uma pluralidade de exames periciais que se poderão dividir nas seguintes áreas: anatomia patológica, toxicologia, psiquiatria, genética e biologia forense, patologia forense e clínica médico-legal. Também aqui o volume e resposta dada por cada uma destas áreas é diferenciada.

O Gráfico VI.2 mostra o número de exames periciais requisitados, de exames realizados e de relatórios concluídos nas áreas de anatomia patológica, toxicologia, psiquiatria<sup>337</sup>, genética e biologia forense<sup>338</sup>.

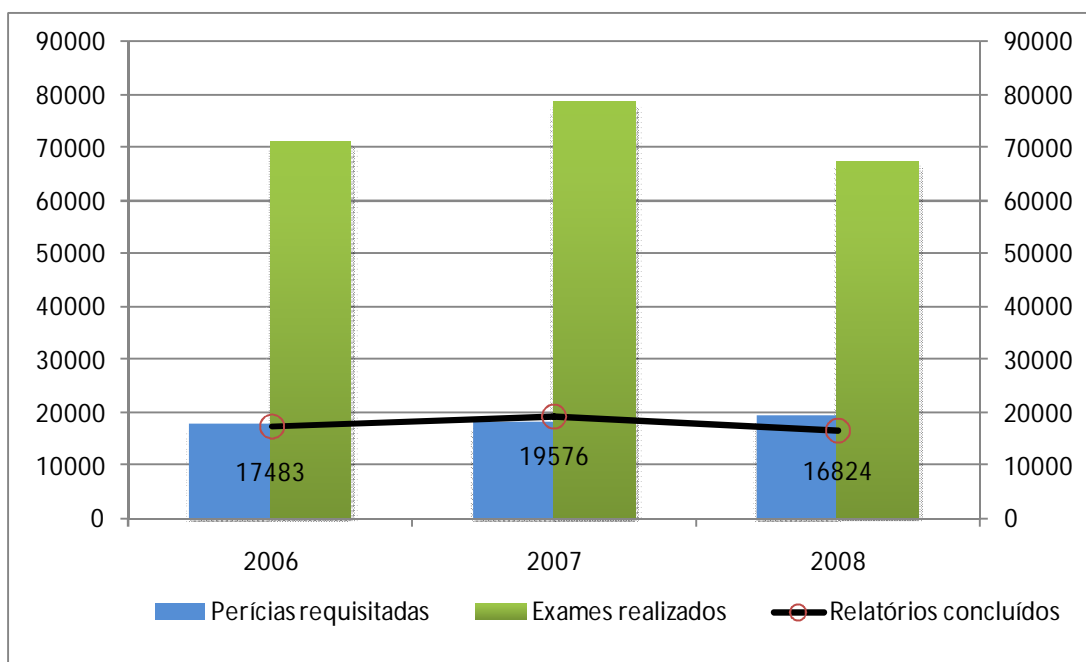
<sup>334</sup> Relativamente aos exames biológicos foi celebrado, em Fevereiro de 2009, um protocolo entre o LPC e o INML, no sentido de cometer a esta última entidade todos os exames desta área forense que não sejam de crimes da competência reservada da Polícia Judiciária.

<sup>335</sup> Outro exame que se insere na área da física é o exame a moeda, com a finalidade de detectar se a mesma é ou não contrafeita. Relativamente a este exame pericial que, segundo nos foi relatado, corresponde à maioria dos exames solicitados àquele departamento, as respostas são dadas dentro de prazos razoáveis.

<sup>336</sup> Chama-se, ainda, a atenção para o facto de ao LPC ser solicitado também a realização de perícias não penais, requeridas pelos tribunais em acções cíveis, e às quais o LPC responde em obediência ao dever de colaboração com as instâncias judiciais. Referimo-nos aqui, particularmente, aos exames à escrita manual. Nesta área, especificamente, reclama-se, por um lado, a dificuldade em termos de recursos humanos, fruto de uma descida do número de pessoas daquela área e das exigências de formação necessárias para que o técnico se torne autónomo na sua função (cerca de dois anos). Por outro, protesta-se contra a inexistência de uma tabela de honorários que remunere a realização dos exames, em oposição às restantes entidades que exercem as mesmas funções em concorrência com o LPC, o que, segundo relatam, provoca uma sobrecarga deste Laboratório.

<sup>337</sup> Os dados relativos aos exames periciais de psiquiatria referem-se apenas aos distribuídos ao INML e não a outras instituições de saúde mental, como veremos *infra*.

<sup>338</sup> Mostramos separadamente os dados relativos às áreas de anatomia patológica, toxicologia, psiquiatria, genética e biologia forense e os dados relativos à patologia forense e à clínica médico-legal, uma vez que os dados que nos foram fornecidos representam-nas separadamente e com variáveis distintas, não sendo possível fazer uma correspondência directa entre as mesmas.

**Gráfico VI.2 - Perícias requisitadas, exames realizados e relatórios concluídos (anatomia patológica, toxicologia, psiquiatria, genética e biologia forense – 2006-2008)**

*Fonte: INML/OPJ*

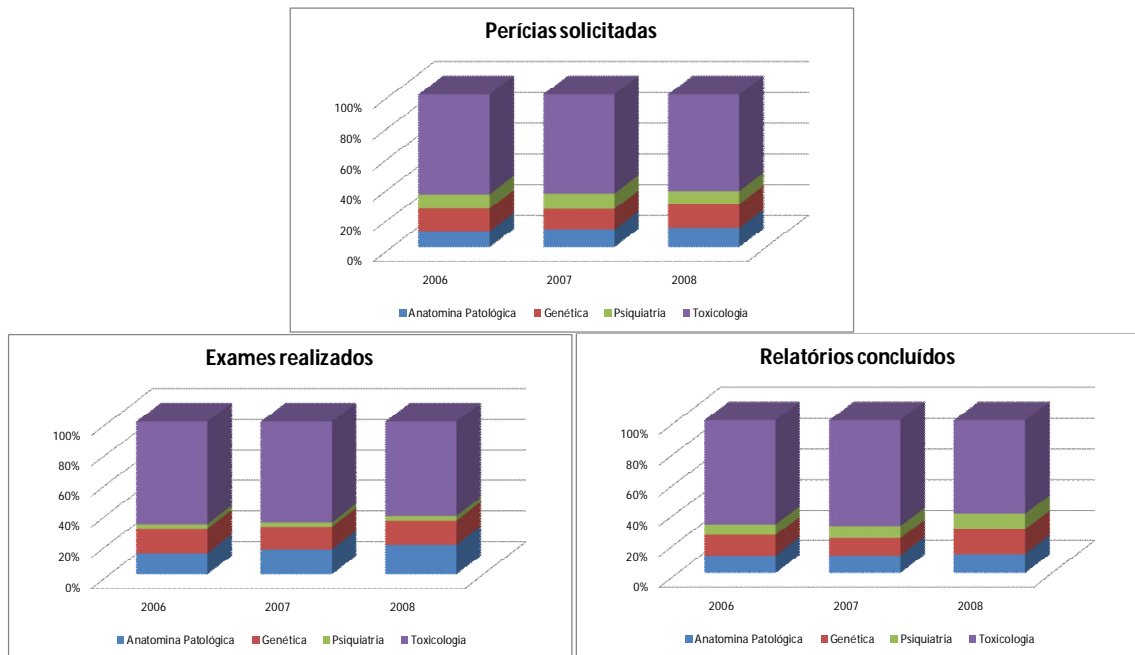
**Ao longo do período analisado, o número de perícias requisitadas não sofreu uma alteração significativa, tendo-se assistido, no entanto, a uma diminuição, no ano de 2008, do número de relatórios concluídos.**

A disparidades entre o número de perícias realizadas/relatórios concluídos e exames realizados justifica-se, também, pela necessidade de, em regra, ser necessário proceder a mais do que um tipo de exame para a elaboração de um relatório de resposta à perícia requisitada<sup>339</sup>, o que acaba por atrasar a elaboração do relatório. A imposição de se proceder a tais exames é referida como uma consequência do aumento da exigência científica, de qualidade. Esta realidade reflecte-se, por exemplo, nas autópsias e envio do respectivo relatório. Enquanto que a autópsia é realizada num período muito limitado de dias, o respectivo relatório pode levar meses a ser concluído. Nos processos por nós consultados, verificámos que os relatórios de autópsia demoraram entre 2 meses e 26 dias e 6 meses e 6 dias.

<sup>339</sup> A cada processo ou pedido de perícia podem corresponder mais do que um exame, razão pela qual o número de exames realizados é sempre substancialmente superior ao número de perícias requisitadas e ao número de relatórios concluídos.

A distribuição do peso relativo das perícias requisitadas, exames realizados e relatórios concluídos por cada área forense pode ser analisada no Gráfico VI.3.

**Gráfico VI.3 - Peso relativo das perícias requisitadas, exames realizados e relatórios concluídos por área (2006-2008)**



*Fonte: INML/OPJ*

Em consonância com o tipo de crime prevalente (ver infra capítulo 4), a **esmagadora maioria das perícias solicitadas, exames realizados e relatórios concluídos referem-se à toxicologia** e, dentro desta área, ao exame a drogas, seguido do álcool e medicamentos, revelando os pesticidas e outras substâncias um peso pouco significativo. O tipo de substância em causa faz variar o tempo de realização do exame.

De acordo com informação do INML, no que respeita aos exames toxicológicos regista-se, no ano de 2008, por um lado, um aumento ligeiro do número de perícias requeridas e, por outro, um decréscimo significativo do número de exames e de relatórios concluídos. Enquanto que, em 2007, foram concluídos 52.059 exames e 13.570 relatórios; em 2008, apenas se concluíram 41.837 exames e 10.271 relatórios. Esta quebra no ano de 2008 foi atribuída, por



um lado, à falta de equipamento, que entretanto foi suprida, mas, essencialmente, a problemas de organização de serviço, que, também, estarão a ser solucionados.

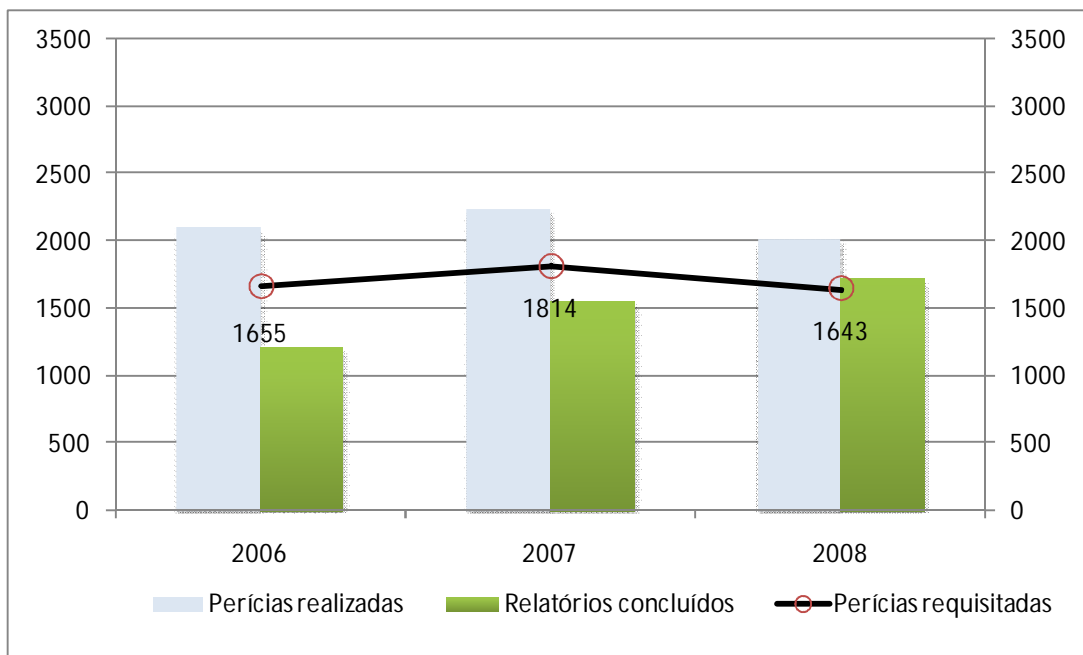
**No que respeita aos exames genéticos e de biologia forense, na sua maioria não se referem a exames solicitados no âmbito de um processo-crime.** Efectivamente, em 2008, cerca de 50% dos exames requisitados e mais de 60% dos exames realizados referiam-se a investigações biológicas de parentesco.

**Um dos exames que mais recorrentemente é apontado como problemático diz respeito às perícias psiquiátricas<sup>340</sup>.** Neste tipo de perícias, com regulamentação legal específica, permite-se ao INML, quando não possua médicos psiquiatras, distribuir esses exames aos hospitais psiquiátricos ou a departamentos psiquiátricos de hospitais públicos. O Gráfico que se apresenta *infra* mostra o número de perícias requisitadas, realizadas e de relatórios concluídos distribuídos apenas ao INML.

---

<sup>340</sup> Por exemplo, num dos processos consultados a perícia psiquiátrica demorou 5 meses e 3 dias; noutro, demorou cerca de 8 meses e 2 dias.

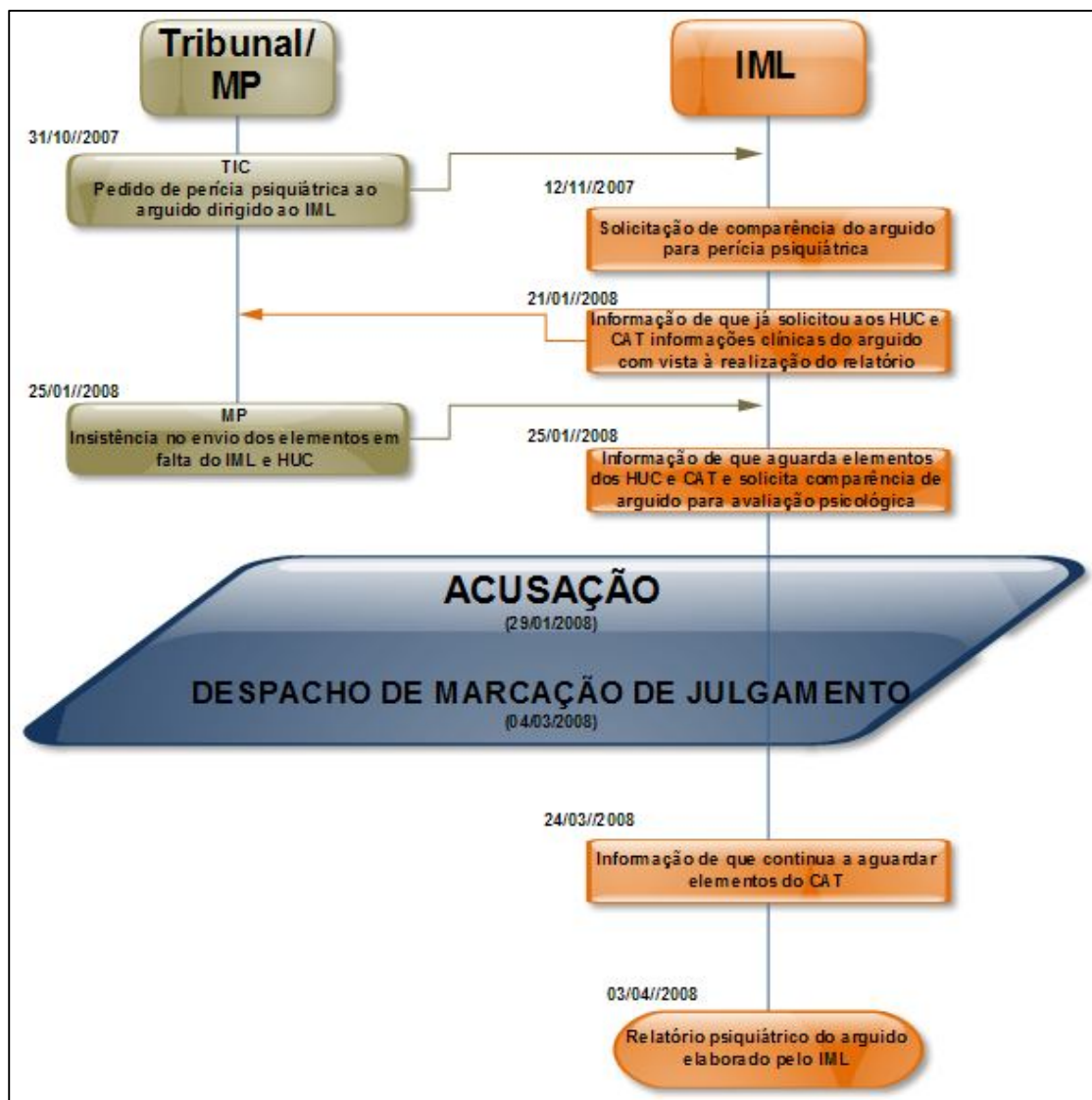
**Gráfico VI.4 - Perícias requisitadas, realizadas e relatórios concluídos distribuídos ao INML (2006-2008)**



*Fonte: INML/OPJ*

Como se pode verificar, apenas no ano de 2008, o número de perícias psiquiátricas requisitadas é inferior ao número de relatórios concluídos. O atraso na entrega dos relatórios de perícias psiquiátricas é fundamentado, sobretudo, pela falta de resposta por parte de outros serviços, nomeadamente, falta de prestação da informação clínica por parte dos hospitais, ao INML, sem a qual o relatório não pode ser concluído. Vejamos em pormenor o que sucedeu quanto à perícia psiquiátrica solicitada ao INML no Caso VI.2, já acima referenciado, que levou a que o MP acusasse sem o relatório. Diga-se, aliás, que a falta de cooperação dos hospitais foi recorrentemente referida como uma das razões que atrasam os relatórios periciais.

**Caso VI.2 – Tipo de crime: Crime de Homicídio qualificado na forma tentada**

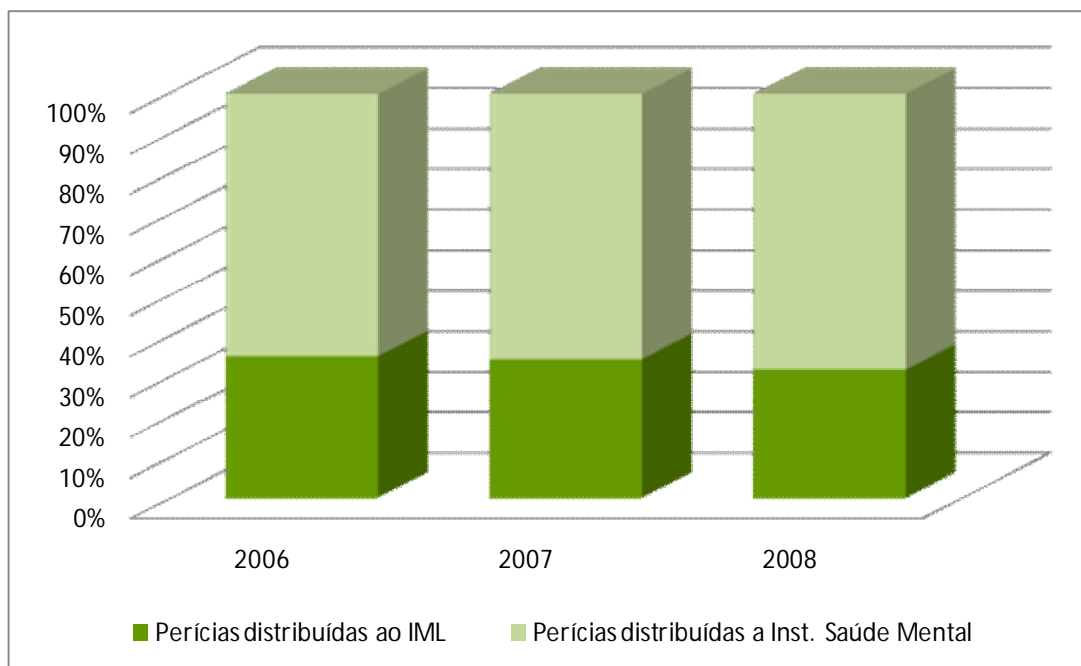


Fonte: OPJ

Uma das maiores dificuldades do sistema judicial, detectada em vários estudos do OPJ, é, precisamente, a teia de interdependência entre os órgãos judiciais e outras entidades que, por sua vez, como no presente caso, dependem de outras. A difícil articulação entre elas impede uma **tramitação célere do processo**. Esta é uma área em que é preciso investir muito. Como adiante se verá, tentou-se resolver algumas situações pela via de protocolos. Mas estes são parcelares nos serviços e temáticas que abrangem. É o sistema, no seu todo, que está em causa, e é considerando o seu todo que devemos reflectir.

No que respeita às perícias psiquiátricas, como já referimos, uma parte das mesmas são distribuídas pelo INML a outras instituições de saúde mental. O Gráfico VI.5 mostra o peso relativo das perícias distribuídas ao INML e a outras instituições.

**Gráfico VI.5 - Peso relativo das perícias psiquiátricas distribuídas ao INML e a outras instituições de saúde mental (2006-2008)**

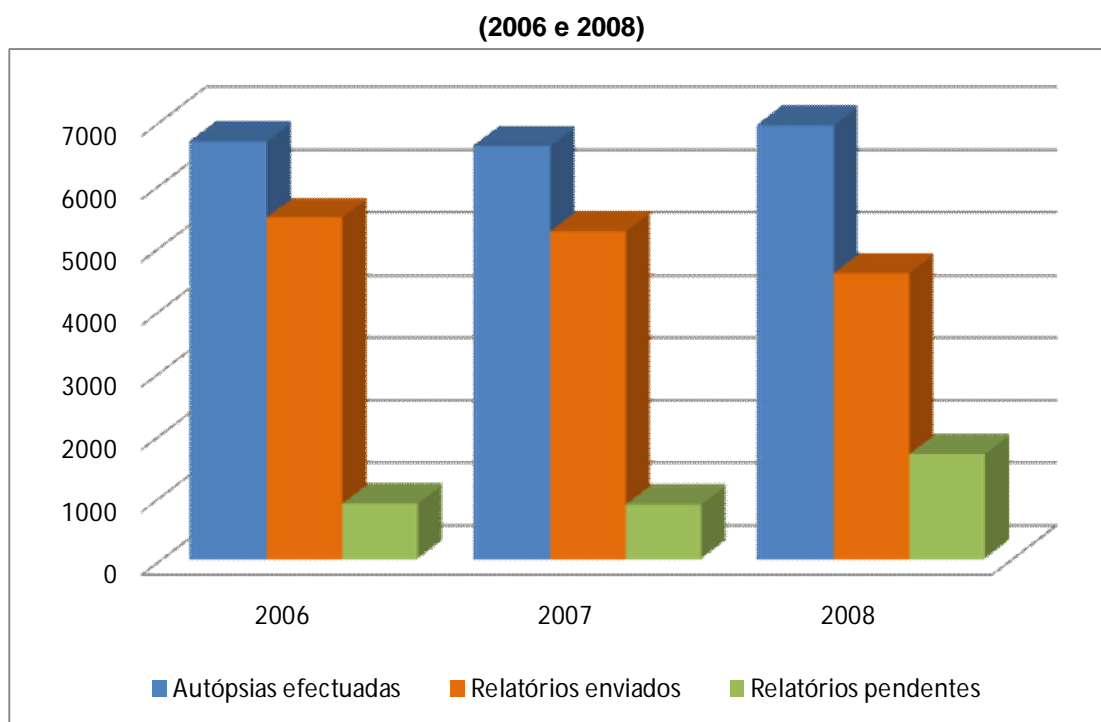


*Fonte: INML/OPJ*

Mais de 60% do total das perícias psiquiátricas requisitadas são distribuídas a outras instituições de saúde mental, e não ao INML. Não nos foi possível obter dados quantitativos quanto às perícias realizadas por aquelas instituições, no entanto, foi-nos referido que as maiores dificuldades sentem-se nesses casos, uma vez que as solicitações não têm prioridade relativamente às demais demandas, nomeadamente, a consultas.

Além dos exames periciais acima referidos, o INML realiza ainda exames no âmbito da patologia forense e da clínica médico-legal. O Gráfico VI.6 mostra o número de autópsias efectuadas, de relatórios concluídos e de relatórios pendentes entre 2006 e 2008.

**Gráfico VI.6 - Autópsias efectuadas, relatórios concluídos e relatórios pendentes**



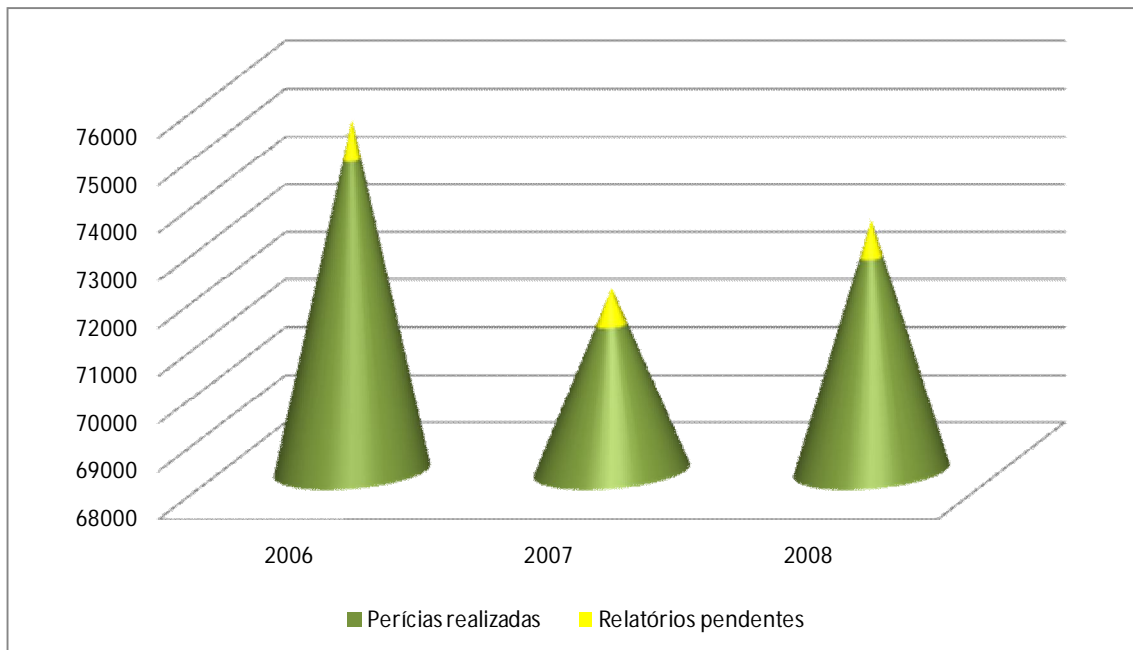
*Fonte: INML/OPJ*

Como se pode verificar pela análise do Gráfico VI.6, **assistiu-se nos últimos anos a um decréscimo progressivo do número de relatórios de autópsias concluídos e a um conseqüente aumento dos relatórios pendentes**<sup>341</sup>. Este aumento de pendências é, também, justificado por um maior rigor na elaboração do respectivo relatório, nomeadamente pela imposição de elaboração do relatório final apenas após a conclusão dos exames complementares.

O número de relatórios por concluir nos exames de clínica médico-legal é francamente diminuto quando comparado com o número de perícias realizadas nos anos de 2006, 2007 e 2008 (Gráfico VI.7).

<sup>341</sup> Para efeitos dos dados que nos foram fornecidos pelo INML, consideram-se pendências os exames periciais que foram solicitados há mais de 90 dias.

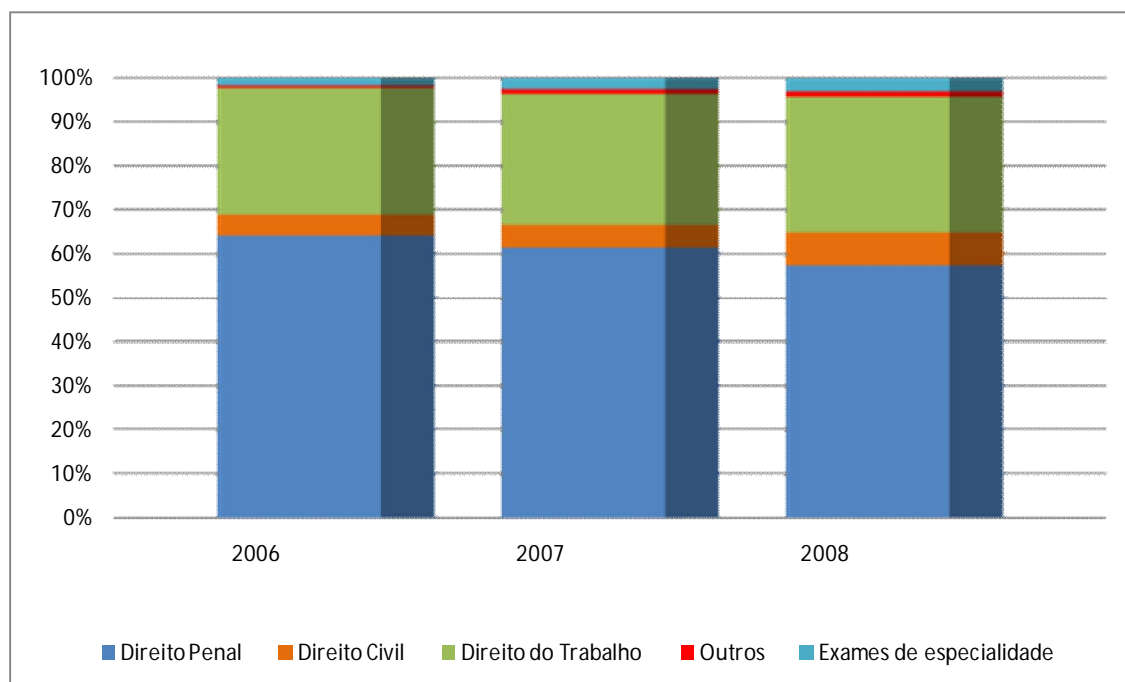
**Gráfico VI.7 Perícias realizadas e relatórios pendentes (clínica médico-legal – 2006-2008)**



*Fonte: INML/OPJ*

Mais de 60% das perícias realizadas no âmbito da clínica médico-legal, ao contrário do que verificámos para os exames genéticos e biológicos, são efectuadas no âmbito de processos-crime (Gráfico VI.8).

**Gráfico VI.8 - Peso relativo das perícias de clínica médico-legal por área do direito (2006-2008)**



*Fonte: INML/OPJ*

**A representatividade das perícias realizadas no âmbito de processos-crime e o volume de perícias deste tipo efectuadas tornam visível a dependência dos processos-crime deste meio de prova.**

**As repercussões da demora na obtenção dos resultados dos exames periciais são múltiplas**, passando, não só pelo atraso na conclusão do inquérito e pela impossibilidade de utilização das formas especiais de processo, criando, por isso, obstáculos ao cumprimento cabal dos objectivos da reforma, mas também, segundo alguns agentes de órgãos de polícia criminal pelo facto de a demora na obtenção dos resultados, nomeadamente dos exames a impressões digitais, poder impedir uma acção policial mais eficaz, especificamente no que respeita à apreensão de objectos furtados.

**O problema das perícias**, ou melhor, dos atrasos na sua realização, é **um problema antigo**, que é natural que se mantenha no período pós reforma penal, porque a sua solução não passa pela via processual. **Muitas das razões que estão na sua génese foram há muito diagnosticadas, o que significa que, apesar de diagnosticadas, continuam sem solução.** Podemos apontar

dois eixos fundamentais de causas das dificuldades de obtenção de resposta, tanto do Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), como do Laboratório de Polícia Científica (LPC) ou do Departamento de Perícias Financeiras (DPF) num tempo mais célere.

Por um lado, a organização interna, incluindo métodos de trabalho e recursos humanos, dessas mesmas estruturas e a forma como se articulam com outras entidades da sociedade na realização do seu trabalho; e, por outro, problemas, também de natureza organizacional e funcional, das polícias e do MP, que podem implicar alguma falta de racionalidade na utilização daquelas estruturas ao não serem, em vários casos, devidamente ponderados os pedidos que são dirigidos, principalmente aos LPC e DPF.

No que respeita ao primeiro tipo de problemas, tanto ao nível do LPC como ao nível do INML foram mencionadas dificuldades de contratação de especialistas que se prendem, por um lado, com a metodologia de contratação e, por outro, com a carência de técnicos especializados neste âmbito. Especificamente, no que respeita ao INML, foi-nos referido que este é um problema que a médio prazo pode ser solucionado, fruto da conjugação de dois factores: a equiparação, em termos de prazo para a candidatura, do concurso a médico especialista de medicina legal aos concursos para as restantes especialidades; e a maior apetência para a candidatura a esta especialidade sugerida pela divulgação de séries televisivas que a tornaram conhecida e mais apetecível. A formação de um médico especialista nesta área demora, pelo menos, quatro anos. Assim, com o aumento de candidatos que já se registou nos últimos tempos é possível que esta dificuldade seja reduzida a médio prazo.

Os dados recolhidos mostram, assim, que o volume de solicitações àquelas entidades, conjugada com a sua capacidade material e disponibilidade de recursos humanos, não permite uma resposta célere e adequada a todas as solicitações que lhes são dirigidas. É, assim, necessário definir prioridades no tratamento a dar às solicitações realizadas.

Contudo, a dificuldade de assinalar adequadamente quais os exames prioritários foi referida por vários entrevistados. Esta dificuldade prende-se, em primeira linha, com a multiplicidade de critérios que determinam a urgência dos exames periciais e que envolvem um número significativo dos inquiridos.



Referimo-nos aos processos em que existe um arguido sujeito a medida de coacção privativa da liberdade, aos processos com prazos de inquérito “mais reduzidos por via do efeito prescricional”<sup>342</sup> e aos processos em que deve ser aplicada uma forma de processo especial, especificamente os sumários e os processos abreviados, que são considerados como prioritários. O que significa que, não só são muitas as prioridades que acabam por seguir a “normalidade”, como também o volume de prioridades acaba por empurrar para prazos longos os outros processos assim não classificados.

Com frequência, **foi referido que os elementos que são fornecidos àquelas entidades não são bastantes para classificar os exames periciais a desenvolver quanto ao seu grau de prioridade.** Assim, foi-nos dado conta que, especificamente no LPC, com vista à triagem que é necessário realizar, tem sido feito um esforço no sentido de requerer ao magistrado do Ministério Público que solicitou a perícia um conjunto de informações que permitem aquela classificação, a saber: o tipo de crime em causa; a data dos factos; a data da constituição de arguido; as medidas de coacção aplicadas no processo; eventuais conexões processuais existentes<sup>343</sup>. Revela-se, assim, importante uma melhor formação dos magistrados nesta matéria que evite os tempos de espera desta informação.

No eixo oposto, **invoca-se a falta de preparação dos magistrados, especialmente do Ministério Público,** que gera uma demanda excessiva e difusa daquelas entidades, e reclama-se a necessidade de implicar mais o magistrado no exame solicitado, no sentido de circunscrever concretamente o que é essencial para o processo, delimitando os quesitos a responder e a redução dos itens a examinar. Esta dupla vertente, composta por uma maior racionalidade/triagem nos exames solicitados e a circunscrição dos pedidos ao efectivamente essencial, acrescida de uma melhor organização dos próprios

---

<sup>342</sup> Nos termos do artigo 118.º, do Código Penal, “O procedimento criminal extingue-se, por efeito de prescrição, logo que sobre a prática do crime tiverem decorrido os seguintes prazos: a) Quinze anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for superior a dez anos; b) Dez anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a cinco anos, mas que não exceda dez anos; c) Cinco anos, quando se tratar de crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo for igual ou superior a um ano, mas inferior a cinco anos; d) Dois anos, nos casos restantes” (n.º 1).

<sup>343</sup> Esta informação é importante para efeitos de cruzamento de dados nos termos da Lei n.º 5/2008, de 12 de Fevereiro de 2008, que aprova a criação de uma base de dados de perfis de ADN para fins de identificação civil e criminal.

serviços para qual necessitam das tais informações adicionais do processo, permitiria, segundo alguns entrevistados, gerir as prioridades nos exames requeridos.

Na verdade, foi mencionado, por alguns dos agentes entrevistados, que, com frequência, os magistrados requerem ao LPC e à DPF a realização de perícias que, por um lado, poderiam ser dispensadas, pelo menos na extensão em que são requeridas, e, por outro, a solicitação dirigida àqueles organismos nem sempre possui todos os elementos necessários à realização da perícia e não se encontra suficientemente circunscrita no que respeita ao que se pretende aferir com tal diligência.

Para tal, **consideram decisivo encontrar-se soluções para os seguintes dois problemas: ausência ou deficiente formação adequada dos magistrados do Ministério Público e assessoria técnica aos mesmos que, a existirem, poderiam evitar muitos dos pedidos efectuados.**

A assessoria do Ministério Público está atribuída ao Núcleo de Assessoria Técnica do Ministério Público (NAT)<sup>344</sup>. Mas, para muitos magistrados, também a resposta desta unidade de apoio do Ministério Público é, por vezes, e atendendo aos prazos de inquérito, bastante demorada. Por outro lado, é também acentuado pelos membros daquele Núcleo que, com frequência, são chamados a prestar esclarecimentos em questões sem especial complexidade (por exemplo, compreensão de documentos contabilísticos “básicos” ou de registo de imóveis), para as quais os magistrados deveriam estar preparados, chamando a atenção para o facto de o Centro de Estudos Judiciários, há mais de cinco anos, não prever qualquer formação com membros do NAT.

Uma outra solução, avançada por alguns entrevistados, prende-se com a possibilidade de instituir parcerias ou protocolos, designadamente com universidades, no sentido de distribuir a essas entidades uma parte dos exames

---

<sup>344</sup> O Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) funciona junto do DCIAP e tem como funções, nos termos do Estatuto do Ministério Público, assegurar assessoria e consultadoria técnica à Procuradoria-Geral da República e, em geral, ao Ministério Público, em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários.

periciais solicitados. Algumas experiências nesse sentido foram relatadas. Mas, ao que foi possível saber, trata-se de uma realidade pouco sedimentada<sup>345</sup>.

Ao recurso a peritos privados para realizar perícias ou dar assessoria em casos de menor complexidade e que poderiam aliviar os serviços, quer do Núcleo de Assessoria Técnica, quer do Laboratório de Polícia Científica e do Departamento de Perícias Financeiras, são apontadas, contudo, duas limitações: por um lado, a ausência de recursos económicos para a contratação de perícias privadas; por outro, a ausência de formação específica desses técnicos, nalguns tipos de criminalidade, para perceber o que é importante ou não para um processo-crime.

**A dependência destes meios de prova de um grande volume de processos de inquérito, com consequências no tempo e na qualidade da sua tramitação, exige que se faça uma reflexão sobre os vários vectores, acima enunciados ou outros, que estão a condicionar a eficiência da resposta que a justiça exige.**

## **2. Prova por reconhecimento**

O artigo relativo à prova por reconhecimento foi objecto de revisão com a reforma de 2007, prevendo-se uma regulamentação mais pormenorizada do reconhecimento feito com recurso a fotografias, filmes ou gravações e explicitando-se que o reconhecimento elaborado por meios diversos do previsto não pode valer como prova, independentemente da fase do processo em que o mesmo foi feita. Indicam-se as principais alterações:

---

<sup>345</sup> O INML assume não possuir capacidade suficiente para realizar todos os exames, nomeadamente de anatomia patológica, por falta de recursos humanos, o que o leva a solicitar a sua realização, em parte, a uma empresa privada.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
	Quem participar no processo reconhecimento, se a isso consentir, são fotografadas e as suas fotografias juntas aos autos (artigo 147º, n.º 4, do CPP).
	O reconhecimento por fotografia, filme ou gravação realizado no âmbito da investigação criminal só pode valer como meio de prova quando for seguido do reconhecimento presencial (artigo 147º, n.º 5, do CPP)
O reconhecimento que não obedecer à tramitação prevista para a sua realização não tem valor como meio de prova (artigo 147º, n.º 4, do CPP)	O reconhecimento que não obedecer à tramitação prevista para a sua realização não tem valor como meio de prova, seja qual for a fase do processo em que ocorrer (artigo 147º, n.º 7, do CPP)

Sobre esta matéria, **a principal questão suscitada por alguns magistrados e órgãos de polícia criminal diz respeito a dificuldades sentidas na realização da diligência por falta de condições para se efectuar a “linha de reconhecimento”** nos casos em que esta é indispensável, por falta de pessoas disponíveis que cumpram com as exigências legais para a compor.

### 3. Escutas telefónicas

O regime jurídico das escutas telefónicas foi amplamente alterado com a reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal, procedendo-se, em muitos casos, a uma regulamentação do que já vinha sendo jurisprudência dos tribunais superiores, nomeadamente do Tribunal Constitucional.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Admissibilidade</b>	
Autorização quando haja razões para crer que a diligência se revelará de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova (artigo 187º, n.º 1, do CPP)	Autorização quando haja razões para crer que a diligência é indispensável para a descoberta da verdade ou que a prova seria, de outra forma, impossível ou muito difícil de obter (artigo 187º, n.º 1, do CPP)
Ausência de delimitação subjectiva das intercepções telefónicas	Intercepções telefónicas apenas podem ser autorizadas contra o suspeito ou arguido; pessoa que sirva de intermediário, relativamente à qual haja fundadas razões para crer que recebe ou transmite mensagens destinadas ou provenientes de suspeito ou arguido; ou vítima de crime, mediante o respectivo consentimento, efectivo ou presumido; atribuição da competência ao Supremo Tribunal de Justiça para autorização de intercepção, gravação e transcrição de comunicações em que intervenham o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República ou o Primeiro-ministro (artigo 187º, n.º 4, do CPP)
Ausência de delimitação temporal das intercepções telefónicas	Autorização por um prazo máximo de três meses, renovável por períodos sujeitos ao mesmo limite (artigo 187º, n.º 6, do CPP)
<b>Formalidades</b>	
Elaboração de auto que, juntamente, com as fitas gravadas ou elementos análogos é imediatamente levado ao conhecimento do juiz (artigo 188º, n.º 1, do CPP)	OPC elabora auto e relatório no qual indica as passagens relevantes, descreve de modo sucinto o respectivo conteúdo e explica o seu alcance para a descoberta da verdade. OPC leva ao conhecimento do MP de 15 em 15 dias a partir do início da primeira intercepção. MP leva ao conhecimento do juiz no prazo máximo de 48 horas (artigo 188º, n.ºs 1, 3 e 4, do CPP)

O Quadro VI.2 mostra o número de escutas telefónicas realizadas pela Polícia Judiciária entre os anos de 2000 e 2007<sup>346</sup>.

<sup>346</sup> Estes dados abrangem apenas as intercepções telefónicas realizadas em processos investigados pela Polícia Judiciária. A estes números acrescerão ainda o das escutas telefónicas realizadas pelos restantes órgãos de polícia criminal.

**Quadro VI.2 - Número de intercepções telefónicas realizadas pela Polícia Judiciária**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Intercepções telefónicas registadas</b>	<b>3.099</b>	<b>5.431</b>	<b>6.466</b>	<b>6.173</b>	<b>5.379</b>	<b>5.489</b>	<b>5.045</b>	<b>5.664</b>

*Fonte: Polícia Judiciária*

A primeira nota é que esta é uma matéria, cuja necessidade de regulamentação era consensual, até pela jurisprudência que entretanto tinha sido publicada. Apesar de algumas divergências, quanto às soluções concretas, a maioria dos autores e dos agentes entrevistados, aplaude a reforma.

De um **ponto de vista global, as alterações introduzidas no regime jurídico das escutas telefónicas são, assim, saudadas como positivas**, correspondendo a uma clarificação do regime anterior que, em alguns aspectos, já se encontrava sedimentado por jurisprudência<sup>347</sup>. Considera-se que a autorização para realizar escutas telefónicas obedece a requisitos mais exigentes que, por um lado, pode tornar mais frequente o indeferimento deste meio de obtenção de prova mas, por outro lado, menos susceptível de anulação.

<sup>347</sup> Neste sentido, Damião da Cunha defende que “independentemente das críticas que possam ser feitas às concretas soluções agora consagradas, não se pode deixar de atribuir créditos a esta Revisão, por versar uma matéria que tantas dificuldades suscitou, procurando criar uma regulamentação – que, até agora, não tinha sido seriamente ensaiada – que se pretende adequada a uma realidade da investigação criminal, mas sem deixar de dar o relevo e a ponderação devidos às garantias, institucionais ou subjectivas, que com as escutas entram em conflito”. Cf. Cunha, José Manuel Damião da. 2008. “O regime legal das escutas telefónicas. Algumas breves reflexões”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 205-206. Paulo Dá Mesquita, Paulo Pinto de Albuquerque, Carlos Adérito Teixeira e os MMPDJP apontam que os princípios da adequação e da necessidade saíram reforçados com a nova redacção do artigo 187.º, no sentido de estes terem que ser ainda mais ponderados pelo aplicador da lei na determinação da realização de escutas telefónicas. Mesquita, Paulo Dá. 2008. “Algumas notas sobre garantia judiciária, investigação, o que se diz e a prova do crime na reforma de 2007 do Código de Processo Penal. In *Justiça XXI A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora; Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 502; Teixeira, Carlos Adérito. 2008. “Escutas telefónicas: A mudança de paradigma e os velhos e os novos problemas”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 243; Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto. 2009. “Código de Processo Penal. Comentários e notas práticas. Coimbra: Coimbra Editora, p. 483. Não obstante, com um ponto de vista diametralmente oposto, Costa Andrade entende que: “(...) tudo parece sugerir que as soluções adoptadas do lado do regime das escutas telefónicas aconteceram em contra-ciclo com o pensamento e os movimentos político-criminais e terão transposto as fronteiras da constitucionalidade. Desde logo, por violação das exigências da proporcionalidade”. Cf. Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra Editora, p. 227.

Um outro efeito, que pode ser positivo, é que a restrição do recurso a escutas telefónicas, segundo alguns entrevistados, estará a dar origem ao aperfeiçoamento de outros métodos de investigação. Também como positivas são apontadas as novas regras do regime de destruição das escutas telefónicas e a delimitação das escutas que devem ser transcritas<sup>348</sup>.

Surgiram, no entanto, posições que evidenciaram que algumas, actuais, recusas de autorização de realização de intercepções telefónicas prendiam-se, não com a ausência de preenchimento dos requisitos necessários à sua realização, mas sim com a incapacidade de o Juiz de Instrução Criminal proceder à sua validação dentro dos prazos previstos na lei.

Em segundo lugar, é de referir que os indicadores disponíveis, constantes do Quadro VI.2 não corroboram as percepções de muitos dos entrevistados no sentido de se registar uma diminuição do recurso a este meio de prova (admita-se que os dados do total do ano de 2008 possam vir a confirmar essa percepção)<sup>349</sup>. De facto, aquando da realização de entrevistas em finais de 2008, em várias comarcas foi-nos referido que não havia conhecimento de escutas telefónicas autorizadas após a entrada em vigor da reforma do Código de Processo Penal.

Nesta, como em outras matérias, foi possível constar que a realidade das várias comarcas é muito diversificada. As “novidades” da reforma e o contacto com as novas medidas e procedimentos chegam às comarcas do interior do País com um lapso de tempo superior à das comarcas dos grandes centros urbanos, sendo que as dificuldades experimentadas são, em regra, também distintas.

### **Apesar de uma apreciação genericamente positiva das alterações legais no que respeita às escutas telefónicas, foram identificados, pelos**

---

<sup>348</sup> Em sentido contrário, cf., no entanto, Paulo Pinto de Albuquerque, segundo o qual “(...) a destruição “imediata” de elementos de prova obtidos mediante intercepção de telecomunicações, que o órgão de polícia criminal e o Ministério Público conheceram e que são considerados irrelevantes pelo juiz de instrução, sem que o arguido deles tenha conhecimento e sem que se possa pronunciar sobre a sua relevância, viola as garantias de defesa previstas no artigo 32, n.º 1, da Constituição da República (acórdão do TC n.º 660/2006 e, já antes, acórdão n.º 426/2005 e n.º 4/2006. Pelo exposto, o artigo 188.º, n.º 6, é, nessa exacta medida, inconstitucional, por violar o artigo 32, n.º 1, da Constituição da República”. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 512-513.

<sup>349</sup> Esta posição não é, no entanto, unânime. Principalmente por parte dos advogados entrevistados, mantém-se a percepção de que os órgãos de polícia criminal continuam a basear-se fortemente nas escutas telefónicas para investigar.

**entrevistados, dois principais problemas: um de ordem organizacional e outro de ordem legal.**

O problema de natureza organizacional identificado, em especial, pelos agentes da PSP e da GNR, prende-se com as dificuldades já existentes anteriormente à reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal de 2007, mas que terão sido agravados, com a previsão de um prazo de comunicação do teor das escutas telefónicas ao Ministério Público e, posteriormente, ao Juiz de Instrução Criminal.

À Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana está cometida a investigação de alguns tipos de crime que admitem a realização de escutas telefónicas. O sistema operativo que permite proceder às intercepções encontra-se, exclusivamente, sediado na Polícia Judiciária, que, para o efeito, disponibiliza aos restantes órgãos de polícia criminal duas salas (uma no Porto e outra em Lisboa). Ora, em comarcas mais distantes daqueles centros urbanos, foi referido, por um lado, a dificuldade, em termos de eficácia, da realização de escutas telefónicas e, por outro, a dificuldade no cumprimento do prazo de 15 dias para apresentação ao Ministério Público do relatório e respectivas intercepções.

Para alguns entrevistados que enfrentam estes problemas, esta metodologia torna impossível a audição em tempo real das escutas telefónicas, uma vez que, por razões de escassez de meios, não lhes é possível destacar um agente para, durante todo o período em que se realiza a escuta telefónica, a acompanhar, deslocando-se da sua comarca. Este é, no entanto, um problema que já se verificava antes da entrada em vigor da reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal.

Referem, ainda, que a introdução de um prazo de 15 dias para apresentação do relatório e respectivas intercepções ao Ministério Público se revela de difícil execução, atendendo aos constrangimentos de meios acima identificados. Segundo alguns entrevistados, uma vez que, em média, só se deslocam a Lisboa ou ao Porto uma vez por semana, necessitam de ouvir dezenas de horas de intercepções telefónicas de uma só vez para elaborar o competente relatório, o que, em algumas situações, é de difícil compatibilização com o prazo previsto para a sua apresentação ao Ministério Público.



A principal questão de ordem legal, quanto a esta matéria, realçada essencialmente por magistrados do Ministério Público, tem a ver com as diferentes interpretações que têm surgido quanto a quem compete ordenar a transcrição de escutas telefónicas para aplicação de medida de coacção.

Por parte dos advogados foi ainda referido que o prazo para arguir nulidades ou para impugnar a transcrição das escutas telefónicas realizadas é demasiado curto, inviabilizando, na prática, o exercício de um controlo efectivo por parte da defesa.

Por último, refira-se apenas que, apesar de o CPP prever a possibilidade de utilização da localização celular como medida cautelar ou de prevenção<sup>350</sup>, a mesma é, segundo os nossos entrevistados, em regra utilizada em associação com a interceptação telefónica. De facto, das entrevistas realizadas apenas nos foram relatadas duas situações em que a localização celular foi utilizada com a finalidade de afastar o perigo para a vida.

#### **4. Prova digital e outras formas de transmissão de dados por via telemática**

A reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal introduziu, ainda, alterações ao anterior artigo 190.º, do CPP (actual 189.º), que determina a extensão do regime previsto para as escutas telefónicas a outras conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio diferente do telefone, submetendo a este regime também as informações guardadas em suporte digital.

**Esta extensão do regime trouxe, segundo os operadores entrevistados, duas consequências essenciais:** por um lado, deixou de fora do catálogo de crimes em que é possível o recurso a esta prova um conjunto de crimes que dificilmente será possível investigar sem o recurso à mesma; e, por outro, levanta os mesmos constrangimentos de tempo que acima referimos

---

<sup>350</sup> Nos termos do artigo 252.º-A, do CPP, “as autoridades judiciárias e as autoridades de polícia criminal podem obter dados sobre a localização celular quando eles forem necessários para afastar perigo para a vida ou de ofensa à integridade física grave” (n.º 1).

relativamente às escutas telefónicas em processos em que o volume de informação é elevado.

Assim, segundo alguns entrevistados, a limitação do acesso àqueles dados ao catálogo de crimes constante do artigo 187.º, n.º 1, do CPP, que não prevê o crime de difamação, impede a investigação de actos difamatórios difundidos através da Internet, nomeadamente de *blogs*, uma vez que impossibilita a localização dos IP.

Também no que respeita aos crimes informáticos se verifica a mesma dificuldade de acesso a dados que são considerados, pelos entrevistados, como fundamentais para o sucesso da investigação, uma vez que não se encontram abrangidos pelo catálogo de crimes que admite intercepções telefónicas<sup>351</sup>.

Por outro lado, especialmente nos processos mais complexos, o volume de dados apreendidos pode ser de tal forma avultado que não permite ao juiz de instrução a análise individualizada de cada ficheiro. Verificámos, no trabalho de campo realizado, uma adaptação dos vários operadores a esta nova realidade, procurando o magistrado do Ministério Público titular do inquérito promover a autorização de intercepção, gravação e apreensão de ficheiros electrónicos, aquando das buscas domiciliárias e não domiciliárias, garantindo, assim, a validade da prova, bem como **indicar palavras-chave de pesquisa**, com o objectivo de seleccionar os ficheiros que o juiz de instrução criminal deverá validar<sup>352</sup>. Não obstante, esta situação foi referida como sendo potenciadora da paralisação de um juiz de instrução criminal.

<sup>351</sup> Neste sentido, Paulo Pinto de Albuquerque e Carlos Adérito Teixeira vieram prever que as injúrias cometidas através de correio electrónico e, em especial, os crimes informáticos deixarão de, em termos práticos, poder ser investigados, dado não constarem, pelo menos na sua generalidade, do catálogo do artigo 187.º, pelo que no âmbito da investigação de tais crimes não poderá ser autorizada uma intercepção. Sobre esta questão, cf. Verdelho, Pedro. Técnica no novo CPP: exames e perícias e prova digital. In Centro de Estudos Judiciários Estudos – Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial). 1º Semestre 2008. p. 145 – 171; Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 518; Teixeira, Carlos Adérito. 2008. “Escutas telefónicas: A mudança de paradigma e os velhos e os novos problemas”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 281-284.

<sup>352</sup> Reproduzimos aqui o despacho nesse sentido do juiz de instrução criminal, num processo concreto: “O arguido (...) encontra-se actualmente sujeito à medida de coacção de obrigação de permanência na habitação, após sujeição a prisão preventiva desde o dia 1 de Abril/08. O inquérito iniciou-se em 14 de Novembro de 2007. Compulsados os suportes informáticos que me foram presentes, verifiquei que o volume de informação neles constante é de cerca de 16,197 GB, **contendo os mesmos várias dezenas de milhares de mails, com outros tantos anexos, pelo que a prévia análise individualizada de cada mail é manifestamente incompatível com o prazo de duração do presente inquérito. Assim,**

## 5. Revistas e buscas

**A posição relativa às alterações ao regime jurídico das revistas e buscas e, mais especificamente, a abertura da possibilidade de realização de buscas domiciliárias entre as 21 e as 7 horas da manhã, para certo tipo de criminalidade, obteve, na quase totalidade dos entrevistados e, em especial, juntos dos órgãos de polícia criminal, total concordância.**

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
Inexistência de prazo de validade do despacho que ordena ou autoriza a revista ou busca	Prazo de validade de 30 dias do despacho que ordena ou autoriza a revista ou busca (artigo 174º, n.º 4, do CPP)
Impossibilidade de realização de buscas domiciliárias entre as 21 e as 7 horas	Possibilidade de realização de buscas domiciliárias entre as 21 horas e as 7 horas nos casos de terrorismo ou criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada; consentimento do visado; ou flagrante delito pela prática de crime punível com pena de prisão superior, no seu máximo, a 3 anos (artigo 177º, n.º 2, do CPP)

A previsão de um prazo de validade para o cumprimento do despacho que ordena ou autoriza a revista ou busca é, em geral, identificada como uma positivação de uma prática já seguida por alguns magistrados.

Nas entrevistas realizadas identificaram-se, no entanto, dois tipos de problemas de cariz organizacional, associados à previsão deste prazo de validade que, não sendo ultrapassados, podem ter, na opinião de alguns agentes judiciais, como consequência efeitos negativos na investigação. Para alguns entrevistados, o estabelecimento de um prazo fixo para a realização da diligência

---

**determino a notificação do detentor da acção penal para, em 10 (dez) dias, indicar palavras-chave de pesquisa**, a fim de serem seleccionados os ficheiros de mails relevantes para a presente investigação, procedendo posteriormente à visualização apenas nos seleccionados”.

A resposta do Ministério Público foi nos seguintes termos:

“Na sequência da notificação do duto despacho de (...) e dando cumprimento ao determinado, vem o Ministério Público apresentar a seguinte listagem de 57 palavras chave para servirem de base de pesquisa entre os ficheiros de correio electrónico copiados, as quais são tidas como susceptíveis de terem interesse para a investigação: (lista de 57 palavras)”.

impede que a mesma seja feita no momento certo, em termos de estratégia da investigação.

Parece-nos, contudo, **que este tipo de objecções indicia uma falta de articulação entre os diversos intervenientes**. Aparentemente, em alguns casos, os pedidos para efectuar buscas ou revistas são solicitados antes de se estabelecer qual o momento certo, em termos de estratégia de investigação, para as efectuar, ou seja, nem sempre as solicitações que vão sendo dirigidas aos magistrados, no sentido de conceder autorização para a utilização de certos meios de obtenção de prova, obedecem ao cumprimento de um plano estratégico, previamente definido, para a condução da investigação. **A essencialidade desta articulação é realçada por alguns órgãos de polícia criminal.**

Outros entrevistados referem, por seu lado, existir um lapso de tempo, por vezes de vários dias, entre a data do despacho do juiz e a obtenção do mesmo por parte dos órgãos de polícia criminal, isto é, o despacho do juiz vai ficando “no circuito burocrático do tribunal”.

Também alguns OPC apontaram a ausência de acompanhamento por parte dos magistrados, fundamentalmente do Ministério Público, na realização de diligências de recolha de prova, como uma ausência que pode prejudicar, não só a diligência, mas também a investigação.

Contudo, em sentido diferente, alguns magistrados entrevistados referiram que, por um lado, a sua presença nas diligências policiais nem sempre é, de facto, pretendida pelos órgãos de polícia criminal e, por outro, que não lhe são asseguradas condições de segurança para nelas participarem.

Estas opiniões demonstram a necessidade de uma melhor articulação entre os vários intervenientes do processo, até porque foram relatadas várias situações em que, quando houve a preocupação de organizar uma actuação concertada, a experiência foi positiva. Contudo, do trabalho de campo, a ideia que se colhe é que este tipo de actuação concertada é muito localizada e casuística, não obedecendo a um desempenho funcional sistematizado.

A possibilidade de realização de buscas domiciliárias entre as 21 e as 7 horas da manhã é, na sua generalidade, vista como uma alteração positiva e

eficaz. Alguns entrevistados relataram situações em que o conhecimento da proibição de realização de buscas domiciliárias nocturnas condicionava o comportamento criminoso, que se realizava livremente naquele período. Foi, no entanto, identificado (nos meses mais recentes menos) como problema a falta de orientação, sentida pelos órgãos de polícia criminal, no que se refere aos critérios que devem ser usados para a realização de uma busca domiciliária nocturna, o que os leva a expressar a existência de dificuldades de interpretação da lei. A via da formação ou uma melhor articulação com o Ministério Público ajudarão a resolver este problema.

## **Síntese**

O trabalho de campo realizado e os indicadores estatísticos que foi possível obter no que respeita aos meios de prova e aos meios de obtenção da prova, permitem-nos tirar as seguintes conclusões gerais:

A primeira é que, de um ponto de vista global, as alterações introduzidas pela reforma são consideradas como positivas, correspondendo, muitas delas, a uma clarificação do regime anterior que, em alguns aspectos, já se encontrava sedimentado pela jurisprudência.

A segunda é que, em especial no que se refere à prova pericial, a tramitação de um número substancial e diversificado de crimes, desde os crimes de condução sob o efeito do álcool e substâncias psicotrópicas aos crimes de branqueamento de capitais e à criminalidade económico-financeira, depende da produção deste meio de prova. Aliás, esta é, para alguns tipos de crime, prova de realização obrigatória para determinação do corpo do delito.

A terceira nota diz respeito ao tempo das perícias. Esta nota ganha especial relevância por virtude da importância prática que as perícias assumem no desenvolvimento da investigação de grande parte da criminalidade. Dos indicadores estatísticos disponíveis e da percepção dos operadores, é possível concluir que os tempos de resposta das entidades que fazem perícias continuam incompatíveis com os prazos de inquérito. A demora na obtenção de exames periciais em geral, especificamente as perícias científicas e financeiras solicitadas ao Laboratório de Polícia Científica e ao Departamento de Perícia

Financeira da Polícia Judiciária e, em alguns casos, ao Instituto de Medicina Legal, constitui um dos bloqueios mais frequentemente assinalado pelos operadores judiciais na fase de inquérito.

Na sua perspectiva, a obtenção dos relatórios periciais pode demorar meses ou mesmo anos, com consequências, nomeadamente, no prazo de conclusão do inquérito da criminalidade em geral e, em especial, da criminalidade económica complexa, mas também na criminalidade de baixa e média gravidade, com eventuais consequências em termos de prescrição.

De igual forma é evidente a consequência na restrição à possibilidade e potenciação da utilização dos processos especiais através de acusação em processo sumário ou abreviado. Acresce que, segundo alguns órgãos de polícia criminal, a demora na obtenção de alguns resultados periciais, nomeadamente, de exames e impressões, pode impedir uma acção policial mais eficaz, especificamente no que respeita à apreensão de objectos furtados.

O problema dos atrasos na realização das perícias é um problema antigo, cuja solução não passa pela via processual. Apontamos dois eixos fundamentais de causas das dificuldades de obtenção de resposta, tanto do Instituto Nacional de Medicina Legal, como do Laboratório de Polícia Científica ou do Departamento de Perícias Financeiras, num tempo mais célere. Por um lado, a organização interna, incluindo métodos de trabalho e recursos humanos, dessas mesmas estruturas e a forma como se articulam com outras entidades da sociedade na realização do seu trabalho; e, por outro, problemas, também de natureza organizacional e funcional, das polícias e do MP, que podem implicar alguma falta de racionalidade na utilização daquelas estruturas ao não serem, em vários casos, devidamente ponderados os pedidos que lhes são dirigidos.

A falta de preparação dos agentes judiciais, especialmente do Ministério Público, gera, segundo os entrevistados, uma demanda excessiva e difusa daquelas entidades. Esta dupla vertente, composta por uma maior racionalidade/triagem nos exames solicitados e a circunscrição dos pedidos ao efectivamente essencial, acrescida de uma melhor organização dos próprios serviços, permitiria, segundo alguns entrevistados, gerir as prioridades nos exames requeridos.

No caso das escutas telefónicas, o meio de obtenção de prova mais mediatizado, as alterações introduzidas são, em geral, consideradas como positivas. Foram evidenciados alguns problemas, mas sem que aos mesmos tenha sido atribuído especial consequência. O principal tem a ver com a dificuldade de alguns órgãos de polícia criminal, mais distantes de Lisboa e Porto, onde a Polícia Judiciária, que centraliza o sistema operativo que permite proceder às intercepções, dispõe de salas e equipamento para o efeito, em realizarem escutas telefónicas em tempo real e em cumprirem o prazo de 15 dias para apresentação ao Ministério Público do relatório e respectivas intercepções.

Um principal problema de natureza legal diz respeito à extensão do regime previsto para as escutas telefónicas a outras conversações ou comunicações transmitidas por qualquer meio diferente do telefone. O legislador deixou de fora do catálogo de crimes em que é possível o recurso a esta prova um conjunto de crimes, cuja investigação exigia o acesso a ela. Assim, a limitação do acesso a dados telemáticos ao catálogo de crimes constante do artigo 187.º, n.º 1, do CPP, que não prevê o crime de difamação nem os crimes informáticos, impede a investigação de actos difamatórios difundidos através da Internet, nomeadamente de *blogs*, uma vez que impossibilita a localização dos IP.

Por último, assinala-se que algumas dificuldades referidas no que respeita às revistas e buscas convocam novamente problemas de articulação entre os diferentes órgãos judiciais, em especial entre os órgãos de polícia criminal e o Ministério Público.

## Capítulo VII

### Outras medidas com impacto na fase de inquérito

---

#### Introdução

Como referimos no Capítulo II, um maior aperfeiçoamento dos direitos e garantias dos cidadãos, vítimas e arguidos, bem como uma maior celeridade e simplicidade processual da justiça penal constituíam dois dos objectivos centrais da reforma penal de 2007. Diga-se, aliás, que estes dois objectivos foram, muitas vezes, utilizados pelos operadores entrevistados de forma contraditória: ao mesmo tempo que se insurgiam contra o objectivo de celeridade que “*nem sempre cuidava dos direitos e garantias dos arguidos*”, como, por exemplo, na utilização das formas especiais de processo, criticavam as alterações legais que buscavam o aprofundamento das garantias e dos direitos dos arguidos.

Apresentamos, neste Capítulo, a análise do impacto de algumas das alterações que visaram justamente o aprofundamento das garantias dos arguidos: i) constituição e validação da constituição de arguido; ii) interrogatório de arguido; iii) intervenção de advogado na fase de inquérito; e iv) validação do segredo de justiça, prorrogação e adiamento do acesso aos autos. Como referimos no Capítulo III, as alterações em matéria de segredo de justiça, foram, a par da prisão preventiva, das alterações mais mediatizadas desta reforma. Para muitas das posições veiculadas na imprensa, este regime representa o “fim da investigação da criminalidade económica complexa”.

Dá-se, ainda, conta de uma outra medida da fase de inquérito, dirigida, sobretudo, a objectivos de celeridade: a comunicação de excesso de prazo de inquérito.



## 1. A constituição de arguido

Nas alterações ao regime da constituição de arguido, têm proeminência, por um lado, os novos requisitos introduzidos pelo legislador reformista – que a notícia do crime não seja manifestamente infundada e, no caso de correr inquérito contra pessoa determinada, que exista “suspeita fundada” da prática do crime pela pessoa a constituir como arguida – e, por outro, a exigência da validação da constituição de arguido por autoridade judiciária competente.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<p>É obrigatória a constituição de arguido logo que, correndo inquérito contra pessoa determinada, esta prestar declarações perante qualquer autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal; tenha de ser aplicada a qualquer pessoa uma medida de coacção ou de garantia patrimonial; um suspeito for detido, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 254.º a 261.º; ou for levantado auto de notícia que dê uma pessoa como agente de um crime e aquele lhe for comunicado.</p>	<p>É obrigatória a constituição de arguido logo que, correndo inquérito contra pessoa determinada em relação à qual haja suspeita fundada da prática de crime, esta prestar declarações perante qualquer autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal; tenha de ser aplicada a qualquer pessoa uma medida de coacção ou de garantia patrimonial; um suspeito for detido, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 254.º a 261.º; ou for levantado auto de notícia que dê uma pessoa como agente de um crime e aquele lhe for comunicado, salvo se a notícia for manifestamente infundada. (artigo 58º, nº 1, do CPP)</p>
	<p>A constituição de arguido feita por órgão de polícia criminal é comunicada à autoridade judiciária no prazo de 10 dias e por esta apreciada, em ordem à sua validação, no prazo de 10 dias. (artigo 58º, nº 3, do CPP)</p>
	<p>A não validação da constituição de arguido pela autoridade judiciária não prejudica as provas anteriormente obtidas. (artigo 58º, nº 6, do CPP)</p>

Quer a necessidade de se avaliar da existência de uma suspeita fundada da prática de um crime por uma pessoa determinada, quer a exigência de validação da constituição de arguido por órgão de polícia criminal, tiveram como principal propósito garantir uma ponderação da prática de tal acto, que, em parte, fruto da mediatização dos processos criminais, incorporou uma visão estigmatizante da pessoa visada, em total oposição com o intuito do legislador originário do Código.

O trabalho de campo realizado revelou, inicialmente, à semelhança de outras matérias objecto de revisão, alguma dificuldade dos operadores judiciais na densificação do conceito de “fundadas suspeitas”<sup>353</sup>. No entanto, ultrapassado o período inicial da entrada em vigor da reforma, esta dificuldade tende a esbater-se. **Consolidaram-se, contudo, duas atitudes distintas, por parte dos operadores judiciais**, que têm consequências diversas na forma como a detenção é executada, podendo levar, de facto, ou a uma densificação de garantias, ou tão somente a um mero formalismo.

De um lado, identificamos **aqueles que vêm nas alterações legislativas um reforço das garantias dos cidadãos**, até por contraste com a prática anterior de constituição de arguido “quase automática” permitindo, por exemplo, arquivamentos de inquéritos que, à partida, eram referenciados como “sentenciados” (por envolverem queixas ou denúncias que não consubstanciavam qualquer acto criminoso), sem que a pessoa denunciada tenha que se sujeitar ao estigma social de ser constituída arguida, com todos os incómodos e limitações daí inerentes, *maxime* decorrentes da aplicação do termo de identidade e residência.

**Para estes, a constituição de arguido e respectiva validação constituem espaços privilegiados de ponderação e de adequação dos procedimentos, que se podem desenvolver em dois momentos distintos:** um primeiro momento que obriga à avaliação dos indícios existentes no processo, em regra por parte dos OPC, no sentido de se ponderar a constituição de arguido; e um segundo momento de ponderação da sua validação pelo Ministério Público. Alguns OPC referiram que, em caso de dúvida, enviam o processo ao Ministério Público para esse efeito.

Do outro lado, no extremo oposto, situam-se aqueles que vêm nesta inovação apenas uma **imposição de mais burocracia no processo**, referindo-se, em especial, à necessidade de validação da constituição de arguido

---

<sup>353</sup> Quanto ao pressuposto da existência de “suspeita fundada”, perante algumas dificuldades interpretativas surgidas entre os operadores, alguns autores têm vindo tentar densificar e clarificar o conceito. Paulo Pinto de Albuquerque, designadamente, é do entendimento de que o conceito de “suspeita fundada” não se distingue do conceito de “suspeita”, entrando em causa o mesmo grau de convicção. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 179.

realizada por órgão de polícia criminal, que consideram um acto, em regra, “quase automático”, não conferindo, por isso, qualquer garantia acrescida.

**A aplicação prática desta medida pode, assim, seguir cursos diferentes, consoante a perspectiva dos agentes judiciais que a aplicam, verificando-se nas diversas comarcas procedimentos e “atitudes” diversificadas, em face, não só das opiniões individuais relativamente à bondade da medida, como ainda da articulação local existente entre OPC e MP.** Se, em algumas comarcas, nos foi relatada que, com frequência, nos casos mais duvidosos, o OPC, previamente à constituição de arguido, solicita esclarecimentos ao MP sobre a forma de proceder, noutras tal não ocorre, com o procedimento a seguir o seu curso burocrático, dependendo a avaliação efectiva antes da validação ou o despacho tabelar da perspectiva do magistrado do Ministério Público.

Esta questão é realçada por alguns autores que identificam, ainda, uma outra *nuance* na actuação dos agentes judiciais. Segundo os MMPDJP<sup>354</sup>, o alcance desta inovação poderá não ser tão amplo como aparenta, por força de alguns entendimentos que têm surgido a respeito da necessidade de validação do acto quando praticado por oficial de justiça ou por OPC, quando o acto tenha sido especificamente solicitado por magistrado do MP, pugnando pela desnecessidade de validação do mesmo.

Intimamente relacionada com aquelas representações, **está a tramitação adoptada pelos vários operadores judiciários (OPC e MP) para proceder à validação.** São seguidos, em regra, dois tipos de procedimentos: nalguns casos, é apenas enviado ao magistrado responsável o expediente, em regra, via fax; noutros, é referido que o magistrado exige a presença de todo o processo de inquérito para poder validar ou não a constituição de arguido.

---

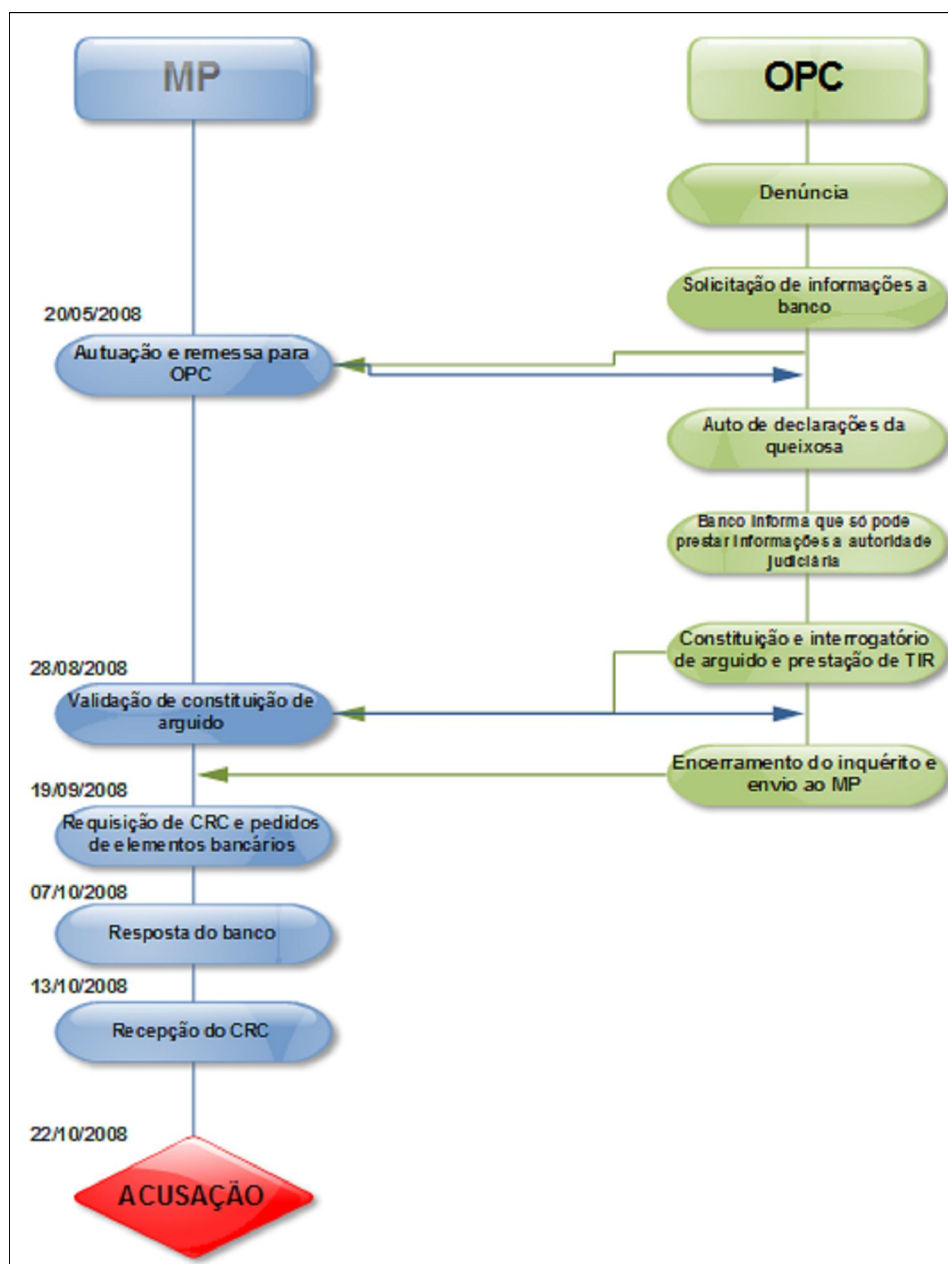
<sup>354</sup> Para os MMPDJP, mesmo nestas circunstâncias dever-se-ia proceder à validação da constituição de arguido, uma vez que a comunicação permite ao MP contacto com o processo e a detecção de eventuais irregularidades, prevenindo-se assim futuros problemas ao normal decorrer do *iter* processual, tais como invalidações de prova, ou mesmo o “fracasso da pretensão punitiva do Estado”. Cf. Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto. 2009. “Código de Processo penal. Comentários e notas práticas”. Coimbra: Coimbra Editora, p.132-134. Em sentido oposto, Paulo Pinto de Albuquerque é do entendimento de que tal acto é desnecessário: “A constituição como arguido feita pelo órgão de polícia criminal **não tem de ser validada** pela autoridade judiciária se foi ordenada pela própria autoridade judiciária”. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto de (2007) Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 181.

Essencialmente nas comarcas de maior volume processual, foi, a propósito de diversas questões, incluindo esta, salientada a falta de uma **rede informática eficaz entre OPC e MP** que permitisse uma tramitação de todo o processo de forma mais célere e menos burocratizada e que convergisse a plêiade de OPC existentes.

Independentemente das posições adoptadas pelos diversos operadores entrevistados, todos foram unânimes ao referir que a tramitação da fase de inquérito e, principalmente, **o momento da constituição de arguido, se alterou radicalmente relativamente ao que sucedia no âmbito da lei anterior.** Anteriormente, correndo inquérito contra pessoa determinada, era a mesma imediatamente (e de forma “tabelar”, como era usual classificar-se constituída arguida. Com a actual reforma, parece estar a consolidar-se uma prática, quase oposta, de impelir aquele acto para momento posterior, constituindo, frequentemente, a constituição de arguido um dos últimos actos de inquérito.

Esse efeito é visível no Caso VII.1 que representa a tramitação de um processo de inquérito relativo a um crime de emissão de cheque sem provisão.

Caso VII.1 – Tipo de crime: Crime de emissão de cheque sem provisão



Fonte: OPJ

Esta alteração do momento em que o arguido é constituído como tal não é, forçosamente, consequência directa da maior exigência do legislador imposta neste acto. Efectivamente, se relativamente aos crimes em que o processo investigatório é mais simples, a alteração do momento da constituição de arguido pode estar intimamente relacionada com a maior ponderação exigida para o acto; na criminalidade mais complexa, nomeadamente na criminalidade económico-financeira, a alteração de tal

momento é determinada por outras alterações legislativas, designadamente, no que respeita ao segredo de justiça, que determinou a adopção de diferentes estratégias de investigação. Como vários operadores entrevistados nos confirmaram, a constituição de arguido é relegada, em regra, o mais possível para final.

Por último, é de referir que **a introdução desta garantia** do arguido, segundo as entrevistas realizadas aos vários operadores, **não suscita, por parte dos advogados e defensores dos arguidos, em regra, qualquer intervenção.** A verdade é que, salvo casos de erro manifesto, a reacção, não só não serve as estratégias da defesa, como sendo um acto do Ministério Público, a reacção relativamente a ele não é susceptível de impugnação.

## 2. O interrogatório de arguido

As alterações ao regime da tomada de declarações ao arguido encontram-se expressas no quadro abaixo.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Tempo e duração do interrogatório de arguido</b>	
O interrogatório de arguido não pode, sob pena de nulidade ser efectuado entre as 0 e as 6 horas, salvo em acto seguido à detenção	O interrogatório de arguido não pode ser efectuado entre as 0 e as 7 horas, salvo em acto seguido à detenção, nos casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, quando haja fundados indícios da prática iminente de crime que ponha em grave risco a vida ou a integridade de qualquer pessoa, ou quando o próprio arguido o solicite (artigo 103.º, n.º 3, do CPP)
	O interrogatório de arguido tem a duração máxima de quatro horas, podendo ser retomado, em cada dia, por uma só vez e idêntico prazo máximo, após um intervalo mínimo de sessenta minutos (artigo 103.º, n.º 4, do CPP)
<b>Primeiro interrogatório judicial de arguido</b>	
Juiz informa o arguido dos direitos que lhe assiste, comunica-lhe os motivos da detenção e expõe-lhe os factos que lhe são imputados	Juiz informa o arguido dos direitos que lhe assiste, dos motivos da detenção, dos factos que lhe são concretamente imputados, incluindo, sempre que forem conhecidas, as circunstâncias de tempo, lugar e modo e dos elementos do processo que indiciam os factos imputados, sempre que a sua comunicação não puser em causa a investigação, não dificultar a descoberta da verdade nem criar perigo para a vida, a integridade física ou psíquica ou a liberdade dos participantes processuais ou das vítimas do crime, ficando tais informações a constar do auto de interrogatório (artigo 141.º, n.º 4, do CPP)
<b>Primeiro interrogatório não judicial de arguido detido</b>	
Possibilidade de o arguido dispensar a assistência de defensor	Obrigatoriedade de assistência do arguido por defensor (artigo 141.º, n.º 1, e Artigo 143.º, n.º 2, do CPP)
Prestação de informação ao arguido dos direitos que lhe assiste, comunica-lhe os motivos da detenção e expõe-lhe os factos que lhe são imputados	Prestação de informação ao arguido dos direitos que lhe assiste, dos motivos da detenção, dos factos que lhe são concretamente imputados, incluindo, sempre que forem conhecidas, as circunstâncias de tempo, lugar e modo e dos elementos do processo que indiciam os factos imputados, sempre que a sua comunicação não puser em causa a investigação, não dificultar a descoberta da verdade nem criar perigo para a vida, a integridade física ou psíquica ou a liberdade dos participantes processuais ou das vítimas do crime, ficando tais informações a constar do auto de interrogatório (artigo 141.º, n.º 4, do CPP).

**São três as alterações mais significativas:** a) passou a prever-se a obrigatoriedade de assistência do arguido detido por defensor; b) diminuiu-se a

possibilidade de prolongamento do interrogatório de arguido além das 0 horas, estabelecendo-se, ainda, a obrigatoriedade de realizar intervalos de 60 minutos, de 4 em 4 horas; c) e regulamentou-se a tramitação do primeiro interrogatório judicial, prevendo-se, entre outras obrigações, a necessidade de informar o arguido não só dos factos que lhe são concretamente imputados, mas ainda dos elementos que constam do processo que indiciam tais factos<sup>355</sup>.

Como refere Jorge Baptista Gonçalves<sup>356</sup>, **trata-se, por um lado, de um reforço das garantias do arguido e, por outro, de um esforço positivo por parte do legislador no sentido de aperfeiçoar e esclarecer alguns pontos do regime legal, consagrando nos normativos sujeitos a alterações algumas posições já defendidas pelo Tribunal Constitucional**<sup>357</sup>.

Esta percepção é partilhada pela maioria dos operadores entrevistados, que as apelidaram ora de **positivações de práticas já instituídas**, por força, inclusive da jurisprudência dos tribunais superiores, mas sendo sempre benéfica a clarificação e uniformização de procedimentos<sup>358</sup>, ora de **requisitos necessários para a realização plena das garantias constitucionais dos arguidos**, como é o caso da obrigatoriedade de assistência do arguido por defensor no primeiro interrogatório não judicial de arguido detido.

Da mesma forma, **a limitação horária e de duração dos interrogatórios de arguido é referida como essencial**, não só para salvaguarda dos direitos dos arguidos, mas também para garantir que a diligência decorra nas melhores condições para todos os intervenientes, com a serenidade e concentração

<sup>355</sup> Por força do disposto no artigo 143.º, n.º 2, do CPP, estas exigências são igualmente aplicáveis ao primeiro interrogatório não judicial de arguido detido.

<sup>356</sup> Cf. Gonçalves, Jorge Baptista. 2008. "A revisão do Código de Processo Penal: breves nótulas sobre o 1.º interrogatório judicial de arguido detido e o procedimento de aplicação de medidas de coacção". In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 93-94.

<sup>357</sup> Não obstante, ressalva o mesmo autor, as questões controversas como a da contagem do prazo máximo de 48 horas ainda se mantêm, dado que tal matéria que não sofreu alterações. Apesar de reputar esta intervenção legislativa como positiva, Jorge Baptista Gonçalves observa, em algumas das alterações introduzidas no regime do primeiro interrogatório judicial de arguido detido, "o afloramento do que, provocatoriamente, designa [...] de 'princípio de desconfiança'". Cf. *ibidem*, p. 93 e 95.

<sup>358</sup> Por exemplo, no que respeita à necessidade de explicitação dos factos imputados aos arguidos, apesar de alguns entrevistados referirem tratar-se de prática já anteriormente seguida por muitos magistrados, a alteração, ao clarificar procedimentos, foi importante por permitir uma actuação uniforme por parte dos magistrados.



adequadas ao acto<sup>359</sup>. **Para a maioria dos entrevistados, estas alterações estão a ser executadas sem que se identifiquem especiais problemas.**

Foi possível, no entanto, **identificar algumas dificuldades práticas**, experimentadas por alguns magistrados, relacionados com este acto processual. Em primeiro lugar, problemas ou dificuldades circunscritos à lei, evidenciadas, sobretudo, em tribunais de maior movimento, que se prendem, essencialmente, por um lado, com o que consideram duplicações de procedimentos impostas pela lei e; por outro, com a delimitação de quais os elementos que deverão ser revelados ao arguido quando o processo esteja em segredo de justiça.

No que respeita à **duplicação de procedimento**, a actual redacção exige que o Ministério Público, quando apresenta o arguido detido para primeiro interrogatório judicial, descreva circunstanciadamente os motivos da detenção e as provas que a fundamentam. Segundo a maioria dos entrevistados, este novo requisito impõe a elaboração de uma “mini acusação” contra o arguido detido. Esta exigência legal é vista, maioritariamente por magistrados do Ministério Público, como uma formalidade despicienda que tem como principal resultado a **criação de burocracia no processo**. Para eles, o expediente que é levado ao conhecimento do juiz já é suficiente para a realização do interrogatório<sup>360</sup>.

Contudo, para outros, designadamente para alguns magistrados judiciais, esta promoção inicial do Ministério Público **facilita, em larga medida, o papel do JIC**, uma vez que delimita de forma mais circunstanciada o âmbito do processo. Na opinião destes entrevistados, esta delimitação, por parte do Ministério Público, dos factos e provas que devem ser transmitidos ao arguido acarreta vantagens, inclusive do ponto de vista da investigação.

Paralelamente, exige-se a **transcrição para a acta das informações prestadas ao arguido**, o que ocupa largo tempo ao tribunal.

---

<sup>359</sup> Para alguns magistrados, uma franca minoria, esta limitação horária impõe uma pressão sobre o magistrado no sentido de acabar o interrogatório rapidamente, gerando, inclusive, interpretações segundo as quais a limitação horária se refere apenas ao período em que o arguido está efectivamente a prestar declarações.

<sup>360</sup> Segundo alguns entrevistados, esta exigência estará, ainda, a levar a que os arguidos sejam apresentados mais tarde ao juiz de instrução criminal, uma vez que o Ministério Público necessita de mais tempo para a preparação do despacho.

Segundo alguns entrevistados, esta dupla exigência degenerou numa **rotinização do procedimento** que implica a “cópia e cola” do requerimento elaborado pelo Ministério Público para a acta do interrogatório do arguido.

A **solução para proceder à simplificação deste procedimento** que, segundo os entrevistados não implica benefícios objectivos para o arguido, passaria pela transferência desta obrigação para o Ministério Público que, previamente à apresentação a interrogatório, forneceria ao arguido o conjunto de informações que obrigatoriamente lhe devem ser prestadas. Esta é a solução apresentada maioritariamente por magistrados judiciais. Para outros, a gravação das declarações de arguidos e, eventualmente, a sua posterior transcrição, obviaria aos obstáculos colocados por aquelas exigências<sup>361</sup>.

Relativamente à **dificuldade de identificar quais os elementos que deverão ser revelados ao arguido, nos processos sujeitos a segredo de justiça**, destaca-se, por um lado, a unanimidade entre os advogados no sentido de o acesso aos elementos do processo no momento do interrogatório dever ser garantido, constituindo uma dimensão essencial do exercício da defesa; e, por outro, **soluções diferenciadas por parte dos magistrados**. Alguns magistrados entendem que o defensor deverá ter acesso aos elementos do processo antes do início do interrogatório, outros defendem que só deverá ser dado tal acesso no final da sua realização. Para outros, ainda, nos processos sujeitos a segredo de justiça, o defensor não deverá ter acesso a nenhum elemento do processo<sup>362</sup>.

Identificam-se, ainda, **alguns problemas** que podemos denominar de **organizacionais**. Tais problemas prendem-se com as **dificuldades de nomeação de defensor**, que, em algumas comarcas se deve a uma rejeição por parte dos advogados do novo sistema de nomeação, que deu origem a renúncias ao regime de escala, e com **inoperância do sistema SINOA** (sistema informático de nomeação de advogados - ver adiante), identificado por vários operadores, designadamente advogados, magistrados do Ministério Público e órgãos de polícia criminal, como lento e indutor de erros e entropias no sistema. Pelos efeitos que tal provoca, quer nos direitos dos arguidos, quer na dilação do

---

<sup>361</sup> Há, ainda, quem recorra a uma interpretação diferente da lei, entendendo que basta a consignação em acta de que a promoção foi lida.

<sup>362</sup> Voltaremos a esta questão quando tratarmos a matéria do segredo de justiça.

sistema, esta deve ser uma questão que a Ordem dos Advogados deve procurar resolver.

Destacam-se, ainda, as **dificuldades de agendamento dos interrogatórios em comarcas sem juiz de instrução criminal**, bem como a preocupação da limitação horária poder gerar atrasos nas restantes diligências em **comarcas que não têm juiz de instrução criminal**. Estas preocupações devem ser analisada tomando em consideração dois elementos essenciais. Em primeiro lugar, esta objecção foi identificada como uma possibilidade, não tendo sido experienciada, em concreto, pelos entrevistados. Em segundo lugar, trata-se de uma questão organizacional que, a médio prazo, terá uma resposta diferente, face à nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais.

É de destacar que as alterações introduzidas quanto à tomada de declarações ao arguido, nomeadamente, a necessidade de explicação dos elementos que corroboram os factos que são imputados aos arguidos, geram uma tensão entre a salvaguarda dos direitos e garantias dos arguidos e a protecção da investigação, sentida por todos os operadores, e que sempre se irá verificar.

A necessidade de prestação de informações ao arguido, principalmente no que respeita aos elementos de prova constantes do processo, faz emergir igual necessidade de proceder a uma ponderação adequada entre a garantia dos direitos dos arguidos e a eficácia da investigação criminal<sup>363</sup>. **O papel a desempenhar pelos diversos intervenientes no processo assume novos contornos e desafia os métodos tradicionais de investigação**, o que exige tempo de adaptação.

Identificámos uma **adaptação da estratégia da investigação à reforma**, que, em alguns casos, tornando-se mais exigente, impôs uma maior consistência dos elementos de prova recolhidos por parte dos órgãos de polícia criminal. A abertura do processo, aquando do interrogatório de arguido, acompanhado, em alguns casos, pela não sujeição do processo a segredo de justiça, originou, na

---

<sup>363</sup> Esta necessidade de explicitação é transversal a todos os interrogatórios de arguido, não só ao interrogatório judicial, incumbindo, assim, também ao Ministério Público e aos órgãos de polícia criminal cumprir essa formalidade.

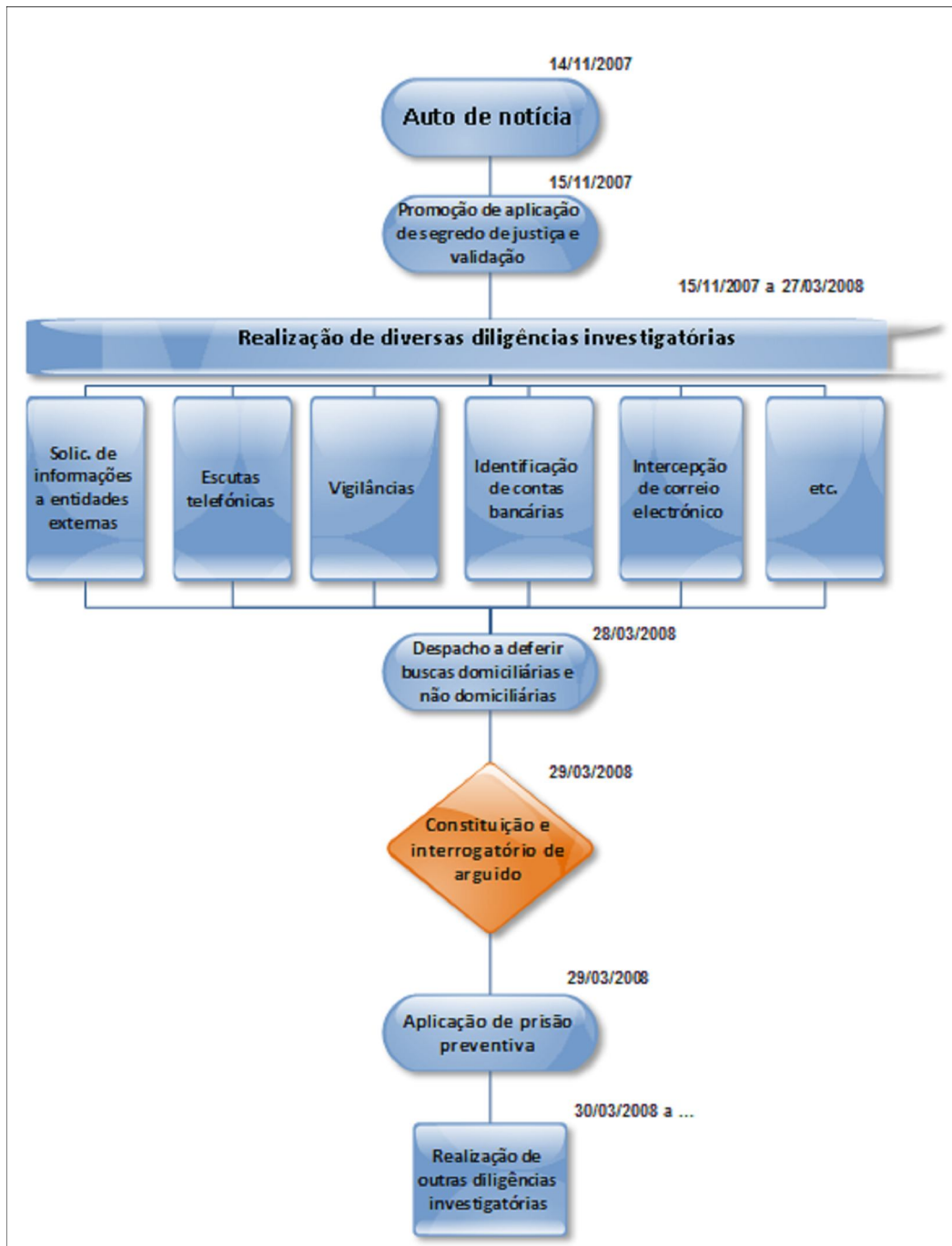
opinião dos entrevistados, uma **alteração dos procedimentos no que respeita ao momento de apresentação do arguido a interrogatório**<sup>364</sup>.

Efectivamente, se para a criminalidade “tradicional” a alteração do momento do interrogatório do arguido se altera mais fruto dos novos requisitos da constituição de arguido; na criminalidade de investigação mais complexa, nomeadamente na criminalidade económico-financeira, a tomada de declarações ao arguido é usualmente relegada para um momento imediatamente posterior à realização de diligências de inquérito que colocam o suspeito irremediavelmente em contacto com o processo criminal, como seja, imediatamente após a realização de buscas. O Caso que se representa a seguir é disso ilustrativo.

---

<sup>364</sup> Referimo-nos, aqui, especificamente, a situações diversas das dos interrogatórios de arguidos detidos em flagrante delito, relativamente às quais, em regra, não existe qualquer investigação criminal anterior. É de destacar que, num número significativo de comarcas, foi-nos referido que estas situações constituem a maioria dos interrogatórios realizados. Da mesma forma, é referido que o conhecimento por parte do arguido de matéria constante dos autos terá pouca relevância em termos de investigação para a pequena e média criminalidade.

**Caso VII.2 – Tipo de crime: Crime de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, associação criminosa e fraude fiscal qualificada**



Fonte: OPJ

Como se pode verificar pelo exemplo ilustrado no Caso VII.2, na criminalidade de investigação mais complexa, a constituição e submissão do arguido a interrogatório é, em regra, precedida de um conjunto amplo de diligências investigatórias que permitem solidificar os elementos necessários a

integrar o inquérito. A constituição como arguido e conseqüente interrogatório surge quando se torna necessário proceder a diligências de investigação que revelarão, inevitavelmente, para o arguido a existência de um processo-crime, sendo que, posteriormente, continuam a desenvolver-se uma série de outras diligências, nomeadamente, periciais, de apreciação de documentos já apreendidos.

**As novas regras atinentes à constituição de arguido, e essencialmente ao interrogatório de arguido e ao segredo de justiça, deram origem a uma alteração da estratégia de investigação,** surgindo o interrogatório judicial de arguido detido como um dos momentos do processo penal em que se revela mais difícil estabelecer este equilíbrio necessário entre os interesses da investigação e os direitos do arguido.

O equilíbrio que se pretende alcançar com as alterações legislativas em causa **exige que os vários intervenientes no processo assumam o papel que são convocados a desempenhar.** O defensor do arguido vê o seu papel reforçado. Não obstante, alguns entrevistados chamam a atenção para o facto de, por vezes, a **presença de advogado ser inócua,** o que coloca em causa a existência de um verdadeiro direito de defesa. **Este é, pois, um problema fundamental ao qual urge dar resposta, sendo um passo essencial para a efectivação dos direitos positivados do arguido. A deficiente participação do defensor, principalmente nas fases de inquérito e de instrução, como melhor se verá adiante, prende-se, em larga medida, com a falta de tradição da sua intervenção nestas fases do processo,** notando-se, ainda, principalmente nas comarcas de menor dimensão, uma fraca alteração de procedimentos face à reforma de 2007.

Da mesma forma, as alterações exigem **um maior nível de preparação dos órgãos de polícia criminal e uma melhor formação dos magistrados do Ministério Público.** Por outro lado, esta reforma introduz, ainda, uma **centralidade essencial na figura do juiz de instrução criminal,** enquanto pólo aglutinador destes dois interesses divergentes, em especial nos processos ainda sujeitos a segredo de justiça.

Neste, como em outros aspectos, o cumprimento cabal dos desígnios desta e de outras reformas estruturantes tem que ser acompanhado da

**formação adequada de todos os intervenientes,** que permitam consciencializar os vários intervenientes dos papéis que são chamados a assumir.

### 3. A intervenção do advogado nas fases de inquérito e de instrução

Uma das consequências mais significativas das alterações introduzidas na tramitação de alguns actos processuais prende-se com a possibilidade de uma maior intervenção do advogado nas fases de inquérito e de instrução, quer do advogado do arguido, quer do assistente que, como resulta do trabalho de campo realizado, ainda é muito circunscrita a determinado tipo de criminalidade e, sobretudo, à condição económico-social dos arguidos. O quadro *infra* mostra algumas dessas alterações.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
É obrigatória a assistência do defensor no primeiro interrogatório judicial de arguido detido (cf. artigo 64.º, n.º 1, al. a), do CPP)	É obrigatória a assistência do defensor nos interrogatórios de arguido detido ou preso (cf. artigo 64.º, n.º 1, al. a), do CPP)
	Os assistentes podem ser acompanhados por advogado nas diligências em que intervierem (cf. artigo 70.º, n.º 3), do CPP)
Antes da dedução da acusação, o arguido, o assistente, se o procedimento criminal não depender de acusação particular, e as partes civis só podem ter acesso a auto na parte respeitante a declarações prestadas e a requerimentos e memoriais por eles apresentados, bem como as diligências de prova a que pudessem assistir ou a questões incidentais em que devessem intervir (cf. artigo 89.º do CPP)	Durante o inquérito, o arguido, o assistente, o ofendido, o lesado e o responsável civil podem consultar, mediante requerimento, o processo ou elementos dele constantes, bem como obter os correspondentes extractos, cópias ou certidões, salvo quando, tratando-se de processo que se encontre em segredo de justiça, o Ministério Público a isso se opuser por considerar, fundamentadamente, que pode prejudicar a investigação ou os direitos dos participantes processuais ou das vítimas (cf. artigo 89.º, n.º 1, do CPP)
	A testemunha pode fazer-se acompanhar de advogado, que a informa, quando entender necessário, dos direitos que lhe assistem, sem intervir na inquirição (cf. artigo 132.º, n.º 4, do CPP)
Com excepção do debate instrutório, oral e contraditório, no qual podem participar o Ministério Público, o arguido, o defensor, o assistente e o seu advogado, aqueles intervenientes apenas podem participar nos actos em que tenham o direito de intervir, nos termos expressamente previstos na lei (cf. artigo 289.º do CPP)	O Ministério Público, o arguido, o defensor, o assistente e o seu advogado podem assistir aos actos de instrução por qualquer deles requeridos e suscitar pedidos de esclarecimento ou requerer que sejam formuladas as perguntas que entenderem relevantes para a descoberta da verdade (cf. artigo 289.º do CPP)

Na verdade, do trabalho de campo realizado resultou que essa possibilidade acolhe duas realidades absolutamente distintas. Por um lado, na esmagadora maioria dos processos-crime, a participação efectiva do advogado



(requerendo diligências, reagindo contra algumas, etc.) essencialmente na fase de inquérito, mas também na fase de instrução, não se fez sentir. **A intervenção do advogado**, quer do arguido, quer do assistente, **continua a reger-se pelos moldes tradicionais seguidos até à entrada em vigor da reforma**, sendo que, mesmo naqueles actos em que passou a ser possível a presença de advogado (e mesmo presença obrigatória), segundo os entrevistados, a mesma não se traduz numa participação activa ou sequer numa mais-valia para a salvaguarda dos direitos dos arguidos ou para a descoberta da verdade.

A **falta de conhecimento efectivo das alterações** por parte dos advogados e, em parte decorrente dela, **a inércia da sua actuação**, são factores apontados, tanto por magistrados, como pelos próprios advogados, que **reconhecem que muitos ainda não conhecem todas as possibilidades da nova lei, continuando a agir de acordo com práticas e rotinas ligadas ao anterior regime processual**. Na fase final do trabalho de monitorização detectámos, contudo, algumas mudanças, com uma intervenção mais activa destes actores.

Por outro lado, no caso de **arguidos com um nível económico-social elevado, em regra associados a criminalidade económica**, ou no caso da **criminalidade violenta**, a percepção dos entrevistados quanto à participação do advogado muda radicalmente. Referem os entrevistados que, nos processos, em que se encontram envolvidos arguidos com um poder económico ou social maior, o papel do advogado determina o curso do processo, constituindo, por vezes, não tanto uma força activa<sup>365</sup>, mas um “vigilante constante” que exige maior cuidado à investigação<sup>366</sup>.

A percepção dos entrevistados coloca, assim, a “velha” questão de saber qual a medida da diferença da qualidade da defesa assegurada por um advogado constituído ou por um defensor nomeado. Do trabalho de campo realizado, parece resultar **que a principal diferença decorre, sobretudo, da condição sócio-económica do arguido**, que, naturalmente, se irá reflectir na

---

<sup>365</sup> Um exemplo da participação activa do advogado, relativamente a certo tipo de clientes, é a proactividade, nesses casos, no pedido de suspensão provisória do processo.

<sup>366</sup> Vários entrevistados referiram que a constituição de mandatário num inquérito em que o arguido revela um poder económico-social mais elevado e se faz representar por um advogado considerado neste ramo do direito obriga a uma maior vigilância por parte dos magistrados do Ministério Público, conferindo mais pormenorizadamente a validade das provas que vão sendo carreadas.

escolha de advogado. Mas, o que se quer dizer é que, no que respeita à criminalidade em geral, a atitude não é muito diferente por parte de advogado constituído ou nomeado.

A **possibilidade de as testemunhas se fazerem acompanhar por advogado quando prestam depoimento** constitui uma das alterações mais emblemáticas da reforma do Código de Processo Penal de 2007. **Esta alteração merece duas notas essenciais:** em primeiro lugar, verifica-se, ainda, na maioria das comarcas, que o número de testemunhas que se faz acompanhar por advogado é marginal; em segundo lugar, a grande maioria dos entrevistados é unânime em afirmar a sua concordância com as alterações que ocorreram relativamente a estas matérias, destacando-se como justificação primeira o facto de considerarem ser frequente alguém ser notificado para inquirição, na qualidade de testemunha, com o objectivo último de, posteriormente, vir a ser constituído arguido. Da mesma forma, referem que **os vários intervenientes processuais se sentem mais confortáveis ao fazerem-se acompanhar por advogado** nas diferentes diligências em que sejam chamados a participar, o que é compatível com a distância social dos tribunais face aos cidadãos.

No entanto, também aqui se verificam duas realidades distintas que cumpre distinguir. Em certo tipo de criminalidade, designadamente na criminalidade violenta, vários entrevistados, em especial magistrados do Ministério Público, manifestaram a sua apreensão quanto ao acompanhamento das testemunhas por advogado, realçando que tal mecanismo pode constituir um **factor de pressão e condicionamento da própria testemunha**. Salientam, essencialmente, a **impossibilidade de controlar as ligações do advogado**, que vem acompanhar a testemunha, com o arguido do processo, referindo casos concretos de criminalidade violenta em que os advogados que acompanharam as testemunhas eram impostos pelos próprios arguidos.

Referiram, ainda, que o impedimento de o advogado que acompanha a testemunha não poder ser o que assegura o patrocínio do arguido é demasiado limitativo, permitindo situações como a do patrocínio por outro colega de escritório.

Parece, por isso, necessário, até para protecção daqueles que se dispõem a colaborar com a justiça, estabelecer um maior **rigor no regime de**

**impedimentos e incompatibilidades do patrocínio** num processo-crime concreto para evitar situações como as descritas.

**Uma questão que foi sempre enfatizada ao longo do trabalho de monitorização prende como o novo sistema de nomeação de defensor.**

De acordo com a Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro, que veio regulamentar a Lei n.º 34/2002, de 29 de Julho, na redacção dada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, o recurso a um sistema informático para a nomeação de defensor teve como principal objectivo a desmaterialização daquele procedimento, devendo todas as comunicações entre os diferentes intervenientes e a Ordem dos Advogados realizar-se por via electrónica. As alterações ocorridas neste âmbito visaram, assim, a simplificação de todo o sistema de acesso ao direito e da sua gestão. Assim, a partir do passado 1 de Setembro de 2008<sup>367</sup>, as secretarias ou serviços do Ministério Público, bem como os órgãos de polícia criminal, sempre que precisem que seja nomeado um defensor ou patrono em determinado processo devem solicitá-lo à Ordem dos Advogados, através de uma aplicação informática denominada SINOA<sup>368</sup>.

Não obstante os objectivos de implantação deste sistema informático, foram frequentes os relatos dos entrevistados evidenciando **situações diversas de mau funcionamento do novo sistema de nomeação de defensores**. Identificam-se, basicamente, duas situações: em primeiro lugar, aquando da entrada em vigor do novo sistema, **não terá sido proporcionada** aos vários operadores **formação adequada** para o funcionamento do sistema em causa; em segundo lugar, a **falta de meios informáticos**, principalmente em alguns órgãos de polícia criminal, para aceder ao sistema de nomeação; em terceiro, a demora que, muitas vezes, ocorre na nomeação do advogado, que estará a inviabilizar a realização de algumas diligências.

---

<sup>367</sup> Cf. artigo 2.º, n.º 2 da Portaria n.º 210/2008, de 29 de Fevereiro que veio alterar a Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro.

<sup>368</sup> De acordo com o artigo 29.º, da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro, todas as notificações, pedidos de nomeação entre a Ordem dos Advogados, tribunais, órgãos de polícia criminal e profissionais forenses participantes no sistema de acesso ao direito devem realizar-se através de um sistema gerido pela Ordem dos Advogados, o SINOA.

De facto, para alguns magistrados entrevistados, o novo sistema de **escalas de prevenção, que deixaram de ser presenciais<sup>369</sup>, constitui uma dificuldade** acrescida num funcionamento, já de si lento e burocrático, do sistema judicial. Embora com mais frequência no início da sua implementação, continuam, contudo a **serem relatadas situações em que o sistema informático não responde**, o que inviabiliza a nomeação, imediata, de defensor ou que **produz erros, que dificulta o procedimento**. Com frequência, o Advogado contactado não pode ou está longe e as diligências vão sendo proteladas, como, por exemplo, o julgamento em processo sumário ou interrogatório de arguido, obrigando, por vezes, a serem marcadas para outro dia<sup>370</sup>. Permanecem, ainda, **por esclarecer dúvidas interpretativas da legislação**, como, por exemplo, a de saber se uma vez nomeado advogado a um arguido para determinada diligência, essa nomeação se mantém ou não, caso a mesma seja adiada.

**A formação adequada dos advogados e o exercício de uma efectiva defesa dos arguidos é uma questão já várias vezes referida ao longo deste relatório e que continua a ser enfatizada pelos vários operadores judiciários.** Para a grande maioria dos operadores entrevistados, **o sistema de acesso à justiça, implementado no domínio da justiça penal, não veio resolver esta situação.** Continua a comportar advogados mal preparados e, neste sistema de nomeação para diligência, continua a não dar condições a um efectivo conhecimento do processo e de contacto com o arguido. Considera-se, aliás, que este sistema de nomeação/espera, veio, ainda, dificultar mais esta última vertente. **Ora, quando falamos da solidificação de garantias ou de excesso de garantismo não nos podemos esquecer das condições em que as mesmas são exercidas, não podendo generalizar a todas as situações e arguidos.** Arriscamos a dizer que, pelo contrário, uma boa parte dos arguidos continua a não beneficiar sequer das anteriores garantias. **A reflexão sobre o**

<sup>369</sup> Cf. artigo n.º 4, da Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro. Actualmente, sempre que seja solicitada a presença de um defensor este deve ser contactado, por qualquer meio idóneo, para que se desloque ao local no prazo máximo de uma hora após o contacto recebido para o efeito.

<sup>370</sup> Num primeiro momento, registou-se, em algumas comarcas, a rejeição, por parte dos próprios advogados do novo sistema de nomeação que, inexoravelmente, originou problemas vários na nomeação atempada no sistema de escala de prevenção. Terminado o segundo período de candidaturas ao Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais, deve-se analisar qual a afluência dos advogados, bem como qual o perfil dos candidatos que assegurarão o patrocínio oficioso.

**sistema de acesso ao direito e à justiça impõem-se fazer, não só motivada por estas questões, mas avaliando as condições em que, em geral, está a ocorrer.**

#### 4. A validação do segredo de justiça, prorrogação e adiamento do acesso aos autos

A alteração no regime de segredo de justiça foi como temos vindo a referir, a medida que mais mediatizou a reforma. Na verdade, o Código de Processo Penal de 2007 introduziu profundas mudanças no regime da publicidade do processo na fase de inquérito. A profundidade das alterações leva vários autores a ver aqui uma alteração de paradigma<sup>371</sup>, fazendo, frequentemente, referência ao facto de tal reviravolta ter tido lugar já em sede de discussão na Assembleia da República, distanciando-se do Anteprojecto da UMRP<sup>372</sup>.

Os autores que enfatizam a mudança de paradigma acentuam, não só a mudança repentina de estratégias e de rotinas na fase de inquérito a que obrigou, mas também a “extrema complexidade da malha normativa sob escrutínio. A desdobrar-se e multiplicar-se numa complexa teia de encruzilhadas e alternativas, a abrir, por sua vez, em novas alternativas, sendo extremamente difícil para o intérprete e aplicador manter o azimute e a orientação”<sup>373</sup>.

A visão de que se tratará de uma alteração de paradigma não é, no entanto, unânime. Nas palavras de Germano Marques da Silva: “trata-se de um novo paradigma? A minha resposta é negativa. Tantas são as excepções à

<sup>371</sup> Cf. Dias, Jorge de Figueiredo. 2008. “Sobre a revisão do Código de Processo Penal Português”. In RPCC, ano 18, n.º 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora, p. 371; Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra: Coimbra Editora, p. 232; Santos, Manuel de Simas. 2008. “Segredo de justiça e modelo de processo penal”. In *Justiça XXI. A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 24-25, 32; Gaspar, Henriques. 2008. “Processo Penal: reforma ou revisão; as rupturas silenciosas e os fundamentos (aparentes) da descontinuidade”. In RPCC, ano 18, n.º 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora, p. 350-351; Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 241-242; Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto. 2009. Código de Processo Penal. Comentários e notas práticas. Coimbra: Coimbra Editora, p. 221-223; Pinto, Costa, Frederico de Lacerda da. 2008. “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”. in Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 8, 14-15.

<sup>372</sup> Dissecando as divergências entre os textos do Anteprojecto da UMRP e a Proposta de Lei 109/X, em contraponto com o texto da Lei n.º 48/2007, de 29.08, cf. Patto, Pedro Vaz. 2008. O regime do segredo de justiça no Código de Processo Penal revisto. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 45-51, 57.

<sup>373</sup> Cf. Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra: Coimbra Editora, p. 232.

publicidade, podendo ser impostas com o pretexto do «normal decurso do acto processual, que me parece que a única verdadeira mudança é que a última palavra sobre a publicidade e o segredo cabe sempre ao juiz de instrução», o que alguns pretendem seja inconstitucional, como referi”<sup>374</sup>. As alterações mais relevantes neste domínio são as seguintes<sup>375</sup>.

---

<sup>374</sup> Cf. Silva, Germano Marques da. 2008. “A publicidade do processo penal e o segredo de justiça. Um novo paradigma?” *In* RPCC, ano 18, n.º 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora, p. 273.

<sup>375</sup> Refira-se que as alterações às normas foram aprovadas, na Assembleia da República, como os votos a favor do PS e do PSD. Esta foi uma das matérias que, no âmbito do processo de preparação a reforma, mais pareceres recolheu: CSM; PGR; ASJP; SMMP; e Eurojust.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Regime-regra</b>	
<p>O processo é público a partir da decisão instrutória (ou a partir do momento em que a instrução já não possa ser requerida).</p>	<p>O processo é público em qualquer fase. Excepções:</p> <p>a) O juiz de instrução pode, mediante requerimento do arguido, do assistente ou do ofendido e ouvido o Ministério Público, determinar, por despacho irrecorrível, a sujeição do processo, durante a fase de inquérito, a segredo de justiça, quando entenda que a publicidade prejudica os direitos daqueles sujeitos ou participantes processuais.</p> <p>b) O Ministério Público pode determinar a aplicação ao processo, durante a fase de inquérito, do segredo de justiça, sempre que entenda que os interesses da investigação ou os direitos dos sujeitos processuais o justificam; esta decisão está sujeita a validação pelo juiz de instrução (artigo 86.º, do CPP).</p>
<b>Publicidade interna</b>	
<p>O arguido, o assistente e as partes civis podem ter acesso a auto, para consulta, na secretaria ou nouro local onde estiver a ser realizada qualquer diligência, bem como obter cópias, extractos e certidões autorizados por despacho, ou independentemente dele para efeito de prepararem a acusação e a defesa dentro dos prazos para tal estipulados pela lei.</p> <p>Se, porém, o Ministério Público ainda não tiver deduzido acusação, aqueles sujeitos processuais só podem ter acesso a auto na parte respeitante a declarações prestadas e a requerimentos e memoriais por eles apresentados, bem como as diligências de prova a que pudessem assistir ou a questões incidentais em que pudessem intervir.</p> <p>Aqueles sujeitos processuais, relativamente a processos findos, àqueles em que não puder ou já não puder ter alugar a instrução e àqueles em que tiver havido já decisão instrutória, têm direito a examiná-los gratuitamente fora da secretaria, desde que o requeiram à autoridade judiciária competente e esta, fixando o prazo para tal, autorize a confiança do processo.</p>	<p>Durante o inquérito, o arguido, o assistente, o ofendido, o lesado e o responsável civil podem consultar, mediante requerimento, o processo ou elementos dele constantes, bem como obter os correspondentes extractos, cópias ou certidões, salvo quando, estando o processo em segredo de justiça, o Ministério Público a isso se opuser por considerar que pode prejudicar a investigação ou os direitos dos participantes processuais ou das vítimas.</p> <p>Quando o processo se tornar público, aqueles sujeitos processuais podem requerer à autoridade judiciária competente o exame gratuito dos autos fora da secretaria, devendo o despacho que o autorizar fixar o prazo para o efeito.</p> <p>Findos os prazos de duração máxima do inquérito (art. 276.º), o arguido, o assistente e o ofendido podem consultar todos os elementos de processo que se encontre em segredo de justiça, salvo se o juiz de instrução determinar, a requerimento do Ministério Público, que o acesso aos autos seja adiado por um período máximo de três meses, o qual pode ser prorrogado, por uma só vez, quando estiver em causa a criminalidade a que se referem as alíneas i) a m) do artigo 1.º, e por um prazo objectivamente indispensável à conclusão da investigação (artigo 89.º, do CPP).</p>
<b>Outras alterações</b>	
	<p>Nova incriminação (artigo 88.º, n.º 4, do CPP): Não é permitida, sob pena de desobediência simples, a publicação, por qualquer meio, de conversações ou comunicações interceptadas no âmbito de um processo, salvo se não estiverem sujeitas a segredo de justiça e os intervenientes expressamente consentirem na publicação.</p>

Ao longo do trabalho de monitorização, esta foi, sem dúvida, a alteração introduzida pela reforma de 2007 que mais apreensão e posições controversas gerou entre os vários operadores judiciários. **As questões colocadas nesta**



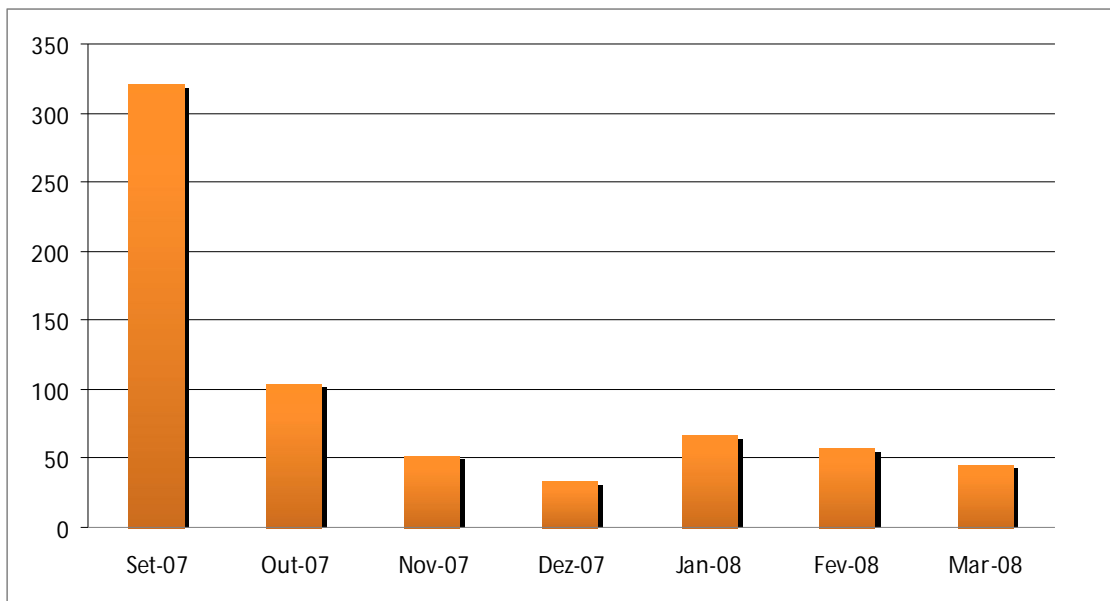
**sede são múltiplas e complexas**, entrecruzando-se com temas tão diversificados e abrangentes como a estrutura acusatória do processo penal, os tempos dos actos e da investigação, as políticas de recrutamento, formação e colocação dos magistrados, os meios ao dispor da investigação e a articulação entre MP e órgãos de polícia criminal, entre outros.

Há, assim, que fazer duas distinções fundamentais. Em primeiro lugar, é quase unânime entre os entrevistados que os problemas associados à publicidade do processo na fase de inquérito não se colocam quanto à generalidade da criminalidade presente nos nossos tribunais, relativamente à qual a regra da publicidade, em oposição à do segredo, é considerada como francamente positiva. **A publicidade do processo, para a maioria da criminalidade, é vista como um mecanismo de transparência e que potencia, inclusivamente, a possibilidade de controlo do desenrolar da investigação e de participação por parte do assistente**, que, assim, se pode transformar em verdadeiro coadjuvante do Ministério Público no desfecho do inquérito, embora, como também foi referido, nem sempre o Ministério Público “proveite” esta possibilidade. Além de poder comportar aquelas vantagens, segundo a maioria dos entrevistados, **trata-se de uma medida inócua para a grande maioria da criminalidade, o que justifica que os pedidos de validação do segredo apenas ocorram numa ínfima percentagem dos processos de inquérito**.

A percepção dos entrevistados de que apenas um reduzido número de inquéritos envolve a determinação da aplicação do segredo de justiça é confirmada pelos dados por nós recolhidos junto dos serviços do Ministério Público. Dos serviços do Ministério Público que forneceram dados sobre a validação do segredo de justiça, num total de 196, verifica-se que o número de pedidos de validação de segredo de justiça é muito heterogéneo, variando de acordo com o volume e o tipo de criminalidade prevalente<sup>376</sup>. O mês de Setembro regista um pico excepcional, devido à entrada em vigor da reforma. A partir daí, o número de pedidos cai e parece estabilizar, embora registre pequenas oscilações mensais (Gráfico VII.1).

---

<sup>376</sup> Não foi possível obter a informação de alguns DIAP, o que permitiria uma análise mais abrangente.

**Gráfico VII:1 - Pedidos de validação de segredo de justiça (Set. 2007 – Mar. 2008)**

*Fonte: OPJ*

### ***Inquéritos pendentes a 15 de Setembro de 2007***

Em segundo lugar, é preciso identificar e distinguir as questões que se colocaram somente quanto aos processos pendentes em 15 de Setembro de 2007, que tendem a deixar de estarem presentes. Como se sabe, a reforma de 2007 foi aprovada pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, prevendo-se, no seu artigo 7.º, que entraria em vigor no dia 15 de Setembro de 2007. O curtíssimo período de *vacatio legis* (muitos entrevistados referiram que a apressada entrada em vigor da lei constituiu uma falta de solidariedade institucional do legislador para com os restantes órgãos de administração da justiça), o facto de a publicação daquela lei ter ocorrido em plenas férias judiciais, bem como a extensão das alterações introduzidas, provocaram um clima de grande apreensão e insegurança na aplicação das novas normas jurídicas. Estas dificuldades foram especialmente sentidas no que respeita à mudança do regime jurídico do segredo de justiça, cuja alteração no âmbito da Assembleia da República constituiu uma surpresa para a grande maioria dos operadores.

**Ora, aquando da entrada em vigor da reforma, todos os inquéritos, de acordo com o regime até então em vigor, se encontravam em segredo de justiça, situação que se alteraria, também relativamente a todos, no dia**

**em que a reforma entrasse em vigor.** Vários entrevistados relatam os dias subsequentes à entrada em vigor da lei como verdadeiramente caóticos, experiência que iria condicionar a sua atitude em face da reforma. Os órgãos de polícia criminal, em algumas comarcas, recordam que não tinham, nem o magistrado do Ministério Público titular do inquérito para aplicar ao processo o segredo de justiça, nem juiz de instrução criminal para validar tal aplicação, mas apenas magistrados de turno.

Os magistrados do Ministério Público, por sua vez, afirmam ter tido dificuldade em localizar e avaliar todos os processos que deveriam, mediante as novas regras de acesso aos autos, estar sujeitos a segredo de justiça. Como forma de combater estes constrangimentos de ordem organizacional, em alguns serviços do Ministério Público, optou-se por apenas determinar a aplicação do segredo de justiça aos autos quando alguma das partes no processo viesse requer o acesso aos mesmos, o que motivou reacções por parte de alguns advogados. Este procedimento permitiu, assim, ir sindicando a necessidade de garantir o segredo de justiça relativamente aos vários inquéritos pendentes.

A par de **algumas dificuldades funcionais dos serviços** do MP e OPC, **muito induzidas pela organização interna do seu funcionamento e métodos de trabalho e pela deficiente informatização, que não permitem conhecer, rapidamente, a natureza e o estado dos processos pendentes surgiram, ainda, divergências interpretativas, quanto à aplicação da lei no tempo, no que respeita, precisamente, à contagem dos prazos de inquérito e dos prazos previstos no artigo 86.º, do CPP. Colocou-se, assim, a questão de saber a partir de que momento começa a contagem dos prazos a que se referem os artigos 276.º e 89.º, n.º 6, ambos do CPP.** Este problema, sendo transitório, tem sido objecto de soluções diversas, quer na prática dos tribunais, quer a nível doutrinal, com consequências em alguns processos em curso, o mais visível e conhecido designado processo “operação furacão”.

**Surgiram três entendimentos distintos:** a) um no sentido de que o novo regime do artigo 89.º, n.º 6, apenas vigora para o futuro<sup>377</sup>; b) outro no sentido da

---

<sup>377</sup> Para Antonieta Borges, o regime de segredo de justiça, tal como configurado pela nova lei, será de aplicação imediata, mas dirigida ao futuro, não colocando em causa os actos praticados em sede da lei antiga. Assim, os prazos previstos no art. 276.º e 89.º, n.º 6, ambos do CPP só poderão começar a contar-

aplicação imediata do normativo; c) e um terceiro, de carácter mitigado, que, conciliando ambas as teses, aponta no sentido de que “não é de ignorar o prazo de duração máxima do inquérito entretanto decorrido antes da entrada em vigor da nova lei, permitindo-se, contudo, o adiamento do acesso aos autos por um período de três meses, a requerimento do MP.”<sup>378</sup> (MMPDJL, 2009: 238).

**A jurisprudência acolheu a divergência que se vinha sentido na doutrina.** Assim, segundo alguns arestos, a aplicação da lei nova aos processos iniciados anteriormente tem que salvaguardar os actos realizados, pelo que em inquérito iniciado em data anterior à entrada em vigor da Lei n.º 48/2007 e no qual não estava determinado o segredo de justiça o Ministério Público pode requerer que o acesso aos autos seja adiado nos termos do artigo 89.º, n.º 6, do CPP (cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 30 de Setembro de 2008; Proc. 1475/08-1). Em sentido inverso, outros acórdãos defendem que, “com a entrada em vigor das alterações introduzidas ao Código de Processo Penal pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, não se iniciam novos prazos de duração máxima do inquérito”, sendo “correcta a recusa do juiz de instrução de validar a decisão do Ministério Público que determinou a aplicação do segredo de justiça a inquérito iniciado há mais de 15 meses” (cf. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27 de Fevereiro de 2008; Proc. 0747210)<sup>379</sup>.

---

se a partir da entrada em vigor da nova lei processual penal. Cf. Borges, Antonieta. 2008. “Publicidade do processo Penal e Segredo de Justiça”, in Revista do Ministério Público n.º 114, Abr/Junho.

<sup>378</sup> Cf. Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto. 2009. “Código de Processo penal. Comentários e notas práticas”. Coimbra: Coimbra Editora, p 238; Frederico Costa Pinto, *op. cit.*, p. 35, propõe duas soluções distintas: i) considerar que o acesso integral e ilimitado aos autos pode pôr em causa a harmonia e unidade dos vários actos no processo, que materializam uma estratégia de investigação, invocando-se a al. b) do n.º 2 do art. 5.º CPP; ii) aplicar imediatamente o art. 89.º n.º 6, devendo o preceito ser aplicado de forma a permitir que o MP requeira ainda ao JIC a prorrogação do regime de segredo, ainda que já ultrapassados todos os prazos previstos pela norma, já que ao abrigo da lei antiga não existia tal efeito do prazo e o pedido de prorrogação não era possível. Cf. Pinto, Frederico Costa. 2008. “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”, in Revista do CEJ, 1.º semestre 2008, n.º 9 (especial) – Jornadas sobre a revisão do Código de Processo Penal, p. 35..

<sup>379</sup> Neste mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 23 de Abril de 2008 (Proc. 0841343): “como se evidencia daqueles arts. 86º, n.º 3, e 89º, n.º 6, a determinação da aplicação, ao processo, do segredo de justiça está indissolúvelmente ligada ao inquérito, *rectius*, ao seu prazo máximo; vale por dizer que somente nesse prazo pode ser determinada a aplicação, ao processo, do segredo de justiça, de modo que, ultrapassado este, jamais (não havendo, naturalmente, norma que o permitisse) se pode levar a cabo essa determinação.

No caso, e não obstante, como se destacou, o regime do, digamos assim, segredo de justiça ter sido alterado pelo art. 1º da Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, alteração, pelo que se mencionou, a considerar, o que se não pode questionar é que, reportando-se o mesmo, quanto à determinação da respectiva aplicação, ao prazo máximo do inquérito, decorrido este, já essa determinação não pode ter lugar.

**Para os magistrados do Ministério Público com inquéritos pendentes, aquando da entrada em vigor da lei, no âmbito da criminalidade complexa, esta questão assumiu uma importância fulcral.** Não só por poderem ver decretado o acesso aos autos antes do prazo que previam, mas, também, porque os vários recursos sobre esta matéria lhes consumiam muito tempo. Vários entrevistados referiram que aqui se centra um dos problemas essenciais da alteração do regime jurídico do segredo de justiça: os operadores judiciais, *maxime* os magistrados do Ministério Público, viram as regras procedimentais alteradas no decurso do inquérito, sem terem tido tempo de adaptar a investigação à nova realidade. Ou, nas palavras de vários entrevistados, alteraram-se as “regras do jogo” a meio, o que colocou em causa a igualdade de armas.

### ***Inquéritos iniciados após 15 de Setembro de 2007***

Nos inquéritos iniciados, após a entrada em vigor da reforma de 2007, como referimos anteriormente, apenas uma pequena percentagem, segundo os nossos entrevistados, foi sujeita ao segredo de justiça, delimitando-se, em regra, pelo tipo de criminalidade envolvida.

Verifica-se, ainda, que, a sujeição a segredo de justiça é um dos primeiros actos do processo, como se pode verificar pelo exemplo abaixo descrito (Caso VII.3)<sup>380</sup>.

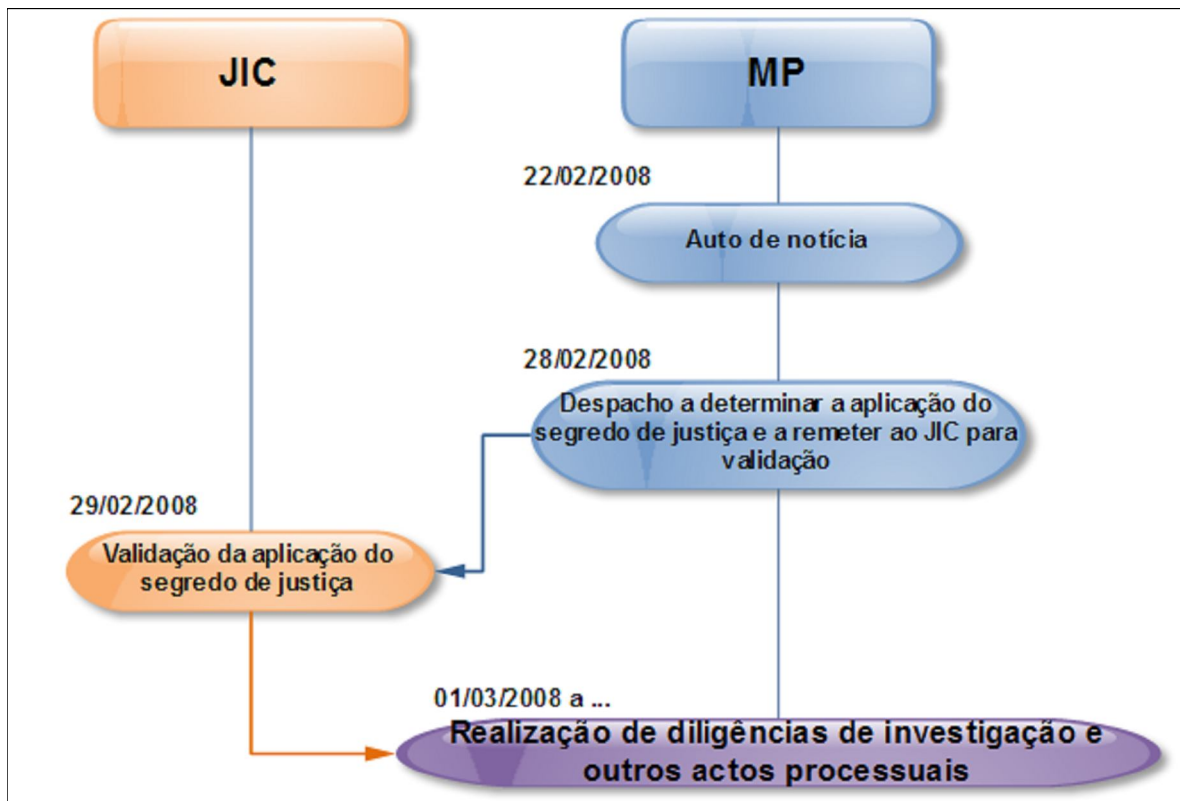
---

Se assim não fosse, estar-se-ia a fixar novo prazo máximo do inquérito (absurdo que o caso faz sobressair, pois sempre o mesmo se iria iniciar muito tempo - e muito, mesmo - depois de o devido ter terminado, e só porque sobreveio uma nova lei que, ainda por cima, não alterou esse preciso prazo) ou a possibilitar a determinação de aplicação, no processo, do segredo de justiça, para lá do prazo máximo do inquérito.

Ademais, durante esse período (mesmo, durante toda a fase de inquérito; até 15 de Setembro de 2007, quando entrou em vigor aquele mais recente regime do chamado segredo de justiça - art. 7º da Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto), como o impunha o art. 86º, n.º 1, do Código de Processo Penal (na redacção anterior à dada pelo art. 1º da Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto), o processo penal não fora público”.

<sup>380</sup> Este inquérito, em inícios de Maio de 2009, já era constituído por 12 volumes só relativamente a documentação bancária. Além destes, possuía, ainda, apensos com legislação, contratos, pareceres e documentação diversa, pesquisas em bases de dados e documentos enviados por uma empresa.

**Caso VII.3 – Tipo de crime: Crime de corrupção activa**



Fonte: OPJ

Resulta do trabalho de campo, que a esmagadora maioria das determinações de aplicação de segredo de justiça a um inquérito são validadas, e são-no dentro do prazo legal. Os dados por nós recolhidos junto dos serviços do Ministério Público, entre 15 de Setembro de 2007 e 31 de Março de 2008, confirmam essa posição: nos processos em que foi efectuado aquele pedido houve deferimento em 98% das situações (Quadro VII.1).

**Quadro VII.1 - Decisões quanto a pedidos de validação de segredo de justiça**

	%
Deferimento	97,5
Indeferimento	2,1
Pendente	0,3
Sem efeito	0,1
Total	100,0

*Fonte: OPJ*

Do confronto entre a data do requerimento e a data da decisão constata-se uma efectiva celeridade na resposta do JIC, **já que sensivelmente mais de 80% dos requerimentos têm resposta no máximo de 5 dias**, sobressaindo pela sua frequência as respostas no próprio dia ou até 2 dias (Quadro VII.2).

**Quadro VII.2 - Despachos de validação de segredo de justiça**

	%
No próprio dia	15,6
1 dia	25,9
2 dias	18,8
3 dias	10,1
4 dias	6,4
5 dias	5,8
6 a 15 dias	15,0
Mais de 15 dias	2,4
Total	100,0

*Fonte: OPJ*

Apesar de ser esse o procedimento regra, relativamente à maioria dos processos de inquérito, que sugere uma validação quase tabelar das determinações de segredo de justiça, **também foram registados alguns casos em que o juiz de instrução criminal recusou proceder à validação da aplicação do segredo de justiça, colocando em causa, segundo o MP, a investigação. O modelo dogmático desenhado pela presente redacção da lei processual penal é, por isso, o que tem suscitado questões mais complexas neste âmbito, com várias posições de fundo a questionar a opção legislativa.**

Assim, quanto à legitimidade decisória sobre a sujeição a segredo e quebras de segredo, ou seja, quanto à distribuição de funções entre Ministério Público (*dominus* do inquérito) e juiz de instrução (“juiz das liberdades”) em sede do regime de segredo/publicidade dos autos, pronunciaram-se autores como Simas Santos<sup>381</sup>, Costa Andrade<sup>382</sup>, Henriques Gaspar<sup>383</sup> e Vaz Patto<sup>384</sup>, afirmando que as funções de ambos, constitucionalmente consagradas, foram descaracterizadas ou desvirtuadas por esta inversão da regra do segredo. Segundo Simas Santos, “(...) essa salvaguarda excepcional é tutelada pelo juiz de instrução e não pelo responsável funcional pelo inquérito, com grave prejuízo da sua função constitucional.”. Pelo que, explicita este autor, o legislador veio “(...) desenquadrar o juiz [de instrução] das suas funções de garantia e protecção de direitos fundamentais a que está vinculado”<sup>385</sup>. Já quanto ao MP, especifica Costa Andrade, o facto de as suas decisões em sede de segredo carecerem de validação por parte do JIC traz implicações “ainda maiores e mais perturbadoras (...). Porventura mesmo incompatíveis com o estatuto duma magistratura autónoma”<sup>386</sup>.

**O novo regime tem suscitado divergências de interpretação da lei no que respeito à articulação e definição funcional de competências entre o Ministério Público e o Juiz de Instrução Criminal. A questão reside em saber se esta validação é meramente formal ou material.** A resposta tem implicações na exigência e na extensão da fundamentação, bem como com no tipo de sindicância que o juiz de instrução criminal é chamado a fazer.

A jurisprudência dos tribunais superiores, longe de ser uniforme nesta matéria, foi chamada a intervir em face de recusas de validação de aplicação de

<sup>381</sup> Cf. Santos, Manuel de Simas. 2008. “Segredo de justiça e modelo de processo penal”. In *Justiça XXI. A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 32.

<sup>382</sup> Cf. Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra Editora, p. 231.232.

<sup>383</sup> Cf. Gaspar, Henriques. 2008. “Processo Penal: reforma ou revisão; as rupturas silenciosas e os fundamentos (aparentes) da descontinuidade”. In *RPCC*, ano 18, n.º 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora, p. 351.

<sup>384</sup> Cf. Patto, Pedro Vaz. 2008. O regime do segredo de justiça no Código de Processo Penal revisto. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 49.

<sup>385</sup> Cf. Santos, Manuel de Simas. 2008. “Segredo de justiça e modelo de processo penal”. In *Justiça XXI. A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 27; 32.

<sup>386</sup> Cf. Andrade, Manuel da Costa. 2008. “‘Bruscamente no Verão passado’, a reforma do Código de Processo Penal – Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948, n.º 3949, n.º 3950 e n.º 3951. Coimbra Editora, p. 233.



segredo de justiça accionadas pelo Ministério Público, em cumprimento da Directiva de 09.01.2008, remetida com o Ofício-Circular n.º 5/2008, da Procuradoria-Geral da República e tendo como fonte de fundamentação a própria directiva em causa<sup>387</sup>.

**Surgiram, assim, duas correntes jurisprudenciais opostas.** Por um lado, destaca-se o Acórdão de 07-05-2008, do Tribunal da Relação do Porto, segundo o qual a referida directiva da Procuradoria-Geral da República “(...) não é fonte de direito e vincula apenas os magistrados do Ministério Público, seus únicos destinatários (...)” e que “(...) o juiz de instrução, que só deve obediência à lei (artºs 3.º da Lei nº 3/99, de 13 de Janeiro, 9.º, nº 1, do CPP, e 4.º, nº 1, da Lei n.º 21/85, de 30 de Julho), terá de ver, em cada caso, se essa determinação é fundada, à luz do nº 3 do artigo 86.º”. Assim, embora se reconheça que nos termos do nº 1, do artigo 263º, a direcção do inquérito, que compreende, de acordo com o nº 1, do artigo 262.º, o “conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade destes e descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a acusação”, pertence ao MP, sendo este quem, por regra, decide o que melhor serve os interesses da investigação, não deixa de se afirmar que “(...) a aplicação do segredo de justiça é uma excepção à regra da publicidade, afirmada no nº 1 do artº 86.º; uma excepção que representa a compressão de outros interesses, como é o caso dos direitos de defesa do arguido. E porque assim é, em ordem a melhor garantir a protecção desses direitos, a lei exige a concordância do juiz de instrução sobre a aplicação do segredo de justiça, na fase do inquérito. Concordância do juiz de instrução com o despacho do MP que aplica o segredo de justiça é o que traduz a validação desse despacho. E

---

<sup>387</sup> Segundo esta Directiva, “sempre que a investigação tenha por objecto os crimes previstos no artigo 1.º, alíneas i) a m) do Código de Processo Penal, na Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro, e na Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, o Ministério Público determinará, no início do inquérito, a sujeição do mesmo a segredo de justiça, nos termos do disposto no artigo 86.º, n.º 3, do Código de Processo Penal”. Os crimes abrangidos são, assim, os seguintes: Terrorismo (as condutas que integrarem os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional); Criminalidade violenta (as 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); Criminalidade especialmente violenta (as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos); Criminalidade altamente organizada (as condutas que integrarem crimes de associação criminosa, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência ou branqueamento); e os crimes relativos à criminalidade organizada e económico-financeira. O conteúdo vertido nesta Directiva resultava já da proposta apresentada pela Procuradoria-Geral da República de alteração ao artigo 86.º do CPP.

concordância com esse despacho significa concordância com os seus fundamentos. Por isso, se o fundamento do despacho do MP for a necessidade do segredo de justiça para os interesses da investigação, o juiz de instrução, para concordar ou discordar, há-de poder ajuizar dessa necessidade.”

Para reforçar esta tomada de posição, considera-se, ainda, que “(...) os interesses da investigação, como fundamento da aplicação do segredo de justiça, estão ao mesmo nível dos direitos dos sujeitos processuais – «sempre que (...) interesses da investigação ou os direitos dos sujeitos processuais o justifiquem» –, e ninguém sustentará que só ao MP cabe decidir o que convém à protecção destes direitos”<sup>388 389</sup>.

Face à argumentação exposta, **concluiu-se que o MP, quando decide a aplicação do segredo de justiça em nome dos interesses da investigação, tem o dever de fundamentar que esses interesses justificam a não publicidade do processo e que é essa fundamentação que há-de permitir ao JIC fazer o seu próprio juízo sobre o segredo de justiça, com vista a validar ou não a determinação do MP.** A aplicação do segredo de justiça pelo Ministério Público é considerada, em si, uma compressão dos direitos do arguido – que estão em pé de igualdade com o interesse da investigação – pelo que o controlo judicial estipulado pela norma do n.º 3, do artigo 86.º, do CPP – não é apenas a “aposição de uma chancela para cumprimento das formalidades

<sup>388</sup> No mesmo sentido, cf. Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 28.05.2008, 11.06.2008 e 25.06.2008, bem como o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 31.03.2009, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) (consultado em Junho de 2009).

<sup>389</sup> Segundo João Simas Santos, aquela directiva não se apresenta como “voluntarista, arbitrária, infundamentada e desproporcionada, mas como um dos instrumentos de eficácia e concretização da política criminal (...)”. **Fundamenta a adesão a tal posição na “necessidade de assegurar os objectivos da política criminal e as dificuldades geradas pelas recentes alterações ao Código do Processo Penal”, justificando, por esta via, o surgimento daquela Directiva que, na sua opinião e de acordo com a fundamentação da mesma, vem uniformizar procedimentos a adoptar, nos crimes em que uma investigação eficaz é prioritária, não só pelo perigo de reincidência, mas também pelas lesões susceptíveis de causar nas vítimas mais vulneráveis.** Este autor, aderindo à posição doutrinal de Pedro Vaz Patto, defende, ainda, que o JIC apenas se deveria limitar a “validar ou não o segredo de justiça cuja aplicação foi determinada pelo Ministério Público”, distinguindo “validação” de “determinação” que, ao seu ver, pressupõe competências distintas. Assim, ao Ministério Público competiria determinar se a aplicação do segredo de justiça é necessária para a investigação, protecção da vítima e do arguido, ponderando, para o efeito, se a mesma não é excessivamente onerosa. Ao JIC, por sua vez, não compete substituir-se ao MP no juízo a que este cabe, mas sim verificar se, do seu ponto de vista de juiz das liberdades, existem elementos concretos que permitam afirmar o carácter excessivamente gravoso ou desproporcionado daquela determinação. Ou seja, o que estaria a cargo do JIC seria a fazer a ponderação entre, por um lado, as exigências da investigação, e, por outro, o direito de defesa do arguido, e nunca “o juízo e ponderação a respeito da investigação, por si só”. Cf. Santos, João Simas. 2008. Revista do Ministério Público n.º 113.

legais”, antes significa a “apreciação e ponderação sobre os fundamentos justificativos da determinação do segredo, ou seja, uma apreciação de natureza substantiva e não de mero controlo dos requisitos formais”<sup>390</sup>.

**Em sentido contrário, para outros, é ao Ministério Público que cabe a direcção do inquérito, intervindo o juiz de instrução apenas quando estiver em causa a prática de actos eventualmente lesivos de direitos fundamentais. Neste sentido, a validação judicial da aplicação do segredo deve restringir-se a “verificar se o acto é formalmente conforme às disposições legais que lhe são aplicáveis, ou seja, se a decisão foi tomada pela autoridade judicial competente (e não, por exemplo, por um órgão de polícia criminal), pela forma adequada (despacho fundamentado) e se a mesma se não mostra excessivamente gravosa ou desproporcionada, do ponto de vista de cerceamento dos direitos de defesa do arguido”<sup>391</sup>.**

Também neste último sentido, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 04.03.2009, determina que “a intervenção do juiz na definição do segredo de justiça na fase de inquérito tem necessariamente como limites a autonomia do Ministério Público e a eficácia da acção de investigação, devendo, por isso, restringir-se aos casos em que manifestamente a investigação não pode ser comprometida, ou em que haja riscos para a presunção de inocência, a segurança das testemunhas e de outros intervenientes processuais”.

**Esta questão foi objecto de apreciação pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 110/2009, de 11 de Março**<sup>392</sup>, segundo o qual “face às funções diversas desempenhadas pelo Ministério Público e pelo juiz de instrução na fase do inquérito, facilmente se verifica que as suas competências se mantiveram, na situação em apreço, sem qualquer tipo de colisão, já que a intervenção judicial

---

<sup>390</sup> Acórdão da Relação do Porto, de 25.06.2008.

<sup>391</sup> Cf. Declaração de voto de José Joaquim Aniceto Piedade, Ac. RP de 28.05.2008. Parece ser esta também a opinião de Frederico Costa Pinto, que propõe a eliminação da norma do art. 89.º n.º 3 CPP numa próxima revisão legislativa.

<sup>392</sup> Proc. 838/08. Relator: Conselheiro José Borges Soeiro. No âmbito deste recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, pretendia o Ministério Público ver apreciada a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 86.º, n.º 3, do CPP, por violação dos artigos 2.º, 32.º, n.º 5, e 219.º, todos da Constituição, na parte em que a mesma sujeita à validação, pelo juiz de instrução, da determinação do Ministério Público, em aplicar ao processo, durante a fase do inquérito, o segredo de justiça. Foi, assim, o Tribunal Constitucional chamado a pronunciar-se quanto a questões relativas à direcção do inquérito, por parte do Ministério Público, e à intervenção do juiz de instrução na fase pré-acusatória, tendo como pressuposto a estrutura acusatória do processo penal.

se circunscreveu à validação de um despacho do Ministério Público, em que era requerida a aplicação do segredo de justiça, e, em que, naturalmente, competia ao juiz de instrução dirimir o conflito existente entre os eventuais interesses da investigação e direitos fundamentais em presença, estabelecendo a “concordância prática das finalidades”. Face a esta tomada de posição, **o Tribunal Constitucional julgou não terem sido, assim, “violados os artigos 2.º, e 219.º do nosso texto fundamental, no que concerne ao desenho processual traçado ao Ministério Público e ao juiz de instrução, na fase do inquérito, como igualmente não foi o artigo 32.º, n.º 5, da Constituição”**.

**Não obstante, esta decisão acarretou dois votos de vencido, que pugnaram pela inconstitucionalidade da norma invocada, defendendo que “põe em causa a repartição constitucional das funções de investigação e acusação, por um lado, e julgamento, por outro”<sup>393</sup>.**

<sup>393</sup> Cf. Declaração de voto de Maria João Antunes, sufragado por Carlos Pamplona de Oliveira: “Entendo que a norma apreciada nos presentes autos é inconstitucional, face às disposições conjugadas dos artigos 32º, nºs 4 e 5, e 219º, nºs 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa, pelas razões que de seguida se expõem. Chego a este juízo de inconstitucionalidade à margem de uma qualquer valoração, do ponto de vista jurídico-constitucional, da regra da publicidade da fase de inquérito (artigos 86º, nº 1, do Código de Processo Penal e 20º, nº 3, e 32º, nº 5, primeira parte, da Constituição).

Uma das garantias constitucionalmente consagradas é a estruturação do processo criminal segundo um modelo acusatório (nº 5 do artigo 32º). A estrutura acusatória, enquanto impõe a repartição das funções de investigação, acusação e julgamento entre entidades distintas, realiza-se “por divisão de funções processuais entre o juiz ou tribunal, de um lado, e o ministério público, do outro, e não por qualquer outra forma, nomeadamente por divisão entre o juiz do julgamento e o juiz de instrução”. Cf. Dias, Figueiredo. 1988. “Sobre os sujeitos processuais no novo Código de Processo Penal”, O Novo Código de Processo Penal, Almedina, p. 23. A repartição das funções de investigar e acusar e de julgar entre magistraturas distintas, entre a magistratura do ministério público e a magistratura judicial, é imposta quer pelo artigo 219º, nºs 1 e 2, da Constituição, nos termos do qual compete ao Ministério Público exercer a acção penal, gozando de autonomia; quer do artigo 32º, nº 4, da Constituição, segundo o qual toda a instrução é da competência de um juiz, o qual pode delegar noutras entidades a prática dos actos instrutórios que se não prendam directamente com os direitos fundamentais.

A validação, pelo juiz de instrução, da determinação do Ministério Público em aplicar ao processo, durante a fase de inquérito, o segredo de justiça, quando os interesses da investigação o justificarem, põe em causa a repartição constitucional das funções de investigação e acusação, por um lado, e julgamento, por outro. Quando o Ministério Público, em nome dos interesses da investigação, determina a aplicação ao processo do segredo de justiça, durante a fase processual cuja direcção lhe está constitucionalmente reservada, a tal determinação não corresponde um ataque a direitos, liberdades e garantias que justifique uma intervenção ulterior do juiz de instrução, no exercício da função processual que a Constituição lhe reserva em sede de inquérito.

Considerando o que implica a publicidade do processo – assistência, pelo público em geral, à realização dos actos processuais; narração dos actos processuais, ou reprodução dos seus termos, pelos meios de comunicação social; e consulta do auto e obtenção de cópias, extractos e certidões de quaisquer partes dele (artigo 86º, nº 6, do Código de Processo Penal) – não é detectável qualquer limitação ou restrição do direito de defesa do arguido, quando o Ministério Público determina, em nome dos interesses da investigação, a aplicação ao processo do segredo de justiça. Na parte que é relevante para o direito de defesa, é de assinalar que, durante o inquérito, ainda que o processo passe a estar em segredo de justiça,

São, ainda, de referir **outros argumentos**, quer, por parte da doutrina, quer dos operadores entrevistados, para questionar a constitucionalidade do novo regime<sup>394</sup>. De **entre os mais suscitados, salienta-se o argumento de que a regra da publicidade violaria os limites “essenciais” ou “constitutivos”** do conceito de segredo de justiça previsto no art. 20.º n.º 3 CRP, assim como a presunção da inocência, artigo 32.º, n.º 5, da CRP<sup>395</sup>.

**Uma segunda questão essencial que se coloca face ao novo regime do segredo de justiça reside em saber por quanto tempo pode ser prorrogado o período máximo de adiamento do acesso aos autos**, que tem dado origem a diferentes interpretações e aplicações na prática.

Considerando as posições dos agentes judiciais entrevistados, da jurisprudência e da doutrina, **confrontam-se duas posições**: aqueles que entendem que a prorrogação não pode ser por tempo superior ao período inicial de 3 meses, pelo que, no total, o acesso aos autos não pode ser negado por mais de 6 meses<sup>396</sup>; e aqueles outros para quem o prazo da prorrogação não tem limite temporal previsto na lei, ficando ao critério do JIC definir qual o tempo “objectivamente indispensável” à conclusão da investigação, condicionado,

---

o arguido não deixa de ter, em regra, a possibilidade de consultar o auto e de obter cópias, extractos e certidões (artigo 89.º, n.º 1, do Código de Processo Penal)”.

<sup>394</sup> Ver, no sentido da inconstitucionalidade, Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. “Comentário do Código de Processo penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, Universidade Católica Editora, Lisboa; Santos, Manuel Simas. 2008. “Segredo de justiça e modelo de processo penal”. In *Justiça XXI. A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora.; António Henriques Gaspar, “Garantias e eficácia no quadro da nova reforma penal”; Manuel da Costa Andrade, “*Bruscamente no Verão passado*”, a reforma do Código de Processo Penal – *Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 137.º, n.º 3948 e 3949. Em sentido contrário, cf. Silva, Germano Marques da. 2008. *Curso de Processo Penal*. Volume I. 5.ª Edição. Lisboa. Editorial Verbo.

<sup>395</sup> São, ainda, avançados, por alguma doutrina os seguintes argumentos: a) a publicidade é incompatível com a estrutura acusatória do processo penal, que suporia uma fase de investigação, secreta, sem contraditório, dominada pelo MP, e uma fase de julgamento, pública, com contraditório, dominada pelo juiz, e uma separação funcional e orgânica entre estas duas fases; b) a nova articulação de competências entre o MP e o JIC põe em causa a função constitucional do MP, de cumprir a sua função de exercer a acção penal dentro do prazo que a lei lhe confere para a conclusão do inquérito e de que decorre o monopólio da direcção do inquérito; c) a norma do artigo 89.º n.º 6 coloca o problema constitucional de discriminação das partes civis no acesso aos autos, que não teria qualquer justificação material e seria, por isso, uma violação do princípio da igualdade na vertente do princípio da igualdade de armas, bem como uma violação do direito constitucional de acesso ao direito e aos tribunais; d) a incriminação do artigo 88.º n.º 4 é inconstitucional, porque manifestamente desproporcional e excessiva, uma vez que as conversações ou comunicações se tornam públicas ao serem lidas ou ouvidas na audiência de julgamento; e face ao confronto com o crime de violação do segredo de justiça, previsto no art. 371.º CP, cuja cláusula de “ilegitimidade” visa acautelar os casos em que a quebra de segredo já não pode ser censurada porque os elementos publicitados já são do conhecimento público.

<sup>396</sup> Neste sentido, por exemplo, Frederico Costa Pinto e Paulo Pinto de Albuquerque.

sobretudo, pela necessidade de realização de diligências de investigação, muitas vezes, a cargo de terceiros, que não o MP ou os OPC<sup>397</sup>.

Também relativamente a esta controvérsia, **a jurisprudência dos tribunais superiores dividiu-se, assistindo-se a decisões divergentes dentro do mesmo tribunal e, inclusive, dentro da própria secção.** Surgem, assim, dois tipos de acórdãos: aqueles que advogam o limite do prazo de três meses para a prorrogação do adiamento do acesso aos autos, com o fundamento de que não foi intenção do legislador permitir uma prorrogação indefinida daquele prazo<sup>398</sup>; e aqueles outros que afirmam não haver qualquer impedimento legal a que o prazo de prorrogação seja superior ao do adiamento, não tendo sido intenção do legislador inviabilizar as investigações em curso de inquéritos mais complexos<sup>399</sup>.

**A discussão à volta da questão do prazo admissível de prorrogação do adiamento do acesso aos autos inclui duas sub-questões.** Por um lado, a existência de divergências interpretativas gera, não só situações de desigualdade entre intervenientes processuais (arguidos e assistentes), como ainda insegurança jurídica e também desigualdade entre os órgãos de investigação criminal.

<sup>397</sup> Assim, por exemplo Silva, Germano Marques da, *loc. cit.*, e Borges, Antonieta. 2008. “Publicidade do processo Penal e Segredo de Justiça”, in Revista do Ministério Público n.º 114, Abr/Jun 2008.

<sup>398</sup> Neste sentido, cf., a título de exemplo, Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 14.04.2008, segundo o qual “no caso, a interpretação que a decisão recorrida, faz do disposto no art. 89º, n.º 6 do C. P. Penal, no sentido de que a prorrogação da manutenção do segredo de justiça é possível até ao prazo objectivamente indispensável à conclusão da investigação, levaria a uma solução que não foi desejada pelo legislador: a de, a requerimento do MP, o segredo de justiça poder ser prorrogado indefinidamente, enquanto durasse o inquérito, desde que isso fosse “objectivamente indispensável à conclusão da investigação”. No mesmo sentido, cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 06.01.2009.

<sup>399</sup> Cf., neste sentido, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20.01.2009, que contém o seguinte sumários:

“1 - Não obstante as dificuldades de interpretação que o n.º 6 do art.º 89.º tem suscitado, designadamente quanto à duração do prazo de prorrogação aí previsto, dele resulta, a nosso ver, de forma clara, não só pelo seu teor literal mas também pela sua inserção sistemática, o fim do segredo de justiça, na sua vertente de segredo interno, relativamente ao arguido, assistente e ofendido ( e apenas quanto a estes), uma vez decorrido o prazo máximo de duração do inquérito previsto na lei. A partir daí aqueles sujeitos processuais passam a ter o direito de consulta de todos os elementos do processo ainda que o inquérito não se mostre concluído.

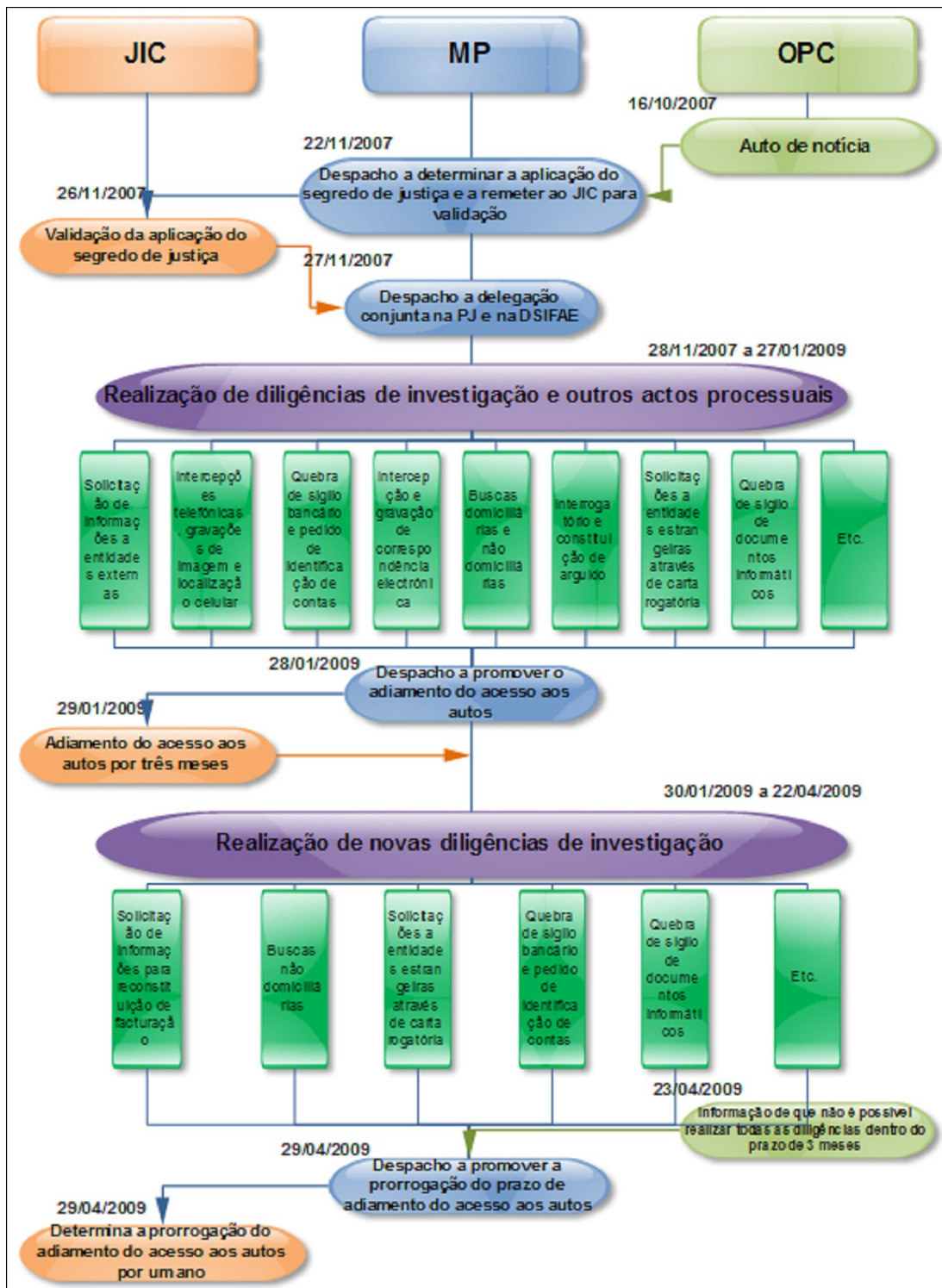
2 - Não faria qualquer sentido que a prorrogação do prazo fosse limitado ao prazo do primeiro adiamento frustrando as investigações mais complexas, pelo que, o segundo adiamento, desde que se verifiquem os requisitos citados, não está sujeito ao prazo máximo de três meses. Posição que, no prazo considerado objectivamente indispensável assegura todos os direitos do Arguido, não viola qualquer princípio constitucional designadamente os artigos 20.º, n.ºs 4 e 5 e 32.º, o n.º 1. da CRP.”

Por outro, **é necessário atentar os fundamentos invocados por aqueles que defendem a possibilidade (e mesmo necessidade) de prorrogação do adiamento do acesso aos autos por período superior a três meses.** Estes fundamentos estão no lastro das posições que defendem a aplicação do regime de segredo a um conjunto de crimes de catálogo. O argumento é que os prazos previstos para o inquérito, e que balizam os prazos de segredo, não permitem a eficiência da investigação de certos crimes, sobretudo dos crimes económico-financeiros, em que a investigação criminal é complexa e, em boa medida, depende da colaboração de entidades externas, cujo prazo de resposta é dilatado.

Considera-se que este tipo de investigação carece de meios e de recursos que o Ministério Público ou os órgãos de polícia criminal não têm, dependendo muitos deles de terceiros, não controlados pelos operadores judiciais. **Salientam-se os exames periciais, os pedidos de informação a várias entidades externas, designadamente a entidades bancárias, as cartas rogatórias, que, nalguns países, levam vários meses ou mesmo anos a cumprir.** Foi-nos referido que, por vezes, a cooperação administrativa internacional é mais expedita do que a utilização de cartas rogatórias, pelo que, quando estão em causa crimes de natureza fiscal, algumas informações pretendidas são solicitadas entre os vários ministérios das finanças dos países envolvidos. No entanto, é de referir que, por um lado, apesar de mais célere, também este canal de comunicação é considerado moroso. Por outro, por vezes as informações pretendidas através de carta rogatória não podem ser substituídas pelo pedido administrativo.

O Caso VII.4 exemplifica um processo de inquérito em que foi determinada a prorrogação do adiamento do acesso aos autos pelo prazo de um ano, por se entender ser esse o prazo objectivamente indispensável à conclusão da investigação. Este processo de inquérito, aberto em Outubro de 2007, em inícios de Maio de 2009, possuía 14 volumes, 38 apensos com documentos bancários e 227 apensos com documentos apreendidos.

**Caso VII.4 – Tipo de crime: Crime de fraude fiscal (fraude de IVA em carrossel)**



Fonte: OPJ

A plêiade de documentos e diligências de inquérito em processos de especial complexidade, cuja densidade se procura demonstrar no caso *supra*, é



considerável. Por exemplo, num processo de grande complexidade, entre 16/10/2007 e 21/05/2009, registavam-se 80 despachos do Ministério Público e 57 do juiz de instrução criminal, tendo sido ordenadas, entre outras diligências investigatórias, 137 pedidos de informação a bancos, 88 pedidos de informação a empresas, 46 buscas e 25 apreensões. Sendo que se constata, neste tipo de processos, especialmente após a entrada em vigor da reforma penal de 2007, um esforço maior de articulação entre órgãos de polícia criminal, magistrados do Ministério Público e juiz de instrução criminal.

No processo em causa, como em outros da amostra, não se denotam especiais paragens ou “tempos mortos” do processo. De facto, é impressionante o número de registos que, quase quotidianamente, se fazem no processo e o “vaivém” do processo entre órgãos de polícia criminal (e, com frequência, primeiro do agente para o seu superior hierárquico) e o MP para a promoção de determinados actos e o juiz de instrução para os despachar. É considerável o tempo do processo consumido nestes caminhos! Facilmente se percebe que tal “activismo” só é possível em um número reduzido de processos.

**A leitura dos registos do processo** (entradas e saídas nos diferentes órgãos, conclusões, promoções, despachos vários, diligências, etc.) **convoca-nos para uma reflexão mais profunda sobre a organização da investigação criminal, a definição das estratégias de investigação e a articulação entre MP e órgãos de polícia criminal. Esta é uma questão central do sistema de justiça criminal. Arriscamos a dizer, desde já, que sem uma profunda reflexão sobre ela pouco sentido fará a promoção de qualquer alteração de natureza legal.**

Ora, **o trabalho de monitorização permitiu identificar um debate, que começa a emergir com a força de argumentos sólidos dentro do próprio Ministério Público, sobre a organização do Ministério Público em matéria de investigação criminal, a sua competência funcional e articulação com os órgãos de polícia criminal, bem como relativamente aos métodos e estratégias de investigação.** Critica-se, designadamente, as opções pela criação de “mega-processos” que se apelidam de “ingeríveis”, discute-se a possibilidade de aplicação aos processos de inquérito de políticas gestionárias do processo, fixando-se, no início, os objectivos a alcançar com um inquérito,

“deixando cair” parte da matéria investigada, que se considere como de menor importância, ou de prova pouco provável. Esta é, contudo, uma reflexão crítica que não identificámos como colectivamente organizada no âmbito do Ministério Público.

Surge, com este debate, **a questão da formação e da competência técnica para a investigação**. Todos os entrevistados do MP referiram não existir definição de linhas de investigação consoante o tipo de crime em causa, **afirmando que foram “aprendendo com a prática”**. Esta atitude casuística perante a investigação criminal convoca **a necessidade de reconfigurar os programas de formação dos agentes judiciais para a investigação criminal, bem como a sua colocação, sobretudo, para a investigação da criminalidade complexa**<sup>400</sup>.

Para alguns dos operadores entrevistados, **a eficácia da investigação daquela criminalidade implica a definição e o “respeito” por linhas e protocolos de investigação** (a investigação *by the book*), que é necessário conhecer. Neste âmbito, chama-se, por exemplo, a atenção para o facto de, em boa parte os magistrados que são colocados nos DIAP terem ali a sua primeira colocação, não tendo experiência de investigação criminal, nem de julgamento, o que dificulta a percepção sobre a prova fundamental, na perspectiva do julgamento. Acresce que não há a preocupação em avaliar os resultados da investigação em função dos resultados do julgamento e não da acusação.

**As deficiências da investigação, técnicas e organizacionais, têm um impacto muito para além do processo de inquérito**. Acabam por se reflectir na acusação e, para além dela, na sua sustentação em julgamento. Contra advogados experientes, assessorados por boas equipas, o Ministério Público aparece, aos seus olhos, fragilizado. Consideram que, ainda que a investigação esteja bem estruturada, e é sua opinião que, em regra, não está na maioria dos casos com que se confrontam, o que possibilita “fáceis” anulações da prova, absolvições, redução do número de crimes, etc, é muito difícil a um magistrado

---

<sup>400</sup> Vários foram os magistrados do Ministério Público críticos da forma de constituição das chamadas “equipas especiais”, referindo que as mesmas podem suscitar dúvidas quanto à legitimidade do titular do inquérito, defendendo, em consequência, a sua institucionalização, através da criação de especializações efectivas dentro dos DIAP e da obrigatoriedade de avocação dos inquéritos por estes quando cumpridos os respectivos requisitos.

sustentar, em julgamento, um (mega) processo que não conhece. Na discussão desenvolvida no âmbito deste trabalho de monitorização, foi possível encontrar outras posições com outros argumentos, no plano dos princípios e da eficiência da investigação no seu todo, a favor desta divisão do trabalho. O que reiteramos é que esta é uma questão sobre a qual é preciso reflectir.

Ainda neste contexto, pudemos constatar, em parte fruto da introdução das alterações relacionadas com o segredo de justiça e com a prisão preventiva, mas, também, de outras leis avulsas, nomeadamente as relacionadas com o combate ao branqueamento de capitais e à criminalidade económico-financeira, a um esforço acrescido na resposta de várias instituições. Contudo, os tempos de resposta, relativamente aos prazos de inquérito, continuam deficitários.

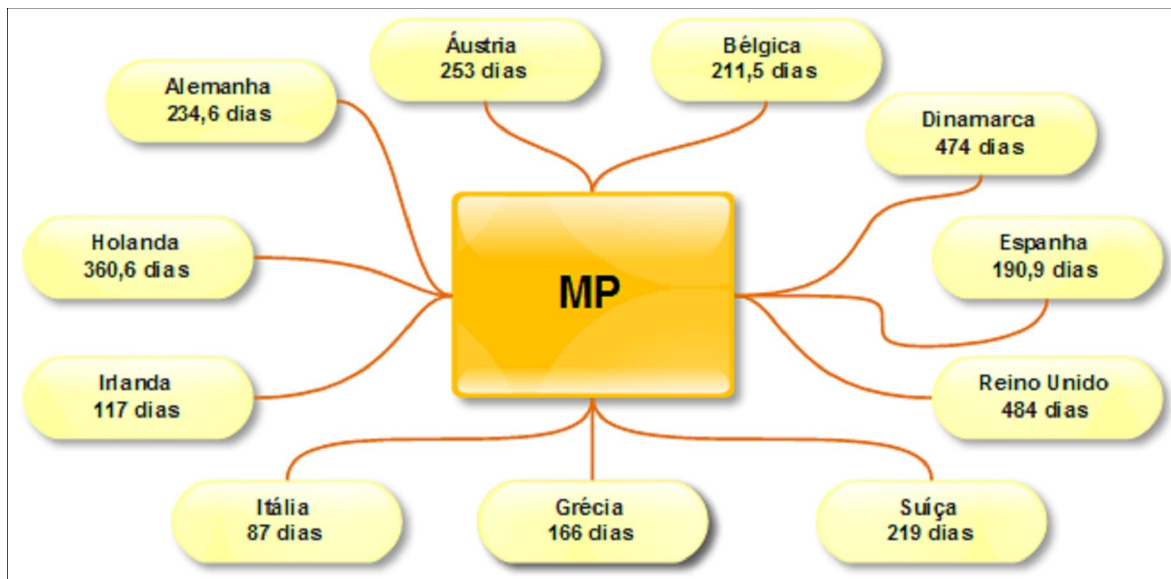
Um dos problemas mais recorrentemente apontados pelos entrevistados, especialmente no âmbito de processos de maior complexidade, para a dificuldade de cumprimento dos prazos de inquérito, prende-se com a demora (e, por vezes, ausência) do **cumprimento das cartas rogatórias**. A título de exemplo, num dos processos consultados (Caso VII.5) foram expedidas 5 cartas rogatórias entre Outubro e Novembro de 2008 para cinco países diferentes. Dessas cinco, apenas uma foi devolvida em Fevereiro deste ano, encontrando-se as restantes pendentes.

Num outro processo de inquérito, entre Outubro de 2007 e Fevereiro de 2009, foram expedidas 79 cartas rogatórias para 14 países diferentes. Os tempos médios de resposta de cada país, dos que já devolveram as cartas, apresentam-se na seguinte figura<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> A figura mostra apenas os tempos médios de resposta relativamente aos países que já devolveram as cartas rogatórias.

**Caso VII.5 - Tempo médio de resposta de cartas rogatórias (devolvidas) num inquérito concreto**



Fonte: OPJ

O novo regime da publicidade dos autos teve o mérito de obrigar o sistema de justiça penal a confrontar-se e a discutir, não uma questão nova, surgida em consequência da publicação da lei, mas a velha questão dos meios e da organização do Ministério Público e das polícias no âmbito do inquérito, bem como da sua articulação com outras entidades<sup>402</sup>. Esta é uma questão complexa, que não pode ser discutida sem que se discutam muitas outras questões, designadamente, como acima já referimos, a articulação entre órgãos de polícia criminal e Ministério Público, a racionalização de meios com outro tratamento processual à criminalidade de pequena e média gravidade (ver *infra* o ponto sobre os processos especiais) e organização interna do Ministério Público.

Uma outra questão que tem suscitado **controvérsia interpretativa** é a **definição do âmbito do acesso aos autos**. O Tribunal Constitucional pronunciou-se já sobre a constitucionalidade da norma do artigo 89.º, n.º 6, do CPP, interpretada no sentido de que, findos os prazos previstos no artigo 276.º e os das prorrogações previstas no n.º 6, do artigo 89.º, o arguido tem acesso

<sup>402</sup> Algumas destas questões serão analisadas *infra*, no ponto referente à prova e aos meios de obtenção da prova.

automático e irrestrito a todos os elementos constantes do inquérito, independentemente da sua natureza, julgando-a inconstitucional<sup>403</sup>.

A validade da publicidade interna e irrestrita do processo durante a fase de inquérito foi, neste Acórdão, aferida face ao disposto no artigo 20.º, n.º 3, da Constituição da República, que erige, desde a revisão constitucional de 1997, o segredo de justiça à categoria de bem constitucionalmente protegido. O Tribunal Constitucional segue de perto Frederico de Lacerda da Costa Pinto<sup>404</sup>, para quem o artigo 89.º, n.º 6, do CPP, não pode permitir o acesso automático aos autos sempre que tal possa pôr gravemente em causa a investigação, se a sua revelação impossibilitar a descoberta da verdade ou se criar perigo para a vida, integridade física ou psíquica ou para a liberdade dos participantes processuais ou vítimas do crime – o que resulta de uma aplicação analógica dos limites dos artigos 194.º, n.º 4, alínea b), e 86.º, n.º 9, ambos do CPP. Considerando que o mero diferimento do acesso à globalidade do inquérito para momento subsequente ao respectivo encerramento não prejudicava, no caso concreto, o adequado exercício dos direitos de defesa do arguido, o Tribunal Constitucional julgou inconstitucional a norma referida, por não proteger “adequadamente os interesses de terceiros, consentindo a lesão da sua privacidade decorrente da irrestrita concessão de acesso a todos os elementos do inquérito aos arguidos que o requereram”<sup>405</sup>.

---

<sup>403</sup> Acórdão n.º 428/2008, de 12 de Agosto de 2008, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 30 de Setembro de 2008.

<sup>404</sup> Cf. Pinto, Frederico de Lacerda da Costa. 2008. “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal” em *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, vol. II, Lisboa, p. 627-644.

<sup>405</sup> Em declaração de voto, Benjamim Silva Rodrigues entendeu que a decisão referida censura ilegitimamente o juízo de proporcionalidade levada a cabo pelo legislador subjacente à norma em apreço, uma vez que, por via do artigo 20.º n.º 3, “a Constituição remeteu para o legislador ordinário não só a definição dos diversos conteúdos do segredo de justiça, como a previsão dos termos em que a protecção desses conteúdos deve ser assegurada, apenas exigindo, quanto a tais termos, que eles sejam adequados”. Tendo em conta ainda que a) no caso concreto, a quebra do segredo diz respeito apenas ao arguido, que não a outros sujeitos processuais; b) que ela apenas ocorre depois de esgotados os prazos de duração máxima do inquérito, susceptível de prorrogação nos termos do artigo 89.º n.º 6 do CPP; c) que os elementos processuais em causa, ainda que ligados à esfera privada de terceiros, são apenas aqueles que possam constituir meios de prova, nos termos do artigo 86.º n.º 7 do CPP; d) e que a consulta do processo nos termos do artigo 89.º n.º 6 do CPP não exonera o arguido do dever de manter o segredo de justiça relativamente aos elementos a que acedeu; conclui que a tese vencedora concede “uma protecção máxima (de tipo absoluto) ao princípio da investigação criminal, durante a fase do inquérito, com detrimento da eficácia e eficiência da garantia constitucional de que o processo criminal assegura (no tempo adequado) todas as garantias de defesa ao arguido (artigo 32.º n.º 1 da CRP)”.

Vários magistrados do Ministério Público mostraram-se preocupados com as consequências de decisões divergentes, em especial no âmbito do mesmo processo, considerando, por isso, que deve existir uma rigorosa definição dos parâmetros de acesso<sup>406</sup>.

Levantam-se, ainda, dúvidas **quanto à possibilidade de assistência a actos processuais durante a fase de inquérito**. Contudo, esta questão não foi referida como tendo qualquer impacto prático. Os agentes entrevistados assumiram que nunca se tinham confrontado com ela dos tribunais<sup>407</sup>.

**Muitos advogados continuam, ainda, a referir obstáculos ao acesso aos processos, não obstante estes não se encontrarem em segredo de justiça, por parte de funcionários de justiça e Ministério Público.** Estes obstáculos devem-se, por um lado, a um problema organizacional ou de recursos, mas também a uma certa resistência por parte daqueles operadores judiciais na adaptação às novas regras. Diga-se, aliás, que continua a ser prática, por parte do Ministério Público, relativamente a alguns processos,

---

<sup>406</sup> Perante toda esta problemática, Frederico da Costa Pinto veio defender que o novo regime do referido artigo 89.º, n.º 6, "(...) é razoavelmente desnecessário e gera mais problemas do que aqueles que resolve, podendo facilmente ser convertido num boicote à investigação criminal", pelo que sugere uma intervenção legislativa urgente (que passaria, designadamente, pela eliminação do referido normativo, visto como desnecessário e problemático), ou uma interpretação do artigo em conformidade com o artigo 20.º, n.º 3, da CRP, acautelando-se dessa forma a investigação criminal, "condição essencial do sistema constitucional de administração da justiça". Cf. Pinto, Frederico de Lacerda da Costa. 2008. "Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal". In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 32-34.

<sup>407</sup> Germano Marques da Silva entende que a possibilidade de assistência se restringe à audiência de discussão e julgamento, pois só este acto é expressamente declarado público pela lei, entendimento que é partilhado por Frederico Costa Pinto. Cf. Silva, Germano Marques da. 2008. "A publicidade do processo penal e o segredo de justiça. Um novo paradigma?" In RPCC, ano 18, n.º 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora. Mais contundente, Paulo Pinto de Albuquerque, perante o facto de, na sua opinião, "a lei não exclui[r] ninguém de assistir às diligências do inquérito", entende que "esta 'desadequação' do novo regime de publicidade externa do inquérito ultrapassa mesmo os limites do princípio da proporcionalidade, pois é inadmissível que o despacho de exclusão do público de determinado acto processual ou a parte do mesmo seja recorrível (...), mas o despacho do juiz que determina o segredo externo no inquérito seja irrecorrível". Já a Procuradoria-Geral da República parece perfilhar entendimento diferente, ao assinalar que a publicidade do julgamento, à qual obedecem a própria arquitectura dos tribunais e estrutura das salas de audiência, é uma "realidade não facilmente transponível para o conjunto de actos processuais levados a cabo nas fases preliminares do processo, pelo que a nova dimensão da publicidade pode dar origem a dúvidas sobre a possibilidade de o público, em geral, assistir à prática de actos de inquérito e de instrução". Cf. Pinto, Frederico de Lacerda da Costa. 2008. "Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal". In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial); Albuquerque, Paulo Pinto de. 2007. "Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem". Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 244.

apenas pedir a validação do segredo quando o advogado vem requer o acesso aos autos.

A alteração das regras do segredo de justiça colocou, ainda, uma última questão no plano substantivo relacionado com a alteração do tipo incriminador do artigo 371.º, n.º 1, do CP (crime de violação de segredo de justiça), e a criação de um tipo legal novo (artigo 88.º, n.º 4, do CPP: publicação não autorizada de escutas integradas no processo).

Quanto à alteração propriamente dita do n.º 1, do artigo 371.º, que consistiu no acrescento do elemento “independentemente de ter tomado contacto com o processo”, a generalidade dos autores entende que tal não implicou a reformulação do tipo legal, tendo vindo outrossim clarificar dúvidas interpretativas quanto ao seu âmbito subjectivo, pelo acolhimento da opinião de muitos, agora expresso na letra da lei<sup>408</sup>. Naturalmente que, para aqueles que interpretavam de forma diversa a antiga redacção do normativo, esta alteração teve um sentido neo-criminalizador, pelo que regeirão as regras de aplicação da lei penal substantiva no tempo. Não sendo de aplicação retroactiva, não poderá ser aplicado nem em processos pendentes, nem a factos praticados antes da sua vigência<sup>409</sup>.

Por outro lado, coloca-se a questão de saber se os factos praticados ao abrigo da lei anterior, mas que, caso tivessem sido ao abrigo da reforma de 2007, não configurariam um caso de segredo de justiça, foram objecto de

---

<sup>408</sup> Cf. a este respeito, a resenha de Frederico da Costa Pinto. Pinto, Frederico de Lacerda da Costa. 2008. “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 40-41.

<sup>409</sup> Alerta ainda Frederico da Costa Pinto para uma outra decorrência desta alteração ao artigo 371.º, n.º 1, do CP. Ao manter-se inalterado o número 2, do mesmo normativo, afirma, “assim, acabou por se criar uma dupla assimetria: em processo de contra-ordenação tem plena aplicabilidade o n.º 2 do art. 371.º, pelo que o processo estará obrigatoriamente em segredo de justiça em toda a sua tramitação administrativa; e, por outro lado, em processo penal a sujeição do inquérito a segredo de justiça depende de requerimentos e decisões do JIC, enquanto em processo de contra-ordenação a fonte da sujeição do processo a segredo durante a fase organicamente administrativa é a própria lei”. Cf. Pinto, Frederico de Lacerda da Costa. 2008. “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 41. Apontando uma solução diversa, o Parecer da PGR n.º 84/2007, de 26.03.2008 (Relator: António Leões Dantas) defende uma solução a respeito do segredo de justiça na fase administrativa do processo contra-ordenacional, baseado em requerimentos dos interessados e decisões da autoridade administrativa, judicialmente sindicáveis (cf. Parecer PGR 84/2007, in DR II 07.04.2008, e Pinto, Frederico de Lacerda da Costa. 2008. “Publicidade e segredo na última revisão do Código de Processo Penal”. In Centro de Estudos Judiciários Estudos - Jornadas sobre a Revisão do Código de Processo Penal. Revista n.º 9 (Especial), p. 41, in fine). De facto, a própria aplicabilidade do regime da publicidade e do segredo do processo penal ao processo contra-ordenacional é objecto de alguma discussão.

descriminalização. Esta questão, que não deixa de ser transitória, não tem obtido resposta uniforme por parte da jurisprudência<sup>410</sup>.

---

<sup>410</sup> Em Acórdão datado de 11/06/2008, a Relação de Coimbra decidiu que “embora de regulado no art. 86.º do CPP, a violação do segredo de justiça ao constituir crime, nos termos do art. 371.º do CP, é lei substantiva, pelo que se deve aplicar o regime mais favorável ao agente. Como no processo que deu origem aos autos já havia sido deduzida a acusação quando foi dada a notícia, já não se verificava a obrigação de sigilo, caso vigorasse ao tempo a redacção da Lei 48/2007. Tem a mesma lei de ser aplicada retroactivamente dado que é mais favorável ao arguido. A situação concreta constituía crime, face à lei antiga, e deixou de o ser, face à lei nova”.

Já em Acórdão datado de 25/06/2008, a mesma Relação decidiu que “as presentes alterações processuais não alteraram o conceito de segredo de justiça, designadamente para o que este tem de jurídico-constitucional. O artigo 86.º do CPP apenas alterou os pressupostos processuais para que o segredo se estabeleça. O art. 371.º do CP pune a violação do segredo de justiça, pressupondo que este esteja em segredo, independentemente da forma como foi tornado em segredo, mantendo-se o bem jurídico protegido. No presente caso o arguido violou o segredo de justiça a que estava obrigado, sendo que nem sequer se põe a questão da sucessão de leis no tempo, pois que a alteração do art. 371.º do CP não afastou o tipo, podendo outrossim abranger mais situações que antes abrangeria, atenta a alteração do CPP”.



## 5. A comunicação de excesso de prazo de inquérito

A questão dos prazos de inquérito e do seu cumprimento foi recorrente ao longo de todo o trabalho de campo, conexionada com questões como a do segredo de justiça, dos prazos de prisão preventiva, dos tempos das perícias e de certas provas ou meios de prova (nomeadamente, o atraso no cumprimento das cartas rogatórias). Os prazos previstos no artigo 276.º, do CPP são considerados impraticáveis para alguma da criminalidade, essencialmente para casos de maior complexidade.

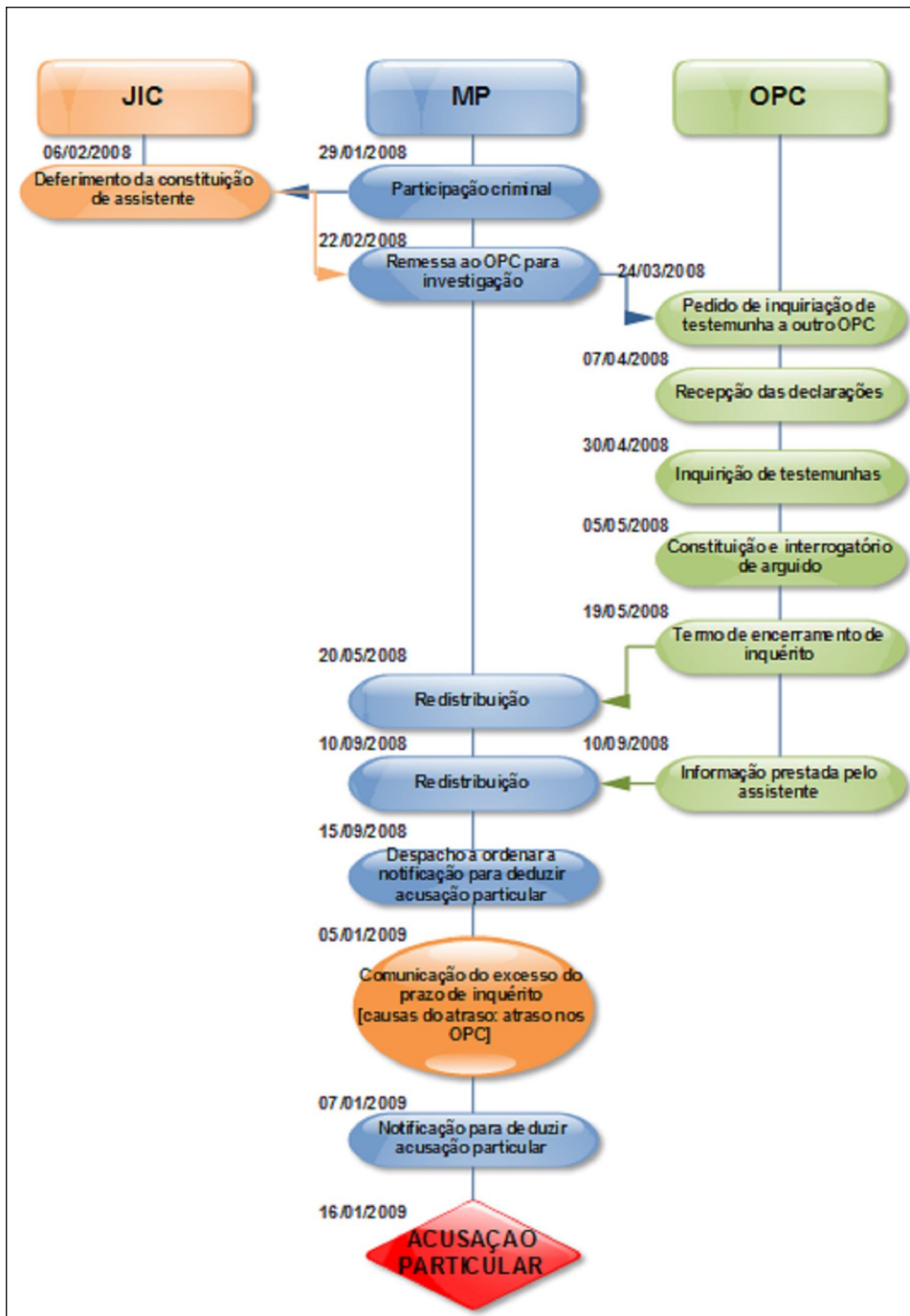
A reforma de 2007, com o objectivo de impor maior celeridade ao processo de inquérito, passou a determinar como obrigatória a comunicação da ultrapassagem do prazo de duração máxima do inquérito, pelo magistrado do Ministério Público titular do processo, ao seu superior hierárquico<sup>411</sup>.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
	<p>O magistrado do Ministério Público titular do inquérito comunica ao seu superior hierárquico imediato a ultrapassagem do prazo de duração máxima do inquérito, acompanhada das razões que explicam o atraso e o período necessário para concluir o inquérito.</p> <p>Perante tal comunicação, o superior hierárquico comunica ao Procurador-Geral da República, ao arguido e ao assistente, e poderá ainda avocar o processo em causa.</p> <p>O Procurador-Geral da República poderá determinar, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, a aceleração processual (artigo 276º ,n.ºs 4, 5 e 6, do CPP).</p>

A partir de Outubro de 2008, passou a ser possível aos magistrados do Ministério Público proceder ao registo e comunicação informáticas, para a hierarquia, do excesso do prazo de inquérito, através do **Sistema de Informação do Ministério Público (SIMP)**. O Caso VII.6 mostra um exemplo de um inquérito em que houve lugar àquela comunicação por via informática.

<sup>411</sup> A informação sobre o número de comunicações de excesso de prazo de inquérito, bem como sobre o tipo de crimes em causa, está a ser centralizada na Procuradoria-Geral da República.

Caso VII.6 – Tipos de crime: Cinco crimes de difamação e de ofensa a pessoa colectiva



Fonte: OPJ

A comunicação de excesso de prazo de inquérito é acompanhada, não só pela indicação do **prazo previsível** de termo do inquérito, mas, ainda, da **razão pela qual o prazo foi excedido**. Tais comunicações são concentradas na Procuradoria-Geral da República. Consideramos que seria fundamental fazer-se

uma **categorização das causas do excesso do prazo de inquérito** e, com base em tal diagnóstico, estabelecer as medidas necessárias para uma maior celeridade na resolução dos inquéritos ou influenciar no sentido da sua adopção. Como veremos adiante, segundo os entrevistados, até ao momento, não se registam consequências do registo e centralização desta informação.

A obrigação legal de comunicação gerou, **no início da entrada em vigor da reforma penal, alguma apreensão e desestabilização dos serviços**, sobretudo nos serviços do Ministério Público com um volume processual elevado. Essa turbulência foi, no entanto, transitória. O Despacho do Procurador-Geral da República de 14 de Setembro de 2007, que permite que as Procuradorias-Gerais Distritais estabeleçam uma calendarização faseada para o cumprimento da obrigação de comunicação do excesso do prazo de inquérito, e os consequentes Despachos das Procuradorias-Gerais Distritais aliviaram aquela preocupação, mas não eliminaram a convicção de alguns magistrados de que se trata de uma medida com uma carga burocrática excessiva.

Não obstante a apreensão inicial, a previsão legal daquela obrigação originou, em virtude dos despachos emitidos pelas PGD, que estabeleceram a mencionada calendarização, um **esforço de organização dos serviços do Ministério Público, não só no sentido de dar cumprimento ao dever de comunicação, mas, ainda, no sentido de concluírem os inquéritos mais antigos de forma mais célere**<sup>412</sup>.

---

<sup>412</sup> A título de exemplo, antes mesmo da emissão de orientação por parte da PGD de Lisboa, estabelecendo a calendarização para o exercício do dever de comunicação, o DIAP de Lisboa, em reunião tida entre os Procuradores da República e a Directora do DIAP, em 4 de Dezembro de 2007, definiram um conjunto de procedimentos para dar resposta a esta nova exigência legal. Da acta da citada reunião, relativamente ao ponto em apreço, pode ler-se o seguinte: “Constata-se que em 30 de Novembro de 2007 existiam 8.867 tecnicamente atrasados, ou seja, que ultrapassavam os 8 meses do prazo de duração máxima do inquérito, o que corresponde a 45,5% dos inquéritos pendentes. Irá ser emitida orientação da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa sobre o cumprimento das comunicações obrigatórias impostas no artigo 276.º, n.º 4, do CPP. Deve o Departamento preparar-se para tal inevitabilidade, pelo que se acorda no seguinte: 1- são obrigatórias as comunicações por inquéritos atrasados que tenham sido registados com data posterior a 15 de Setembro de 2007, ou seja, que em 16 de Maio de 2008 ainda se encontrem pendentes; 2 – é obrigatória a comunicação dos inquéritos atrasados com registo anterior a 2001 inclusive; 3 – as comunicações dos restantes inquéritos atrasados far-se-ão de forma gradual durante o ano de 2008, conforme orientação a emitir pela PGDL; 4 - Os Srs. Procuradores da República estabelecerão um plano de conclusão de processos com registo anterior a 2005, inclusive, a cumprir durante o próximo ano; 5 – as comunicações dos inquéritos atrasados terão todas origem única no respectivo titular do inquérito, que as dirigirá imediatamente no sentido hierárquico e intraprocessual previsto (superior hierárquico, Procurador-Geral da República, arguido e assistente); são efectuadas de forma tripla, uma única vez, pela respectiva Secção de Processos; razões imperativas de economia processual impõem este procedimento simplificador

A percepção negativa dos magistrados do Ministério Público entrevistados foi, também, **mais evidente nos primeiros meses após a entrada em vigor da reforma, referindo que aquela obrigação se traduzia em mera burocracia.** Esta visão era indissociável dos procedimentos inicialmente adoptados, que envolviam o preenchimento manual de formulários que eram, posteriormente, enviados para o respectivo superior hierárquico e depois para a PGR. Este procedimento, além de burocrático, era moroso, não se tornando amigável ao utilizador, que, em consequência, não aderiu ao mesmo.

Com a introdução do Sistema de Informação do Ministério Público, que, segundo nota informativa da PGR, se encontra disponível, pelo menos desde 10 de Outubro de 2008, a percepção negativa dos magistrados diminuiu, continuando-se, no entanto, a registar queixas relativamente ao acesso à mencionada rede de intranet e à dificuldade em aceder à mesma, tendo-se verificado que, em algumas comarcas, já posteriormente à entrada em vigor do SIMP, as comunicações continuassem a ser realizadas em formato papel.

No final do trabalho de campo, as percepções negativas por parte dos magistrados do Ministério Público entrevistados centravam-se, essencialmente, na ausência de consequências práticas por **impossibilidade de resposta por parte da Procuradoria-Geral da República à quantidade de informação que lhes foi enviada.** Após a realização da comunicação, os magistrados entrevistados referiram, de forma unânime, que nenhum tratamento estava a ser feito, **não havendo qualquer *feed-back* por parte da hierarquia relacionado com tal tema.**

**Esta ausência de utilidade das ferramentas que vão sendo dispostas ao serviço do Ministério Público traduz alguma falta de organização e de aproveitamento das linhas hierárquicas.** Segundo o disposto no artigo 276.<sup>o</sup>, a comunicação deverá ser feita ao superior hierárquico imediato e, posteriormente, ao Procurador-Geral da República. O percurso destas comunicações omite a prestação de informação às Procuradorias-Gerais Distritais, embora no início, quando a comunicação ainda era feita em papel, essa informação também estivesse centralizada na respectiva PGD.

---

e respeitador do fim visado; 6 – foi aprovado modelo único de comunicação obrigatória dos inquéritos atrasados – será difundido pelos Ex.mos Magistrados e Técnicos de Justiça Principais”.

Com a informatização da comunicação do excesso de prazo de inquérito, **as comunicações são realizadas através do SIMP directamente à PGR, sem passar pelas PGD.** Só passa pela PGD os processos que estão avocados pelo PGR dos quais o Procurador-Geral Distrital é superior imediato. Esta situação é de especial importância tendo em atenção as **funções de organização dos respectivos serviços do Ministério Público que competem às PGD.** Para o cabal cumprimento de tais competências é-lhes essencial possuírem todos os elementos que possam ajudar à tomada de decisões.

Da mesma forma, também a actuação dos Procuradores de Círculo ou dos Procuradores Coordenadores se revela de grande diversidade, assumindo **comportamentos atomísticos**, não coordenados, o que gera procedimentos díspares nas várias comarcas. **Em algumas comarcas assistiu-se a um esforço de organização concertada dos serviços.** No entanto, para a maioria dos entrevistados, aqueles magistrados continuam a não assumir, de forma eficiente, as funções de coordenação.

O papel dos Procuradores Coordenadores está, hoje, na ordem do dia. Estes têm que ser chamados a desenvolver a actividade para a qual estavam pensados, ou seja, a coordenação.

Além das questões acima referidas, que se prendem, essencialmente, com a organização interna do Ministério Público (a importância das estruturas intermédias e a definição do papel dos Procuradores da República na estrutura hierárquica do Ministério Público), matéria longamente discutida, designadamente, no âmbito da nova organização judiciária, e que ganha relevo na discussão em apreço, emergem outros **constrangimentos decorrentes da prática e cultura de exercício da advocacia.**

A par da comunicação ao superior hierárquico e à PGR de que o prazo de inquérito se encontra já ultrapassado, o magistrado do Ministério Público titular do inquérito deve, ainda, notificar de tal facto o assistente e o arguido. No entanto, segundo a maioria dos entrevistados, assiste-se a uma completa ausência de resposta consequente à comunicação de excesso de prazo de inquérito.

**Esta inacção é reconhecida pelos próprios, que a atribuem, fundamentalmente, a três circunstâncias:** à descrença de que as

comunicações tenham algum efeito prático; ao desinteresse em que o processo corra os seus termos de forma célere (porque pode servir a estratégia de defesa dos interesses do seu representado); e a um certo “temor reverencial” que é admitido pelos advogados em relação aos magistrados.

A “auto-inibição”, que foi referida por vários advogados, em reagirem ao excesso de prazo de inquérito é tanto mais sentida quanto mais pequena é a comarca. As situações que nos foram descritas fazem, mais uma vez, emergir práticas de exercício da advocacia, que devem impor uma reflexão profunda, quanto ao exercício efectivo dos direitos de defesa de arguidos e ofendidos.

## **Síntese**

### *Constituição de arguido*

A necessidade de se avaliar da existência de uma suspeita fundada da prática de um crime por pessoa determinada e a exigência de validação da constituição de arguido por órgão de polícia criminal, gerou, por parte dos operadores judiciais, duas atitudes distintas, que traduzem duas formas diferentes de actuação face ao instituto em causa, podendo levar, de facto, a uma densificação de garantias ou, tão somente, a um mero formalismo.

A aplicação prática desta medida pode seguir cursos diferentes, consoante a perspectiva dos agentes judiciais que a aplicam, verificando-se nas diversas comarcas procedimentos e “atitudes” diversificadas, em face, não só das opiniões individuais relativamente à bondade da medida, como ainda da articulação local existente entre OPC e MP, que se revela difícil, também, face à ausência de uma rede informática eficaz entre OPC e MP que permita uma tramitação de todo o processo de forma mais célere e menos burocratizada e na qual convergem os diferentes OPC.

Não obstante as diferentes atitudes perante a alteração legislativa, assiste-se, genericamente, à alteração do momento da constituição de arguido, relativamente ao que sucedia no âmbito da lei anterior. Com a actual reforma, parece estar a consolidar-se uma prática, quase oposta, de impelir aquele acto para momento posterior, constituindo, frequentemente, a constituição de arguido um dos últimos actos de inquérito.

Esta realidade tem, no entanto, justificações e fundamentos complexos, não derivando, unicamente, das alterações legais relativamente à constituição de arguido. De facto, na criminalidade mais complexa, nomeadamente na criminalidade económico-financeira, a alteração de tal momento é determinada por outras alterações legislativas, designadamente, no que respeita ao segredo de justiça, que determinou a adopção de diferentes estratégias de investigação.

### *Interrogatório do arguido*

A par da alteração do momento de constituição de arguido, também o interrogatório judicial é, em regra, mais tardio, com a reforma de 2007. Também aqui, na criminalidade de investigação mais complexa, nomeadamente na criminalidade económico-financeira, a tomada de declarações ao arguido é usualmente relegada para um momento imediatamente posterior à realização de diligências de inquérito que colocam o suspeito em contacto com o processo criminal, como seja, após a realização de buscas.

As alterações relacionadas com o interrogatório de arguido também tiveram como escopo reforçar os direitos e garantias dos arguidos, tendo sido realçado pela maioria dos operadores entrevistados tratar-se de positivamente de práticas já instituídas, por força, inclusive da jurisprudência dos tribunais superiores.

Não obstante, surgirem, também, ao longo do trabalho de campo realizado, notícias de dois tipos de problemas ou dificuldades encontradas. Por um lado, refere-se a duplicação de procedimentos impostas pela lei (elaboração de mini-acusação pelo Ministério Público para apresentar o arguido a interrogatório judicial e transcrição para a acta das informações prestadas ao arguido).

Por outro, regista-se uma tensão na delimitação de quais os elementos que deverão ser revelados ao arguido quando o processo esteja em segredo de justiça. As alterações introduzidas, quanto à tomada de declarações ao arguido, nomeadamente com a necessidade de explicação dos elementos que corroboram os factos que são imputados aos arguidos, geram uma tensão entre

a salvaguarda dos direitos e garantias dos arguidos e a protecção da investigação, sentida por todos os operadores e que sempre se irá verificar.

A necessidade de prestação de informações ao arguido, principalmente no que respeita aos elementos de prova constantes do processo, faz emergir igual necessidade de proceder a uma ponderação adequada entre a garantia dos direitos dos arguidos e a eficácia da investigação criminal. O papel a desempenhar pelos diversos intervenientes no processo assume novos contornos e desafia os métodos tradicionais de investigação, o que exige tempo de adaptação.

#### *A intervenção do advogado*

As dificuldades de nomeação de defensor que, em algumas comarcas, se deve a uma rejeição por parte dos advogados do novo sistema de nomeação e a inoperância do sistema SINOA reportada em várias comarcas, além de colocarem a questão da efectividade de uma defesa condigna à generalidade dos cidadãos, têm levantado entraves à realização dos interrogatórios judiciais e julgamentos sumários.

Ora, quando falamos da solidificação de garantias ou de *excesso de garantismo* não nos podemos esquecer das condições em que as mesmas são exercidas, não podendo generalizar a todas as situações e arguidos. Arriscamos a dizer que, pelo contrário, uma boa parte dos arguidos continua a não beneficiar sequer das anteriores garantias. A reflexão sobre o sistema de acesso ao direito e à justiça impõem-se, não só motivada por estas questões, mas avaliando as condições em que, em geral, está a ocorrer.

Efectivamente, as alterações ao regime do interrogatório de arguido, acompanhadas com as restantes alterações legislativas, nomeadamente no âmbito do segredo de justiça, reclamam dos vários intervenientes no processo a assunção do papel que são convocados a desempenhar. O defensor do arguido vê o seu papel reforçado. Não obstante, alguns entrevistados chamam a atenção para o facto de, por vezes, a presença de advogado ser inócua, o que coloca em causa a existência de um verdadeiro direito de defesa.



Neste, como em outros aspectos, o cumprimento cabal dos desígnios desta e de outras reformas estruturantes tem que ser acompanhado da formação adequada de todos os intervenientes, que permitam consciencializar os vários intervenientes dos papéis que são chamados a assumir. A intervenção do advogado, quer do arguido, quer do assistente, continua a reger-se pelos moldes tradicionais seguidos até à entrada em vigor da reforma, sendo que, mesmo naqueles actos em que passou a ser possível a presença de advogado (e, por vezes, mesmo obrigatória), segundo os entrevistados, a mesma não se traduz numa participação activa ou sequer numa mais-valia para a salvaguarda dos direitos dos arguidos ou para a descoberta da verdade.

A percepção dos entrevistados quanto à participação do advogado altera-se, no entanto, no caso de arguidos com um nível económico-social elevado, em regra associados a criminalidade económica, ou no caso da criminalidade violenta. Nestes processos, em que se encontram envolvidos arguidos com um poder económico ou social maior, o papel do advogado determina o curso do processo, constituindo, por vezes, não tanto uma força activa, mas um “vigilante constante” que exige maior cuidado à investigação.

A possibilidade de as testemunhas se fazerem acompanhar por advogado quando prestam depoimento foi referida como sendo positiva, no sentido de evitar situações abusivas, como a prestação de declarações enquanto testemunha e posterior constituição como arguido, mas também como um factor de pressão e condicionamento da própria testemunha, principalmente nos casos de criminalidade violenta. Salientam, essencialmente, a impossibilidade de controlar as ligações do advogado que acompanha a testemunha com o advogado que representa o arguido. É, assim, urgente definir um regime de incompatibilidades e impedimentos que impeça, por exemplo, que dois advogados da mesma sociedade ou escritório possam representar, simultaneamente, o arguido e uma testemunha.

### *Segredo de justiça*

Ao longo do trabalho de monitorização, as alterações ao regime do segredo de justiça foram, sem dúvida, as que mais apreensão e posições controversas gerou entre os vários operadores judiciários. As questões

colocadas nesta sede são múltiplas e complexas, entrecruzando-se com temas tão diversificados e abrangentes, como a estrutura acusatória do processo penal, os tempos dos actos e da investigação, as políticas de recrutamento, formação e colocação dos magistrados, os meios ao dispor da investigação, a articulação entre MP e órgãos de polícia criminal, etc.

Em primeiro lugar, é de destacar que a publicidade do processo, para a maioria da criminalidade, é vista como um mecanismo de transparência e que potencia, inclusive, a possibilidade de controlo do desenrolar da investigação e de participação por parte do assistente. Trata-se, assim, de uma medida inócua para a grande maioria da criminalidade, o que justifica que os pedidos de validação do segredo apenas ocorram numa ínfima percentagem dos processos de inquérito.

Em segundo lugar, é preciso identificar e distinguir, as questões que se colocaram somente quanto aos processos pendentes em 15 de Setembro de 2007, que tendem a deixar de estar presentes.

De facto, o curtíssimo período de *vacatio legis*, o facto de a publicação daquela lei ter ocorrido em plenas férias judiciais, bem como a extensão das alterações introduzidas, provocaram um clima de grande apreensão e insegurança na aplicação das novas normas jurídicas. Estas dificuldades foram especialmente sentidas no que respeita à mudança do regime jurídico do segredo de justiça, cuja alteração no âmbito da Assembleia da República constituiu uma surpresa para a grande maioria dos operadores.

Para além deste momento inicial de desestabilização dos serviços do Ministério Público e de alguma desorientação gerada junto dos órgãos de polícia criminal, surgiram, ainda, divergências interpretativas, quanto à aplicação da lei no tempo, no que respeita, precisamente, à contagem dos prazos de inquérito e dos prazos previstos no artigo 86.º do CPP.

A jurisprudência acolheu a divergência que se vinha sentindo na doutrina. Assim, segundo alguns arestos, a aplicação da lei nova aos processos iniciados anteriormente tem que salvaguardar os actos realizados, pelo que em inquérito iniciado em data anterior à entrada em vigor da Lei n.º 48/2007 e no qual não estava determinado o segredo de justiça o Ministério Público pode requerer que o acesso aos autos seja adiado nos termos do artigo 89.º, n.º 6, do CPP. Em

sentido inverso, outros acórdãos defendem que, “com a entrada em vigor das alterações introduzidas ao Código de Processo Penal pela Lei nº 48/2007, de 29 de Agosto, não se iniciam novos prazos de duração máxima do inquérito”, sendo “correcta a recusa do juiz de instrução de validar a decisão do Ministério Público que determinou a aplicação do segredo de justiça a inquérito iniciado há mais de 15 meses”.

Vários entrevistados referiram que aqui se centra um dos problemas essenciais da alteração do regime jurídico do segredo de justiça: os operadores judiciários, *maxime* os magistrados do Ministério Público, viram as regras procedimentais alteradas no decurso do inquérito, sem terem tido tempo de adaptar a investigação à nova realidade.

Em terceiro lugar, apesar de termos verificado que na esmagadora maioria dos processos em que é determinada a aplicação do segredo de justiça o juiz valida tal determinação, também foram registados alguns casos em que o juiz de instrução criminal recusou proceder à validação da aplicação do segredo de justiça, colocando em causa, segundo o MP, a investigação. O modelo dogmático desenhado pela presente redacção da lei processual penal é, por isso, o que tem suscitado questões mais complexas neste âmbito, com várias posições de fundo a questionar a opção legislativa.

A articulação e definição funcional de competências entre o Ministério Público e o Juiz de Instrução Criminal é colocada como pedra de toque do regime, com repercussões na exigência e na extensão da fundamentação do despacho que determina a aplicação do segredo de justiça, bem como no tipo de sindicância que o juiz de instrução criminal é chamado a fazer.

A jurisprudência dos tribunais superiores, longe de ser uniforme nesta matéria, foi chamada a intervir em face de recusas de validação de aplicação de segredo de justiça accionadas pelo Ministério Público, em cumprimento da Directiva de 09.01.2008, remetida com o Ofício-Circular n.º 5/2008, da Procuradoria-Geral da República e tendo como fonte de fundamentação a própria directiva em causa. Também aqui surgiram, assim, duas correntes jurisprudenciais opostas.

Apesar de o Tribunal Constitucional já ter sido chamado a intervir neste dissenso, está longe de encontrar pacificação na jurisprudência. A questão foi

objecto de apreciação pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão 110/2009, de 11 de Março, segundo o qual “face às funções diversas desempenhadas pelo Ministério Público e pelo juiz de instrução na fase do inquérito, facilmente se verifica que as suas competências se mantiveram, na situação em apreço, sem qualquer tipo de colisão, já que a intervenção judicial se circunscreveu à validação de um despacho do Ministério Público, em que era requerida a aplicação do segredo de justiça, e, em que, naturalmente, competia ao juiz de instrução dirimir o conflito existente entre os eventuais interesses da investigação e direitos fundamentais em presença, estabelecendo a “concordância prática das finalidades”. Face a esta tomada de posição, o Tribunal Constitucional julgou não terem sido, assim, “violados os artigos 2.º, e 219.º do nosso texto fundamental, no que concerne ao desenho processual traçado ao Ministério Público e ao juiz de instrução, na fase do inquérito, como igualmente não foi o artigo 32.º, n.º 5, da Constituição”.

Não obstante, também no seio do Tribunal Constitucional esta questão não foi pacífica, tendo a decisão acarretado dois votos de vencido, que pugnaram pela inconstitucionalidade da norma invocada, defendendo que “põe em causa a repartição constitucional das funções de investigação e acusação, por um lado, e julgamento, por outro”. A existência de votos de vencido no Tribunal Constitucional faz antever que o mesmo venha a ser novamente convocado para decidir questões idênticas.

Uma outra questão essencial que se coloca face ao novo regime do segredo de justiça reside em saber por quanto tempo pode ser prorrogado o período máximo de adiamento do acesso aos autos, que tem dado origem a diferentes interpretações e aplicações na prática. Considerando as posições dos agentes judiciais entrevistados, da jurisprudência e da doutrina, confrontam-se duas posições: aqueles que entendem que a prorrogação não pode ser por tempo superior ao período inicial de 3 meses, pelo que, no total, o acesso aos autos não pode ser negado por mais de 6 meses; e aqueles outros para quem o prazo da prorrogação não tem limite temporal previsto na lei, ficando ao critério do JIC definir qual o tempo “objectivamente indispensável” à conclusão da investigação, condicionado, sobretudo, pela necessidade de realização de diligências de investigação, muitas vezes, a cargo de terceiros, que não o MP ou

os OPC. A jurisprudência dos tribunais superiores dividiu-se, assistindo-se a decisões divergentes dentro do mesmo tribunal e, inclusive, dentro da própria secção.

A discussão à volta da questão do prazo admissível de prorrogação do adiamento do acesso aos autos inclui duas sub-questões. Por um lado, a existência de divergências interpretativas gera, não só situações de desigualdade entre intervenientes processuais (arguidos e assistentes), como ainda insegurança jurídica e também desigualdade entre os órgãos de investigação criminal. Por outro, é necessário atentar que, de facto, para certo tipo de criminalidade, os prazos legais previstos dificilmente comportam uma investigação complexa. A investigação de certos crimes, sobretudo dos crimes económico-financeiros, em que a investigação criminal é complexa, depende, em boa medida, da colaboração de entidades externas, cujo prazo de resposta é dilatado. Salientam-se os exames periciais, os pedidos de informação a várias entidades externas, designadamente a entidades bancárias, as cartas rogatórias, que, nalguns países, levam vários meses ou mesmo anos a cumprir. O adiamento do acesso aos autos apenas por um período de 3 meses inviabilizaria, segundo os entrevistados, a investigação deste tipo de criminalidade.

A leitura dos registos deste tipo de processos (entradas e saídas nos diferentes órgãos, conclusões, promoções, despachos vários, diligências, etc.) convoca-nos para uma reflexão mais profunda sobre a organização da investigação criminal, a definição das estratégias de investigação e a articulação entre MP e órgãos de polícia criminal. Esta é uma questão central do sistema de justiça criminal. Arriscamos a dizer, desde já, que sem uma profunda reflexão sobre ela fará pouco sentido a promoção de qualquer alteração de natureza legal.

O trabalho de monitorização permitiu identificar um debate, que começa a emergir com a força de argumentos sólidos dentro do próprio Ministério Público, sobre a organização do Ministério Público em matéria de investigação criminal, a sua competência funcional e articulação com os órgãos de polícia criminal, bem como relativamente aos métodos e estratégias de investigação. Critica-se, designadamente, as opções pela criação de “mega-processos” que se apelidam

de “ingeríveis”, discute-se a possibilidade de aplicação aos processos de inquérito de políticas gestonárias do processo, fixando-se, no início, os objectivos a alcançar com um inquérito, “deixando cair” parte da matéria investigada, que se considere como de menor importância, ou de prova pouco provável. Esta é, contudo, uma reflexão crítica que não identificámos como colectivamente organizada no âmbito do Ministério Público.

A par do debate sobre aquelas questões, surge uma outra questão ainda mais elementar que se prende com a inexistência de definição de linhas de investigação consoante o tipo de crime em causa, afirmando os operadores que foram “aprendendo com a prática”. A eficiência da investigação daquela criminalidade implica a definição e o “respeito” por linhas e protocolos de investigação (a investigação *by the book*), que é necessário conhecer.

Todas aquelas questões, quer de natureza legal, quer organizacional, evidenciam a questão primeira dos prazos de duração máxima do inquérito. Recorde-se que a lei não introduziu qualquer alteração nos prazos de inquérito. A questão não se colocava, no domínio da lei anterior, para investigação porque o não cumprimento dos prazos não tinha qualquer consequência para a investigação além daquela que decorria da eventual erosão da prova ou do decurso do prazo de prescrição do procedimento criminal.

#### *Comunicação de excesso de prazo de inquérito*

A maioria das comunicações de excesso de prazo de inquérito efectuadas após a entrada em vigor da reforma referiam-se a processos que já há muito haviam ultrapassado tal prazo. É fundamental que se conheça, em detalhe, por um lado, quais as razões que fundamentam durações dos prazos de inquérito para além do previsto na lei; e, por outro, quais os fundamentos para as taxas de arquivamento, nalguns casos bastante elevadas, depois de despendidos recursos humanos e materiais vários.

A questão que se coloca é, pois, a de saber se, no actual contexto, considerando os recursos humanos e materiais afectos ou ao dispor da investigação criminal, a organização e funcionamento dos diferentes órgãos é ou não possível concluir, em média, as investigações criminais nos prazos previstos

na lei. Caso não seja possível importa saber quais os tipos de criminalidade cuja investigação não é compatível com aqueles prazos e quais as razões. Neste tipo de crimes, o “encurtamento” de prazos de investigação pode levar a efeitos perversos, porque inicialmente não previstos para estas situações, nomeadamente a utilização de fases pré-processuais permitidas excepcionalmente para alguns tipos de crimes em termos de prevenção criminal e não para investigação, como é o caso das chamadas acções de prevenção previstas no artigo 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de Setembro.

Até que ponto é possível actuar sobre as causas ou até que ponto a eficiência da investigação necessita de alteração da lei, não apenas ou não necessariamente das normas que foram objecto da reforma de 2007, é uma questão que deve ser ponderadamente reflectida, envolvendo nela académicos, mas, também, a opinião dos agentes judiciais que, no quotidiano, se confrontam com o curso das investigações.

Verifica-se que, apesar de a partir de Outubro de 2008, passou a ser possível aos magistrados do Ministério Público proceder ao registo e comunicação informáticas, para a hierarquia, do excesso do prazo de inquérito, através do Sistema de Informação do Ministério Público (SIMP), segundo os entrevistados, até ao momento, não se registam consequências do registo e centralização desta informação.

Consideramos que seria fundamental fazer-se uma categorização das causas do excesso do prazo de inquérito e, com base em tal diagnóstico, estabelecer as medidas necessárias para uma maior celeridade na resolução dos inquéritos ou influenciar no sentido da sua adopção.

Não obstante, depois de alguma apreensão inicial e de uma desestabilização dos serviços que se verificou com a entrada em vigor da lei, que, em parte foi solucionada com a possibilidade de fazer a comunicação de excesso de prazo de inquérito por forma faseada, parece existir um esforço de organização dos serviços do Ministério Público, não só no sentido de dar cumprimento ao dever de comunicação, mas, ainda, no sentido de concluir os inquéritos mais antigos de forma mais célere.

Assiste-se, ainda, a uma inacção por parte dos outros destinatários da comunicação (o arguido e o assistente), que é reconhecida pelos próprios e que

a atribuem, fundamentalmente, a três circunstâncias: à descrença de que as comunicações tenham algum efeito prático; ao desinteresse em que o processo corra os seus termos de forma célere (porque pode servir a estratégia de defesa dos interesses do seu representado); e a um certo “temor reverencial” que é admitido pelos advogados em relação aos magistrados.

A “auto-inibição”, que foi referida por vários advogados, em reagirem ao excesso de prazo de inquérito é tanto mais sentida quanto mais pequena é a comarca. As situações que nos foram descritas fazem, mais uma vez, emergir práticas de exercício da advocacia, que devem impor uma reflexão profunda, quanto ao exercício efectivo dos direitos de defesa de arguidos e ofendidos.





## Capítulo VIII

### Os processos especiais e a suspensão provisória do processo

---

#### Introdução

Como vimos no Capítulo II, os objectivos de celeridade, desburocratização e simplificação de procedimentos têm informado as reformas da justiça nas últimas décadas em vários sistemas judiciais. É, hoje, consensualmente aceite que o sistema de justiça penal não pode tratar toda a criminalidade da mesma forma comum, ritualizada e formal, devendo canalizar os maiores esforços para a criminalidade mais grave e mais complexa. Daí que a adopção de procedimentos simplificados para o tratamento da criminalidade de pequena e média gravidade seja uma tendência visível nos movimentos de reforma de diferentes países e seja incentivada no contexto europeu<sup>413</sup>. Centramo-nos, neste ponto, nos processos especiais.

#### 1. Os processos especiais

Também entre nós, o legislador tem vindo a apostar em formas especiais de processo e na suspensão provisória de processo e, mais recentemente, na mediação penal<sup>414</sup>, não só com o objectivo de uma tramitação mais eficaz, mas, também, tendo em vista a prevenção geral positiva e a integração social do arguido. Já o Código de Processo Penal, que entrou em vigor em 1 de Junho de 1987, previa formas processuais especiais dirigidas à criminalidade de menor gravidade: o processo sumário (para crimes puníveis com pena de prisão cujo limite máximo não fosse superior a três anos) e o processo sumaríssimo (em caso de crime punível com pena de prisão não superior a seis meses, ainda que com multa, ou só com pena de multa).

---

<sup>413</sup> Cf. Capítulo I sobre os movimentos da reforma na Europa e recomendações do Conselho da Europa sobre esta matéria.

<sup>414</sup> A mediação penal foi introduzida no sistema jurídico português pela Lei n.º 21/2007, de 12 de Junho, e está a vigorar, a título experimental, nas comarcas do Porto, Aveiro, Oliveira do Bairro e Seixal.

Contudo, dez anos volvidos sobre a introdução daqueles institutos, o legislador, reconhecendo que não foi possível alcançar, na prática, os objectivos de celeridade e eficácia por eles prosseguidos, veio introduzir novas alterações (Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto), procurando criar condições para que, na prática, fosse dada expressão efectiva àquelas formas de processo. Alargou o âmbito de aplicação do processo sumaríssimo (para crimes puníveis com pena de prisão não superior a três anos ou só com pena de multa) e criou uma nova forma de processo especial (o processo abreviado), aplicável em caso de crime punível com pena de multa ou com pena de prisão não superior a cinco anos, havendo provas simples e evidentes de que resultem indícios suficientes de se ter verificado o crime e de quem foi o seu agente.

**Num estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, dedicado à análise das reformas processuais e da criminalidade na década de 90, demonstramos que, apesar das alterações introduzidas, os processos especiais representavam menos de 12% dos processos em fase de julgamento sendo, na sua quase totalidade, processos sumários. Os processos sumaríssimos apresentavam um peso relativo absolutamente residual (0,12%), enquanto os dados relativos ao processo abreviado indicavam uma utilização selectiva desta forma de processo por parte dos operadores representando, no período de 1999 a 2001, 2,9% do total de processos findos<sup>415</sup>.**

**Na actual revisão, as alterações no âmbito dos processos especiais, alargando o âmbito da sua aplicação, mantêm como fio condutor o ideal de celeridade e de consenso, procurando criar mais condições para uma maior eficiência da justiça penal<sup>416</sup>.** Com a reforma, todas as formas especiais de processo, bem como a suspensão provisória do processo podem ser aplicadas em caso de crimes puníveis com pena de prisão não superior a cinco anos.

---

<sup>415</sup> Cf. Gomes, Conceição. 2002. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “As reformas processuais e a criminalidade na década de 90. As formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo” Coimbra: CES/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

<sup>416</sup> Para Sónia Fidalgo, com a reforma de 2007, alcançou-se “uma harmonização no que concerne às possibilidades de utilização de mecanismos de consenso” (igualando a moldura penal a que é aplicável o processo sumaríssimo à da suspensão provisória do processo) e uma “harmonização no que concerne à possibilidade de utilização dos processos especiais (equiparando a moldura penal a que é aplicável o processo sumário e sumaríssimo a do processo abreviado. Cf. Fidalgo, Sónia. 2008. “O processo sumaríssimo na revisão do Código de Processo Penal. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial): 300/301.

Se para alguns dos operadores entrevistados, o legislador, ao redefinir o campo de aplicação dos processos especiais e da suspensão provisória do processo, foi para além da criminalidade de menor gravidade<sup>417</sup>, a grande maioria aplaude as alterações que permitem ao aplicador um conjunto diversificado de opções. Como se referiu no ponto 2 do Capítulo I, estas eram alterações por muitos defendidas no período anterior à reforma.

O quadro seguinte apresenta as principais alterações promovidas pela actual reforma no âmbito dos processos especiais.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Processo sumário</b>	
	Processo é urgente, exceptuando-se à regra de quando se praticam os actos do artigo 103.º, 1, do CPP
Aplicável a casos de detenção em flagrante delito, por crime punível com prisão não superior a 3 anos. (artigo 381.º, n.º 1, do CPP)	Aplicável a casos de detenção em flagrante delito, por crime punível com prisão não superior a 5 anos. (artigo 381.º, n.º 1, do CPP)
	Admite-se que a detenção tenha sido efectuada por qualquer pessoa quando, num prazo que não exceda 2 horas, o detido tenha sido entregue à autoridade judiciária ou à entidade policial. (artigo 381.º, n.º 1, al. b), do CPP)
	A audiência de julgamento pode ser adiada até ao limite de 5 dias, quando houver interposição de um ou mais dias não úteis no prazo de 48 horas após a detenção. (artigo 387.º, n.º 2, al. a), do CPP)
Reenvio do processo para tramitar sob a forma comum nos casos de inadmissibilidade do processo sumário ou impossibilidade de desenvolver as diligências probatórias no prazo de 30 dias após a detenção. (Artigo 390.º CPP)	Reenvio do processo para qualquer outra forma de processo nos casos de inadmissibilidade do processo sumário, impossibilidade devidamente justificada de desenvolver as diligências probatórias no prazo de 30 dias após a detenção ou excepcional complexidade do procedimento. (artigo 390.º do CPP)

<sup>417</sup> Para alguns, estas alterações, a par das alterações introduzidas também no direito substantivo, sugerem uma tendência do legislador em delimitar a criminalidade de pequena e média gravidade entre os crimes puníveis com pena de prisão não superior a cinco anos. Cf. Fidalgo, Sónia. 2008. "O processo sumaríssimo na revisão do Código de Processo Penal. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial): 300/301 e Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. "Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem". Lisboa: Universidade Católica Editora.

Processo abreviado	
	Processo é urgente, exceptuando-se à regra de quando se praticam os actos do artigo 103.º, 1, do CPP
Ausência de concretização do conceito de provas simples e evidentes.	Considera-se que há provas simples e evidentes quando o agente tiver sido detido em flagrante delito, mas o julgamento não se puder efectuar sob a forma sumária; quando a prova for essencialmente documental e puder ser recolhida no prazo previsto para a dedução da acusação; ou quando a prova assentar em testemunhas presenciais com versão uniforme dos factos. (artigo 391.º-A, n.º 3, als. a) b) e c), do CPP)
	Fim do debate instrutório
Ausência de delimitação temporal para iniciar audiência de julgamento.	Introdução de um prazo de 90 dias, a contar da dedução da acusação, para se iniciar audiência de julgamento. (artigo 391.º-D, do CPP)
Processo sumaríssimo	
Aplicável a crimes puníveis com prisão não superior a 3 anos ou só com pena de multa. (artigo 392.º, n.º 1, do CPP)	Aplicável a crimes puníveis com prisão não superior a 5 anos ou só com pena de multa. (artigo 392.º, n.º 1, do CPP)
Na hipótese de rejeitar o requerimento, o juiz reenvia o processo para a forma comum (artigo 395, n.º 1, do CPP)	Na hipótese de rejeitar o requerimento, o juiz reenvia o processo para outra forma que lhe caiba (artigo 395, n.º 1, do CPP)
Quando discordar da sanção proposta, o juiz pode fixar sanção diferente da proposta pelo Ministério Público, com a concordância deste (artigo 395º, n.º 2, do CPP)	Quando entender que a sanção proposta é manifestamente insusceptível de realizar as finalidades da punição, o juiz pode fixar sanção diferente da proposta pelo Ministério Público com a concordância deste e do arguido (artigo 395º, n.º 2, do CPP)

### ***Os processos especiais no período 2000-2008***

O volume e a natureza da criminalidade na fase de julgamento, bem como a forma de processo em que é acusada, depende sempre da acção do Ministério Público. O que significa que qualquer alteração, por parte do Ministério Público, que afecte aquelas variáveis, induz a igual variação na fase de julgamento.

**Os indicadores que, ao longo deste ponto se apresentam, mostram que a expectativa da reforma, nesta matéria, continua além dos seus resultados práticos.** Chama-se, contudo, a atenção que o período decorrido de vigência da reforma, não pode permitir, com segurança, falar em tendências na utilização das formas especiais de processo, o que não significa que não se

deva procurar reflectir sobre as questões e problemas aqui levantados de modo a dinamizar essa utilização.

Diga-se, aliás, que a Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, que define os objectivos e as prioridades da política criminal para o biénio de 2007-2009 elenca, no âmbito das orientações sobre a pequena criminalidade, um catálogo de crimes a ser aplicado, entre outras medidas, as formas especiais de processo, tendo em vista favorecer a reparação da ofensa causada à vítima, a reintegração social do agente e a celeridade processual<sup>418</sup>.

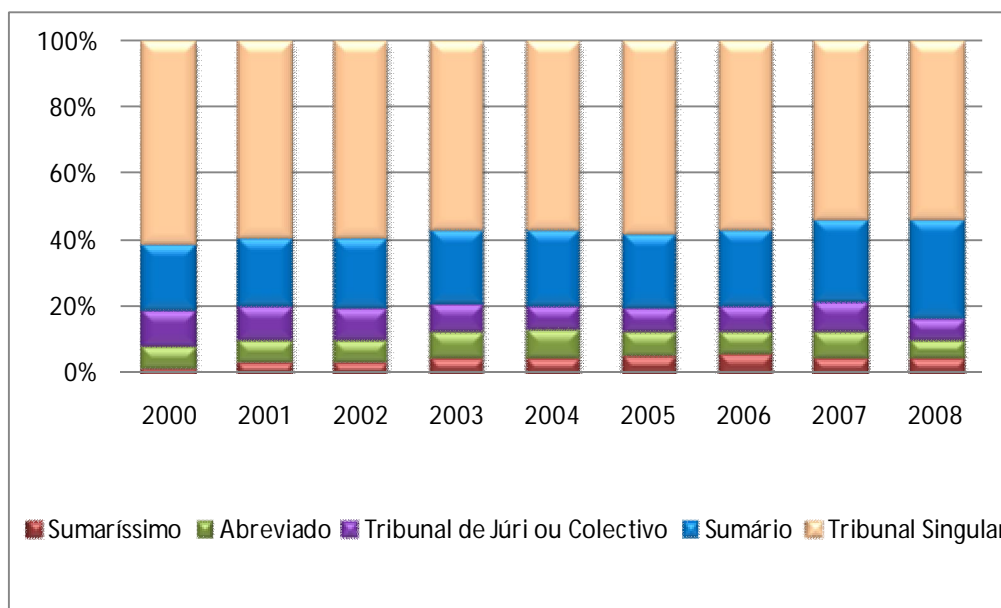
O Gráfico VIII.1 mostra o peso relativo das formas de processo/composição do tribunal dos processos entrados na fase de julgamento no período 2000-2008.

---

<sup>418</sup> A Lei 51/2007, de 31 de Agosto, orienta aos magistrados do Ministério Público, de acordo com as directivas e instruções genéricas aprovadas pela PGR, a aplicação do arquivamento em caso de dispensa de pena; da suspensão provisória do processo; do julgamento pelo tribunal singular ao abrigo do n.º 3 do artigo 16.º do Código de Processo Penal; do processo sumário ao abrigo do n.º 2 do artigo 381.º do Código de Processo Penal; do processo abreviado; do processo sumaríssimo e da mediação penal para os seguintes crimes: a) o aborto com consentimento da mulher grávida fora das situações de não punibilidade legalmente previstas, a ofensa à integridade física simples, a participação em rixa, a ameaça, a fraude sexual, a importunação sexual, a difamação e a injúria, no âmbito dos crimes contra as pessoas; b) o furto, o abuso de confiança, o dano e a burla não qualificados e a burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, no âmbito dos crimes contra o património; c) a subtração de menor e a falsificação de documento puníveis com pena de prisão não superior a 3 anos e a condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, no âmbito dos crimes contra a sociedade; d) a emissão de cheque sem provisão e o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas de menor gravidade ou praticado pelo traficante consumidor e a condução sem habilitação legal, no âmbito da legislação avulsa.

Alguns entrevistados mencionaram haver uma incongruência entre as orientações da política criminal e as alterações trazidas pela reforma que, ao redefinir o âmbito de aplicação do processo sumário para crimes puníveis com pena de prisão não superior a cinco anos, inclui três tipos de crime que se enquadram como criminalidade violenta: violência doméstica, maus-tratos e sequestro.

**Gráfico VIII.1 - Formas de processos/composição do tribunal - 2000-2008 (processos entrados)**



Fonte: DGPJ/OPJ

A primeira nota a salientar é que, **apesar das sucessivas reformas, a utilização das formas especiais de processo não regista alterações muito significativas ao longo do período analisado.** Predominam os julgamentos em tribunal singular com um peso relativo médio, no período em análise, de 57,1%. O julgamento em tribunal colectivo tem vindo a diminuir, fruto das alterações legais nesta matéria<sup>419</sup>.

A segunda nota é que, **embora não seja estatisticamente muito relevante, regista-se uma tendência de subida na utilização dos processos especiais, que, por efeito da reforma, se acentua em 2008.** Em 2000, os processos especiais no seu conjunto representavam um peso relativo de 28,1% do total dos processos entrados, enquanto que, em 2008, representavam cerca de 39,2%.

No ano de 2007 e, em especial, no ano de 2008 acentua-se o crescimento do peso relativo dos processos sumários. Nestes dois anos, o peso relativo

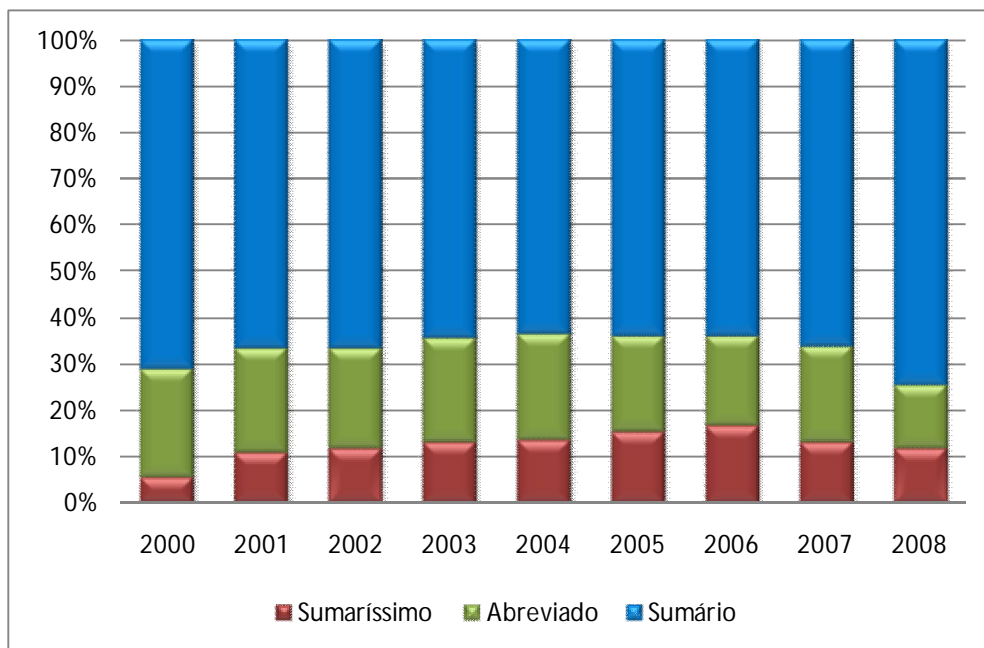
<sup>419</sup> A norma do artigo 16.º, n.º 3, do CPP, desde a redacção dada pelo Decreto-lei n.º 317/95, de 28 de Novembro, permite que certos crimes que, em princípio, deveriam ser julgados pelo tribunal colectivo, o sejam pelo tribunal singular, se o MP entender que não deve ser aplicada, em concreto, pena de prisão superior a cinco anos. Com a alteração introduzida pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, esta norma especifica que tal acontece nos crimes previstos na alínea b), do n.º 2, do artigo 14.º, do CPP. Redacção esta que se manteve com a Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto.

destes processos, no total das formas de processo/composição do tribunal, sobe, respectivamente, para 24,8% e 29,2%. Tendo como referência o índice base 100 em 2000, em 2007 e 2008, o número de processos sumários aumentou cerca de 39% e 59%, respectivamente.

Quanto aos processos sumaríssimo e abreviado, entrados na fase de julgamento, estes apresentam valores muito mais baixos: em média de 4,3% e 7,1%, respectivamente no total dos processos. Acresce que o número de processos abreviados entrados em 2008 decresceu aproximadamente 11% em relação ao ano 2000; enquanto que os processos sumaríssimos mantiveram uma trajectória de crescimento até 2006, decrescendo em 2007 e 2008. **O que significa que o crescimento, acima referido, de uma maior utilização dos processos especiais nos dois últimos anos resulta de uma maior utilização dos processos sumários** (Gráfico VIII.2).

Nas formas especiais há, assim, uma prevalência do processo sumário, representando, em média, 22,9% dos processos entrados no período e cerca de 67% dos processos tramitados sob a forma de processos especiais, como melhor se vê pelo Gráfico VIII.2.

**Gráfico VIII.2 - Formas especiais de processo - 2000-2008 (processos entrados)**



Fonte: DGPJ/OPJ



Já no segundo relatório semestral referíamos que os operadores judiciários entrevistados mencionavam como que uma “*hierarquização*” na utilização dos processos especiais, com uma proeminência do processo sumário que os dados vêm confirmar. Na percepção de alguns operadores, não obstante as possibilidades de arquivamento em caso de dispensa de pena e de aplicação da suspensão provisória às situações passíveis de serem julgadas em processo sumário, a interpretação que fazem da lei no sentido de existir um poder dever de apresentação do detido em flagrante delito em julgamento sumário resulta num certo automatismo na utilização desta forma de processo, esvaziando o recurso a outras formas mais consensuais<sup>420</sup>. Contudo, pudemos verificar que nem sempre é assim, nos serviços do Ministério Público, como é o caso do Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa, a fazer uma ampla utilização da suspensão provisória do processo no “âmbito do processo sumário”, embora, como adiante se verá, na sua génese possa estar uma razão específica.

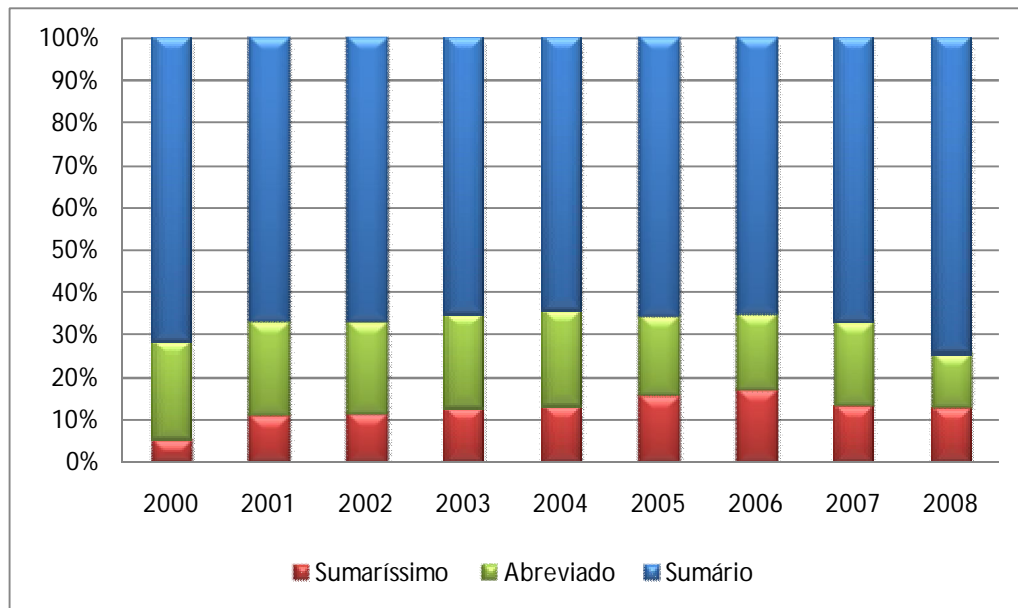
Considerando que é nas comarcas de Lisboa e Porto que se concentra o maior volume de processos de inquérito, e que aí existem tribunais de pequena instância criminal, analisámos a evolução das formas especiais de processo, separando o total nacional dos Tribunais de Pequena Instância Criminal de Lisboa e Porto (Gráfico VIII.3).

---

<sup>420</sup> “O tempo verbal é suficientemente expressivo no sentido de que o julgamento em processo sumário de detidos em flagrante delito – verificados os pressupostos processuais respectivos – é um poder dever do MP e um direito do arguido”, cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora.

De acordo com Helena Leitão: “impõe-se ao Ministério Público apurar, aquando da apresentação do arguido detido para julgamento, se existem causas que legitimem o arquivamento do processo nos termos dos artigos 277.º ou 280.º, a sua suspensão provisória, esta, ao abrigo dos arts. 282.º e 282.º, ou, ainda, a aplicação de sanções em processo sumaríssimo, conforme o disposto nos arts. 392.º a 398.º”. Leitão, Helena 2008. “Processos especiais: os processos sumários e abreviado no CPP”, *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial), p. 343.

**GráficoVIII.3 - Formas especiais de processo 2000-2008 (processos entrados – total nacional sem Tribunal de Pequena Instância de Lisboa e do Porto)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Como resulta do Gráfico, não se **verificam alterações significativas nos pesos relativos das diferentes formas especiais de processo quando se tira o “efeito” do volume de Porto e Lisboa.** Os dados mostram, para a generalidade das comarcas, igual tendência de crescimento dos processos sumários entrados, sobretudo a partir de 2006, com ênfase em 2008, bem como o decréscimo, em 2008, do número de processos entrados sob a forma abreviada.

O decréscimo do número de processos abreviados confirma os dados qualitativos recolhidos ao longo da monitorização. Das alterações introduzidas pela reforma no âmbito dos processos especiais, as mudanças na forma de processo abreviado geraram alguma controvérsia entre alguns operadores, em especial, pelo facto de a lei vir conferir natureza urgente a esta forma de processo, fixando prazo para a marcação de audiência de julgamento, que, em determinados tribunais, pode alterar rotinas de agendamento de julgamento ou dificultar o agendamento de outros processos, que os juízes consideram igualmente ou mesmo mais urgentes.

**Mas, acima de tudo, e considerando que é ao Ministério Público a quem cabe definir a forma de processo sob a qual vai acusar, a principal**

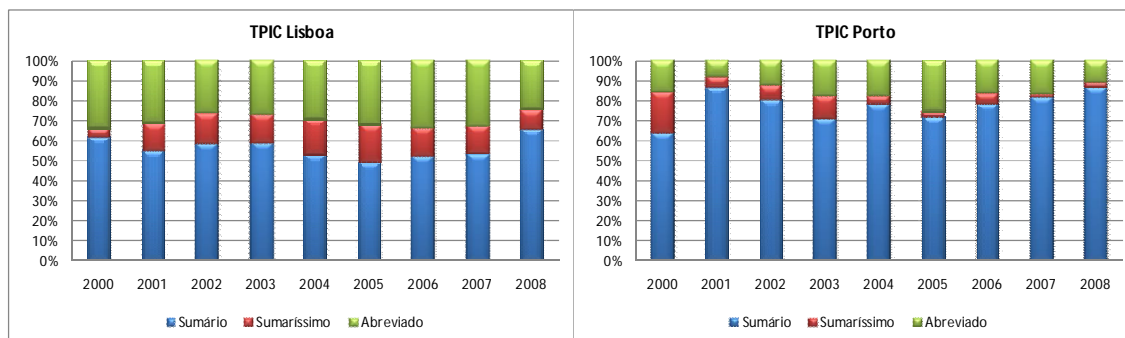
**razão situa-se no âmbito do inquérito.** Apesar da alteração introduzida pela reforma no sentido de os 90 dias para a dedução da acusação se contarem a partir da data de abertura do inquérito, com a apresentação de queixa ou com a notícia de crime, a articulação funcional entre polícias e Ministério Público no âmbito do inquérito, bem como outras dificuldades várias enunciadas na realização de diligências de inquérito, interferem no cumprimento dos prazos para a dedução da acusação em processos abreviados.

Para esta discussão é interessante trazer à luz dados relativos à intervenção do MP na fase de inquérito da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. Por exemplo, o mapa sobre os institutos de consensualização do ano de 2008 aponta, no TPIC, que de 4693 inquéritos seleccionados como susceptíveis de terem tratamento abreviado, em 514 foi proferida acusação nesta forma de processo. No ano de 2007, foram seleccionados pelo MP, 1440 inquéritos como susceptíveis de terem tratamento abreviado e realizadas 825 acusações sob esta forma de processo. Ao longo deste ponto voltaremos a esta questão. Digase, contudo, desde já, que o circuito burocrático da tramitação processual entre as várias instâncias (polícias, Ministério Público e juízos) faz com que um número significativo de processos em que a prova é *simples e evidente*, como é o caso de processos em que estão em causa crimes de condução em estado de embriaguez, acabe acusada em processo comum.

Vejamos se esta realidade regista alguma mudança significativa nas comarcas de Lisboa e Porto.

O Gráfico VIII.4 ilustra a evolução das formas especiais de processo nos Tribunais de Pequena Instância Criminal de Lisboa e do Porto.

**Gráfico VIII.4 – Evolução anual das formas especiais de processo 2000-2008 (processos entrados – Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa e Porto)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Comparando os Gráficos VIII.3 e VIII.4, verificamos que, apesar de em todas as situações ser predominante, como é expectável, a utilização da forma sumária, já quanto a outras formas especiais, os indicadores mostram a existência de uma certa heterogeneidade, o que vai de encontro aos dados qualitativos que indiciam uma utilização muito ancorada, quer na articulação MP polícias, quer na subjectividade dos magistrados. As formas de processo sumaríssimo e abreviado são, comparativamente, mais utilizadas no TPIC de Lisboa, embora decaindo em 2008 em ambos os tribunais.

É possível que os indicadores do ano em curso mostrem uma maior utilização da forma de processo abreviado no TPIC de Lisboa, dado que muitos dos casos de indeferimento do julgamento em processo sumário estarão a levar a uma maior utilização, como alternativa, ao processo abreviado.

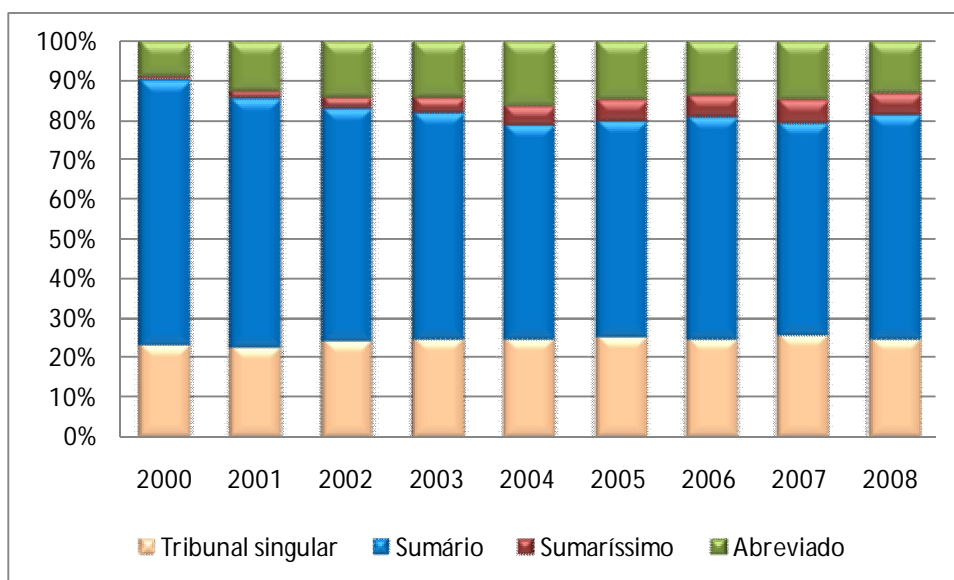
De acordo com dados divulgados pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa sobre o movimento processual no TPIC, em 2008, do total de 3346 processos em que o MP apresentou os arguidos para julgamento sumário, 973 processos foram remetidos pelo tribunal para tramitação sob outra forma processual; em 2007, de 2772 processos, 263 foram remetidos para tramitação diferente; e, em 2006, de 2217 processos sumários, 385 foram reenviados para outra forma de processo.

Além das acusações em processo abreviado vindas do DIAP, ainda são susceptíveis de tramitação em forma abreviada os processos entrados no TPIC e remetidos para inquérito pelo próprio MP. Os dados da PGDL para o ano de

2008 apontam que, dos detidos apresentados ao MP do TPIC (4789), 2095 foram apresentados a julgamento sumário e 1133 remetidos para inquérito.

Assim, se é verdade que os dados apontam para um maior recurso à forma de processo sumário não é menos verdade que os indicadores revelam uma utilização das formas especiais de processo muito aquém das suas potencialidades. A título de exemplo, analisemos, exemplificativamente, a forma de processo/composição do tribunal aplicada a um tipo de criminalidade característica das formas especiais de processo, os crimes contra a segurança das comunicações (Gráfico VIII.5).

**Gráfico VIII.5 – Distribuição dos crimes contra a segurança das comunicações por forma de processo (processos findos 2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Se, no período de 2000 a 2008, em média, 58,1% dos processos relativos a este tipo de crime foram acusados sob a forma sumária, 24,4% continuaram a ser tramitados em tribunal singular, 13,1% foram acusados em processo abreviado e 4% em forma sumaríssima. Em 2008, enquanto 56,2% dos processos findos foram acusados sob forma de processo sumário, 24,5% em tribunal singular, 5,3% e 12,5% tramitaram sob forma de processo sumaríssimo e abreviado, respectivamente.

Acresce que, em consonância com o que foi assumido por muitos dos operadores entrevistados, a análise dos indicadores estatísticos mostra, ainda,

que as alterações legais no sentido do alargamento da utilização daquelas formas especiais a outros tipos de criminalidade estarão a ter um impacto reduzido.

**Quadro VIII.1 - Estrutura da criminalidade nos processos especiais (processos findos 2000-2008)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
Sumário	Crimes contra a segurança das comunicações	91,8%	91,7%	92,8%	91,8%	92,4%	93,4%	90,9%	88,6%		
	Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	2,8%	3,1%	3,3%	4,2%	3,8%	3,9%	4,0%	4,6%		
	Crimes contra a propriedade	1,2%	1,0%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	2,3%		
	Transgressões e Contra-ordenações	-	-	-	-	-	-	-	0,7%	1,2%	
	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	1,1%	1,1%	0,9%	0,8%	0,9%	0,7%	0,7%	0,8%	1,2%	
	Outros crimes	1,4%	1,5%	1,1%	1,8%	1,6%	1,0%	1,0%	0,6%	0,6%	
	Crimes contra a saúde pública e contra a economia	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	
	Crimes contra a liberdade pessoal	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	
	Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	
	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	
	Restantes	1,3%	1,1%	0,8%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,5%	0,4%	
	Sumaríssimo	Crimes contra a segurança das comunicações	37,6%	38,2%	48,1%	51,8%	54,5%	53,3%	50,9%	54,7%	51,9%
		Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	8,8%	15,5%	21,7%	18,3%	16,5%	18,2%	18,1%	14,2%	13,3%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança		9,3%	11,0%	9,4%	8,0%	9,2%	8,5%	8,7%	8,2%	8,9%	
Crimes contra a propriedade		6,9%	5,4%	5,1%	5,8%	5,1%	4,6%	4,8%	5,8%	7,0%	
Transgressões e Contra-ordenações		-	-	-	-	-	-	-	2,9%	4,2%	
Outros crimes		2,6%	1,4%	1,4%	4,3%	3,9%	4,8%	5,9%	3,9%	3,4%	
Crimes contra a liberdade pessoal		2,5%	1,7%	1,6%	2,0%	1,8%	1,6%	1,7%	2,0%	2,0%	
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais		1,8%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%	1,6%	1,9%	
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo		2,3%	3,3%	2,4%	1,4%	1,7%	1,9%	4,2%	2,4%	1,5%	
Crimes contra a realização da justiça		0,9%	0,8%	1,1%	2,1%	2,3%	2,3%	1,8%	1,0%	1,5%	
Restantes		27,4%	21,1%	7,6%	5,1%	3,9%	3,6%	2,8%	3,3%	4,3%	
Abreviado		Crimes contra a segurança das comunicações	61,7%	68,2%	74,7%	74,4%	79,3%	76,9%	75,0%	65,5%	66,3%
		Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	4,1%	4,8%	5,7%	9,7%	8,2%	7,0%	7,7%	15,1%	11,3%
	Crimes contra a propriedade	11,4%	7,5%	6,8%	5,1%	4,4%	5,9%	6,3%	6,3%	8,4%	
	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	8,7%	6,9%	5,4%	4,5%	3,6%	4,6%	5,4%	4,7%	4,5%	
	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	1,4%	1,5%	1,6%	1,4%	0,9%	1,3%	1,5%	3,2%	3,3%	
	Transgressões e Contra-ordenações	-	-	-	-	-	-	-	1,1%	2,0%	
	Crimes contra a liberdade pessoal	1,3%	1,2%	1,4%	1,3%	1,0%	1,5%	1,2%	1,5%	1,8%	
	Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	
	Outros crimes	1,0%	0,8%	1,0%	1,1%	0,9%	1,2%	1,4%	0,5%	0,4%	
	Crimes de falsificação	0,5%	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	
	Restantes	10,0%	8,6%	3,1%	2,2%	1,4%	1,2%	1,4%	1,4%	1,1%	

Fonte: DGPJ/OPJ

**Mantém-se o predomínio dos crimes contra a segurança das comunicações nos processos findos com julgamento em formas especiais de processo.** O alargamento da moldura penal, permitindo a extensão das formas especiais a outros tipos de criminalidade é visto com cautela e, até mesmo, alguma desconfiança por parte dos operadores entrevistados. Na percepção de alguns, o alargamento para 5 anos de prisão da moldura penal inclui crimes de média gravidade, aos quais, em regra, será difícil a aplicação de formas de processo mais céleres.

Neste contexto, alguns magistrados judiciais levantam a questão do conceito de provas simples e evidentes, considerando-o como um conceito controverso que, muitas vezes, leva a que casos sejam acusados sob a forma abreviada por terem uma aparência de prova simplificada, mas que acabam por requerer mais diligências e consomem mais tempo do que outros que seguem a forma de processo comum. Aliás, sintoma da gravidade de alguns dos crimes em

causa e das condenações que lhes estão associadas, é o facto de, segundo alguns juízes entrevistados, algumas sentenças se assemelharem à dos processos julgados sob a forma de processo comum.

Mas, como temos vindo a referir, mais do que o alargamento a outro tipo de **criminalidade mais grave, o que se preconiza é uma maior utilização das formas de processo como resposta à criminalidade de massa ou de menor gravidade.**

Das entrevistas realizadas, sobressaiu uma apreciação geral positiva sobre as principais mudanças introduzidas pela reforma para potenciar a utilização das formas especiais de processo. Foram referidas como positivas, tanto as alterações que tiveram como objectivo ampliar o âmbito de aplicação dos processos especiais (como, alargamento da moldura penal, aplicação do processo sumário aos casos em que a detenção tiver sido efectuada por outra pessoa que não autoridade judiciária ou entidade policial), quanto as que tiveram por objectivo promover maior celeridade processual (natureza urgente do processo abreviado na fase de julgamento, possibilidade de julgamento sumário na ausência do arguido, contagem do prazo para dedução da acusação no processo abreviado a partir da aquisição da *notitia criminis* ou da apresentação da queixa).

**A questão central que se coloca é a de saber, porque é que, apesar das sucessivas alterações legais no sentido de potenciar a utilização das formas especiais de processo, da apreciação geral positiva acerca da importância dos institutos processuais de celeridade e consenso no tratamento de uma parte significativa da criminalidade, bem como de algumas “boas práticas” e dinâmicas locais de mudança, continua a não ser possível identificar uma clara inversão da tendência de baixa utilização das formas especiais de processo?**

O trabalho de campo permitiu identificar um conjunto de bloqueios de natureza cultural e organizacional e algumas divergências de interpretação da lei, algumas delas susceptíveis de serem reconduzidas a bloqueios de natureza cultural, que concorrem para esta situação. A compreensão dos operadores judiciários sobre o seu próprio desempenho funcional no que respeita a esta matéria, é percebida como muito condicionada pelas práticas e cultura

dominantes. **A grande maioria dos entrevistados, embora reconhecendo alguns problemas, identifica bloqueios de natureza cultural como os principais obstáculos ao incremento do uso dos processos especiais.**

Na percepção dos operadores, os processos especiais “colidem” com práticas consolidadas de funcionamento que, a “coberto” da autonomia técnica e independência judiciária, princípios naturalmente incontestáveis, tendem a repetir-se, precisando, para serem ultrapassáveis, de outras medidas, que não alterações de natureza processual. Acresce que, a percepção dos operadores judiciários de que o legislador disponibilizou um variado leque de opções legais aplicável ao que se tem convencionado chamar de criminalidade de pequena e média gravidade, mas não cuidando de agilizar outras vertentes fundamentais para a investigação e julgamento de alguma dessa criminalidade, como, por exemplo, a agilização das perícias, a criação de uma eficaz rede informática, a preocupação com a articulação do MP com as polícias, com a organização e o funcionamento interno dos tribunais ou com a formação, não incentiva a mudança cultural.

A aplicação das formas especiais de processo é, assim, um terreno fértil de divergências práticas e interpretativas. Comporta tanto uma possibilidade de abertura a novas oportunidades para maior aplicação destes instrumentos, como uma visão limitadoras da sua utilização<sup>421</sup>.

A discussão da aplicação dos processos especiais pode passar ainda por uma leitura corporativa, discutindo sobre quais os corpos profissionais que foram mais beneficiados ou mais prejudicados com as alterações legislativas e que, numa avaliação de custos e benefícios, podem actuar como propulsores da sua aplicação ou como obstáculos a ela.

Um excesso de garantismo e de formalismo nas decisões judiciais, uma “obsessão produtivista” e uma utilização inadequada das formas de processo por parte do MP, ou ainda uma cultura de opacidade dos órgãos de polícia criminal são apontados, pelos entrevistados, como exemplos de bloqueios culturais e organizacionais que condicionam a utilização dos processos especiais. Os bloqueios culturais, nesse sentido, relacionam-se com a auto-representação profissional, a representação sobre o papel a ser desempenhado por cada parte

---

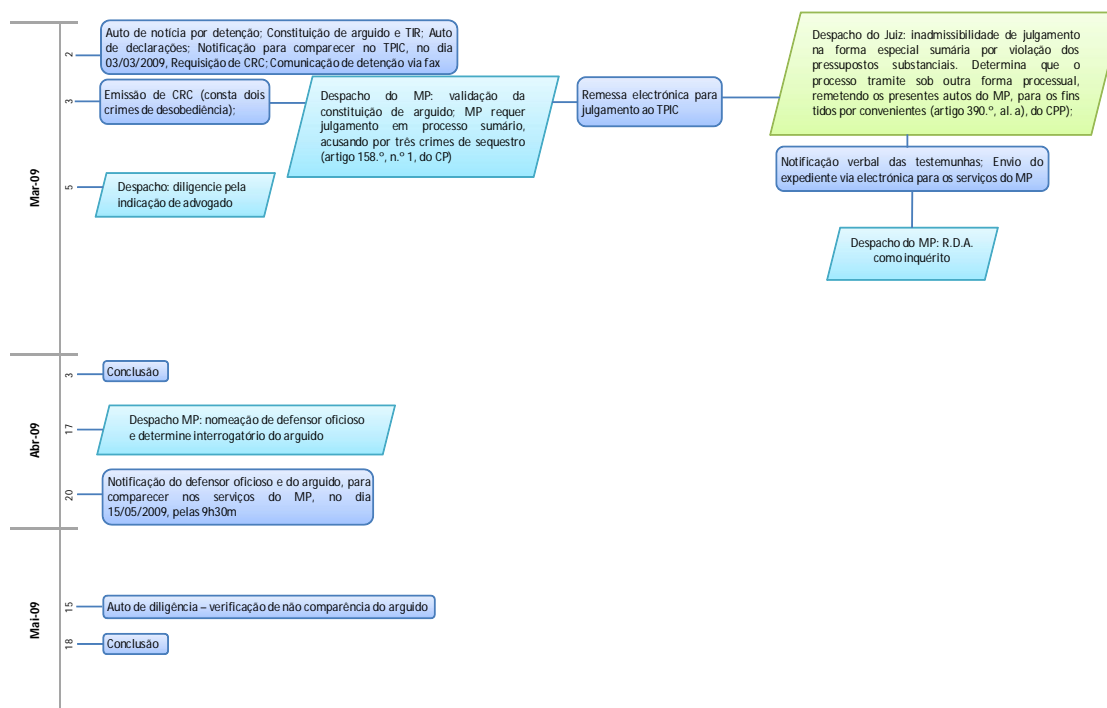
<sup>421</sup> Cf., *infra*, Casos VIII.1, VIII.2, VIII.3 e VIII.12.



dentro do sistema, as percepções pessoais, as rotinas de trabalho e as práticas enraizadas em cada profissão jurídica. Têm, portanto, um impacto multivariado na aplicação de um determinado instituto, uma vez que influencia a interpretação que se faz da lei, a cultura de trabalho e organizacional, “fundamentando” divergências de práticas e interpretativas.

A consulta de processos permitiu-nos identificar diferentes exemplos destas divergências. No Caso VIII.1 ilustramos um exemplo de utilização inadequada das formas especiais de processo. Nos casos VIII.2 e VIII.3 exemplificamos uma tramitação de processo especial interrompida por decisão formal que reenvia o processo para outra forma.

### Caso VIII.1 – Tipo de crime: sequestro



Fonte: OPJ

O Caso VIII.1 ilustra o envio para julgamento sumário de uma acusação por 3 crimes de sequestro, julgada inadmissível para esta forma processual. Foi apontada por muitos dos juizes entrevistados a existência de uma “lógica produtivista” do MP que pode resultar num uso inadequado das formas especiais de processo. Referem a existência de muitos casos remetidos para julgamento sumário, cuja complexidade não permite uma apreciação sumária da prova

incluindo-se, portanto, dentro dos critérios estabelecidos pelo CPP para tramitação sob outra forma processual (artigo 390.º). Na perspectiva de alguns juízes, aquela “lógica produtivista” também se expressa na inexistência de critérios uniformes para os casos que são submetidos a processo sumário e sumaríssimo ou em que são aplicadas suspensões provisórias do processo.

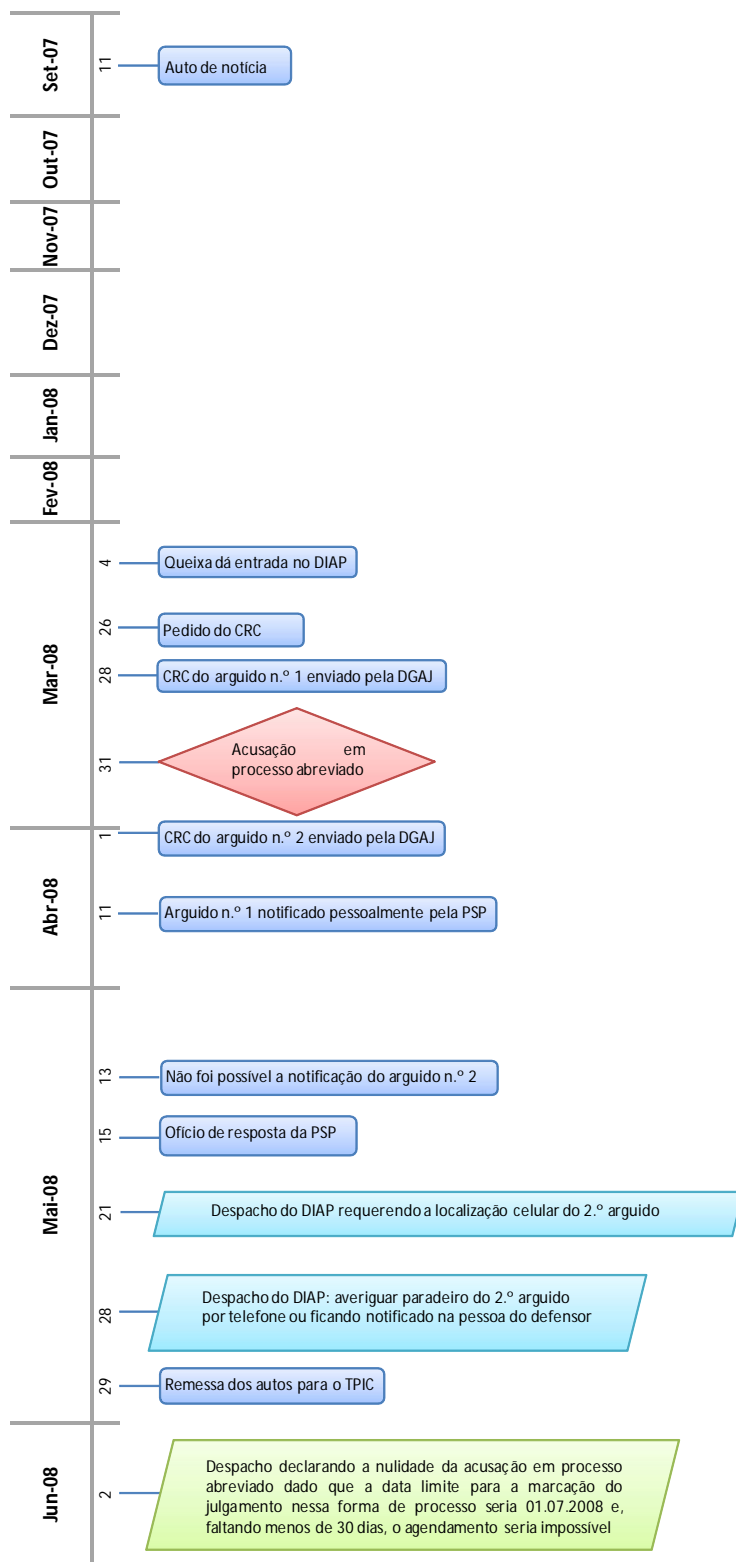
As questões relativas ao reenvio do processo sumário para outra forma processual pelo Ministério Público estão imersas em contradições interpretativas e exige que se discuta a integração entre a vigência de um poder dever do MP de apresentar o detido para julgamento sumário e as possibilidades previstas pela lei para reenvio dos autos para tramitar sobre outra forma processual. Com a reforma, foi suprimido do artigo 382.º, do CPP, a referência expressa à possibilidade do Ministério Público determinar a tramitação do caso sob outra forma processual sempre que tivesse razões para crer que os prazos de julgamento em processo sumário não poderiam ser respeitados<sup>422</sup>. Para alguns operadores, essa alteração conjugada com a interpretação do artigo 390.º (que refere que compete ao tribunal remeter os autos ao Ministério Público para tramitação sob outra forma processual) deixa dúvidas sobre quais os casos em que o MP tem iniciativa de remeter o processo para tramitar sob outra forma.

Os Casos VIII.2 e VIII.3 ilustram o reenvio do processo especial para tramitar sob outra forma tendo por base decisões judiciais de forma.

---

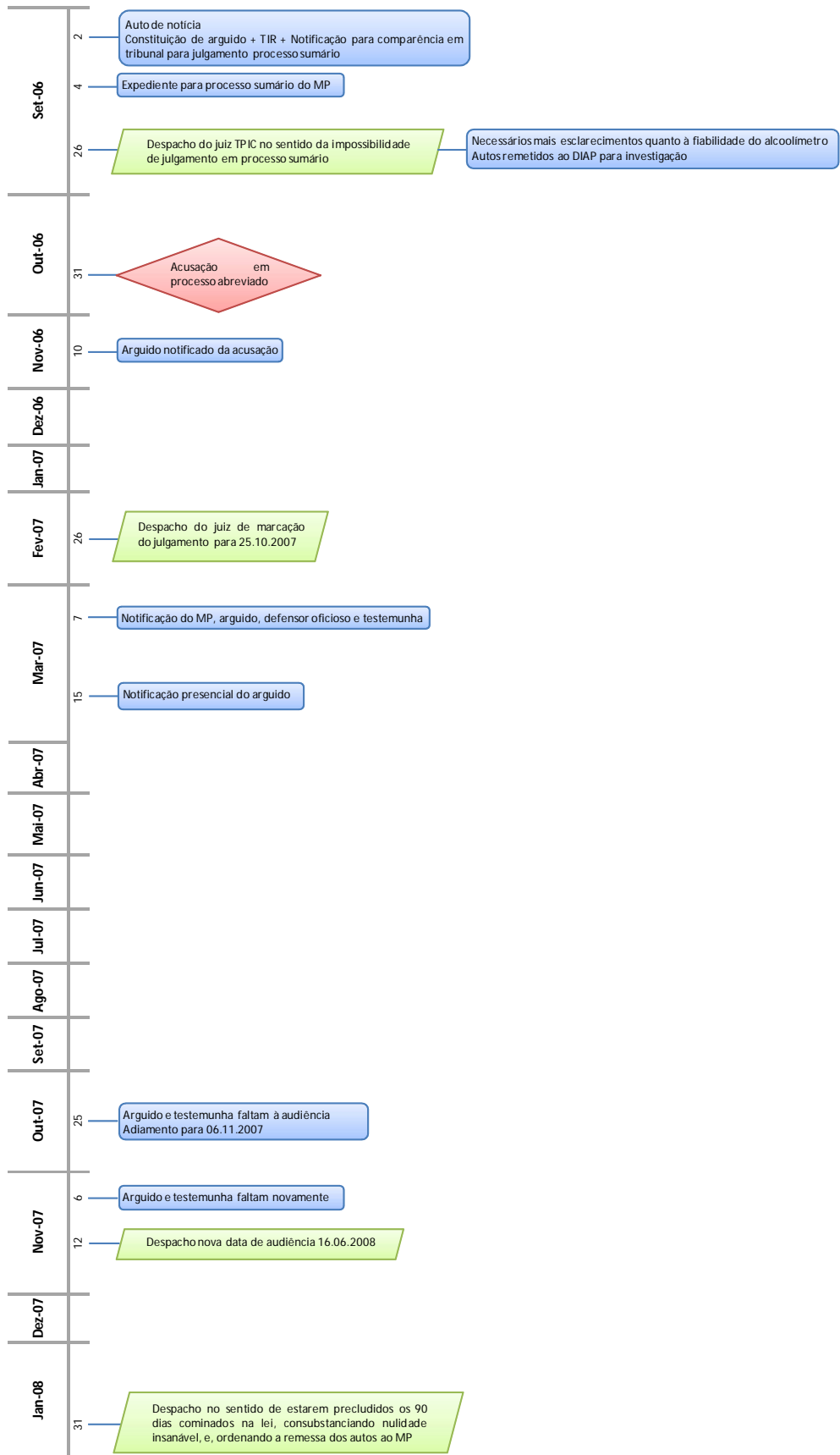
<sup>422</sup> Cf. de acordo com Helena Leitão: “Não obstante ter sido suprimida do artigo 382.º, do CPP a referência expressa à possibilidade do Ministério Público determinar a tramitação do caso sob outra forma processual, em nosso entender, este procedimento deve continuar a ser adoptado sempre que a situação concreta o imponha”. Leitão, Helena. 2008. “Processos especiais: os processos sumários e abreviado no CPP”. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial), p. 343. A supressão da expressão *os prazos de julgamento em processo sumário não poderão se respeitados, determina a tramitação sob outra forma processual* introduziu importante modificação reforçando a obrigatoriedade do processo sumário, uma vez que deixou o Ministério Público de, verificados os pressupostos deste processo especial, poder determinar que o caso seja tramitado sob outra forma processual. Albuquerque, Paulo. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 970.

**Caso VIII.2 – Tipo de crime: furto em supermercado**



Fonte: OPJ

**Caso VIII.3 – Tipo de crime: condução de veículo em estado de embriaguez**



Na consulta de processos, levantamos **um conjunto de decisões que determinam o reenvio do caso para outra forma processual tendo por base questões formais**, o que não significa que algumas não se considerem importantes, tais como: a) necessidade do arguido assinar o auto de notícia; b) notificação ao arguido do integral teor da acusação (incluindo do elemento volitivo do crime e dos exames periciais), não sendo suficiente apenas o conhecimento e assinatura do auto; c) não realização do julgamento na ausência do arguido, se este não assinou o auto de notícia; d) introdução dos elementos probatórios, definição do facto juridicamente punível, da autoria e da materialidade antes da introdução do facto em juízo d) no caso do processo abreviado: iii) carácter peremptório ou não do prazo de 90 dias entre a dedução da acusação e a data da audiência.

Numa outra abordagem, as regras processuais são interpretadas de forma a garantir os direitos de defesa dos arguidos em consonância com os ditames da Constituição da República Portuguesa e do Código de Processo Penal. Neste âmbito, evidencia-se um confronto de interpretações acerca da aplicação das formas especiais de processo<sup>423</sup>.

**Face ao conflito de práticas, percepções e interpretações em que a aplicação das formas especiais de processo está envolvida, a construção de uma política criminal que potencie a utilização de procedimentos expeditos para aliviar a pressão da delinquência de massa sobre o sistema tem que enfrentar as seguintes questões:**

**Como integrar a defesa do formalismo e a simplificação de procedimentos?** Por um lado, o processo sumário e o processo abreviado são puras expressões de legalidade, o respeito ao formalismo é também uma garantia dos direitos dos arguidos. A preocupação com a garantia dos direitos de defesa acentua-se com o alargamento da aplicação das formas especiais de processo para além das bagatelas penais. Por outro, como mostram os casos apresentados, o formalismo excessivo burocratiza o processo, provocando o efeito inverso do que se pretende com a tramitação sob forma especial.

---

<sup>423</sup> Como possível solução para que a jurisprudência pudesse actuar na pacificação das divergências interpretativas, alguns operadores sugerem alterações aos critérios de recorribilidade permitindo, por exemplo, tal como o regime geral das contra-ordenações, a recorribilidade para a melhoria da aplicação do direito e uniformização da jurisprudência.

**Como distinguir as formalidades necessárias das formalidades dispensáveis?** Veremos que a quase totalidade dos crimes julgados em formas especiais de processo referem-se a bagatelas penais, em especial crimes estradais, casos que dispensam uma excessiva ritualização. Contudo, a lei ao conferir-lhes dignidade penal também significa que a flexibilização de procedimentos não pode colocar em causa os direitos de defesa dos arguidos.

Dada a dificuldade de conjugar a criminalização de determinadas condutas com um tratamento mais célere dentro do sistema jurídico-penal, importa ainda reflectir sobre se uma interpretação sistemática do Código de Processo Penal permite a diferenciação de tratamento da criminalidade com a introdução das formas especiais de processo e com as sucessivas alterações que sofreram com as reformas legislativas.

**Não estaremos diante de um fenómeno de excessiva criminalização da sociedade procurando na justiça penal respostas que não lhe competiria produzir?** O caso emblemático desta questão coloca-se no crime de condução sem habilitação legal que, aliás, tem sido ao longo da história recente objecto de processos de descriminalização e de criminalização. Esta questão é ainda mais premente se tivermos em conta que o sistema punitivo penal não parece oferecer especiais respostas na prevenção da reincidência que leve em consideração as especificidades dos sujeitos que cometem esses crimes (analfabetismo crónico, iliteracia).

Julgamos que estas são perguntas essenciais a que uma política de justiça voltada para o tratamento diferenciado da criminalidade deve responder.

### ***O Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa***

Assinalamos aqui a especificidade do TPIC por ter sido o tribunal onde incidiu o estudo de caso.

Apontámos em relatórios anteriores um dos exemplos em que uma interpretação de pendor mais formal constitui um sério bloqueio à aplicação das formas especiais de processo: a interpretação do carácter peremptório dos 90 dias para a marcação da audiência de julgamento no processo abreviado, com

consequência na gestão de milhares de processo no Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa.

Como demos conta no segundo relatório semestral, no TPIC de Lisboa foram proferidos diversos despachos, confirmando o carácter peremptório daquele prazo e, sempre que não era possível marcar a audiência dentro do prazo de 90 dias, foi declarada a nulidade insanável, remetendo-se o processo para tramitar sob outra forma.

Esta interpretação, aplicada aos processos pendentes, de cuja decisão o Ministério Público junto daquele Tribunal não recorreu, levou a que cerca de 2000 processos fossem remetidos para processo comum, uma vez que tinham ultrapassado aquele prazo, e, conseqüentemente, fossem enviados para os Juízos Criminais. Como os juizes desse tribunal fazem uma diferente interpretação da lei, considerando competente para o julgamento desses processos o TPIC, declararam a incompetência, material e funcional, daquele tribunal, determinando, por sua vez, que os autos fossem remetidos de volta ao TPIC.

Em recurso interposto pelo MP junto dos Juízos Criminais para julgamento do conflito negativo de competências, o Tribunal da Relação veio decidir que, tendo transitado em julgado o despacho que declarou que o incumprimento do prazo de 90 dias constitui nulidade insanável, não cabia aos juízos criminais declararem-se incompetentes<sup>424</sup>.

---

<sup>424</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 06/10/2008: 1 - *independentemente da questão de saber se o prazo de 90 dias a que se reporta o art. 391.º-D do CPP/revisto é ou não meramente ordenador, o trânsito em julgado do despacho judicial que, em processo especial abreviado, lhe conferiu natureza peremptória e, por isso, decidiu que a sua inobservância importa a nulidade insanável prevista no art. 119.º, alínea f) do CPP e implica a subsequente tramitação dos autos sob a forma comum, tem força obrigatória dentro do processo, obstando a que o mesmo ou outro juiz o possa alterar. Uma vez transitado tal despacho, esse “quid” espelha acto de soberania, que se impõe dentro do processo a todos, inclusive ao próprio Juiz, e isso obsta a que as questões por ele resolvidas sejam novamente suscitadas no mesmo processo. 2 - Por outro lado, a prolação daquele despacho não implica qualquer desaforamento uma vez que a competência dos Juízos criminais para o julgamento sobre a forma comum já estava predeterminada, e essa antecedência já existia igualmente para a situação de necessidade de reenvio do processo da forma especial para a forma comum. O que significa portanto que a lei nova não se inseriu nem na individualização do juiz chamado a decidir quando utilizada a forma de processo comum, nem na competência dos Juízes do TPIC para decidir manter a forma abreviada ou ordenar o reenvio à forma comum, nem nos procedimentos de distribuição do processo. 3 - Por isso, se na sequência do trânsito em julgado do despacho referido em (1), os autos forem remetidos aos Juízos Criminais para julgamento sob a forma comum, não há qualquer fundamento normativo para que este Tribunal se declare incompetente para proceder a esse julgamento. Outro acórdão com decisão no mesmo sentido será transcrito mais abaixo.*

De acordo com os operadores entrevistados no TPIC de Lisboa, a decisão de anular a acusação em processo abreviado com base no carácter peremptório do prazo de 90 dias não foi contestada (numa espécie de acordo por gestão de meios), uma vez que a decisão, como foi aplicada aos processos pendentes e implicou a sua remessa a outro tribunal, permitiria a efectiva aplicação da nova lei aos novos casos sem os impedimentos que seriam colocados pela sobrecarga de trabalho com os processos acumulados.

Contudo, como mostrámos no segundo relatório semestral, esta decisão de carácter transitório, com o objectivo de permitir uma melhor gestão de meios, continuava a ser aplicada, isto é, chegados a julgamento, os processos entrados após a entrada em vigor da reforma, quando fosse impossível marcar a audiência no prazo de 90 dias, continuaram a ser enviados para tramitar sobre outra forma de processo.

Esta questão joga-se com as características específicas da organização judiciária vigente na comarca em causa. Com a especialização do Tribunal de Pequena Instância Criminal, a decisão de tramitação sob outra forma de processo implicava o envio dos autos para outro tribunal, no caso de Lisboa, os juízos criminais. Para eliminar o impacto desse factor na orientação das decisões judiciais, foram proferidas sucessivas ordens de serviço no âmbito da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa e da Procuradoria da República no TPIC determinando, no caso de decisão que reenvia o processo para tramitar sob outra forma, a manutenção da competência do TPIC<sup>425</sup>. Recentemente, a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, veio determinar a seguinte redacção para o artigo 390º, n.º 2: “se, depois de recebidos os autos, o Ministério Público deduzir acusação em processo comum com intervenção do tribunal singular, em processo abreviado, ou requerer a aplicação de pena ou medida de segurança não privativas da liberdade em processo sumaríssimo, o tribunal competente para delas conhecer será aquele a quem inicialmente os autos foram distribuídos para julgamento na forma sumária”<sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> Cf. Despacho nº 206/2007 e Despacho nº 53/2008.

<sup>426</sup> Foi-nos referido por alguns entrevistados que, em alguns casos, para obstar o efeito pretendido com a alteração da lei, foram dadas instruções pelos magistrados judiciais à secretaria para não autuar os processos como sumários, por forma a ser possível remetê-los para outro tribunal.



O caso específico do TPIC de Lisboa foi abordado por muitos operadores como um exemplo expressivo do que identificam como “**resistência dos juízes a realizar julgamentos em formas especiais de processo**”, nomeadamente, julgamentos sumários<sup>427</sup>. De acordo com os dados relativos à intervenção do MP na fase de inquérito divulgados pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, no ano de 2008, 3346 processos foram apresentados para julgamento sumário, em 1711 casos foram aplicadas suspensões provisórias do processo em processo sumário e, em 973 processos, o Tribunal remeteu os autos para tramitação sob outra forma processual.

Para averiguar essa realidade, procedemos a uma análise de 10% dos processos entrados nos serviços do Ministério Público do TPIC entre Janeiro e Março de 2009. Desta amostra, do conjunto de processos enviados para julgamento, 50% foram efectivamente julgados como processo sumário e a outra metade foi remetida para tramitar sob outra forma de processo.

No primeiro relatório semestral apontávamos factores com influência na actual realidade do TPIC, designadamente uma **elevada carga de trabalho** que, além do julgamento dos crimes acusados em processos especiais, inclui **milhares de processos relacionados com contra-ordenações**. De acordo com os operadores, esta realidade indicia um bloqueio no funcionamento do TPIC, para o qual contribuem outros problemas organizacionais graves: insuficiência dos meios informáticos, insuficiência dos meios humanos, etc.

Foi, ainda, ressaltada a necessidade de reorganizar todos os serviços para atender ao aumento da procura decorrente das alterações introduzidas pela reforma. De acordo com os dados da DGPJ, o movimento de entrados no TPIC aumentou em 2007 e 2008, 19,7% e 23,4%, respectivamente, em relação a 2006, considerando o cálculo do índice base 100. Se considerarmos, como referência o ano 2000, esse valor aumenta para 129,9%, em 2007, e 136,9%, em 2008. O aumento da procura evidencia as deficiências e coloca no centro da questão a necessidade de se promover mudanças estruturais no actual modelo de funcionamento deste tribunal.

---

<sup>427</sup> O Relatório Anual da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa para o ano de 2008 menciona, no que refere ao funcionamento da Procuradoria da Pequena Instância Criminal, que subsistem os problemas associados à realização de julgamentos em processo sumário.

Foi referida, por exemplo, a **necessidade de se alterar o funcionamento da secção central dos serviços do MP**, que cada vez mais é uma secção de inquérito normal, ou da criação de mais juízos<sup>428</sup>, ou, ainda de rever o actual funcionamento dos turnos.

No curso do trabalho de campo, emergem como pontos nevrálgicos para promover uma mudança na actual lógica de utilização das formas especiais de processo: **(a) o papel a ser desempenhado pela formação e inspecção; (b) e o papel pedagógico e de sensibilização a ser desempenhado pelas hierarquias, sobretudo no caso do MP.**

Foi, ainda, referida a necessidade de ultrapassar a lógica burocratizante de tramitação do processo e de realização de diligências, bem como uma melhor articulação com as polícias e a definição de *guidelines* definindo procedimentos a adoptar em face de determinado tipo de crime designadamente quanto à “triagem” da forma de processo a adoptar. Se é certo que, nalguns casos, tal não é possível determinar, ou mesmo prever, no momento da abertura de inquérito, para muitos outros, sobretudo para a criminalidade de massa, tal não ocorre.

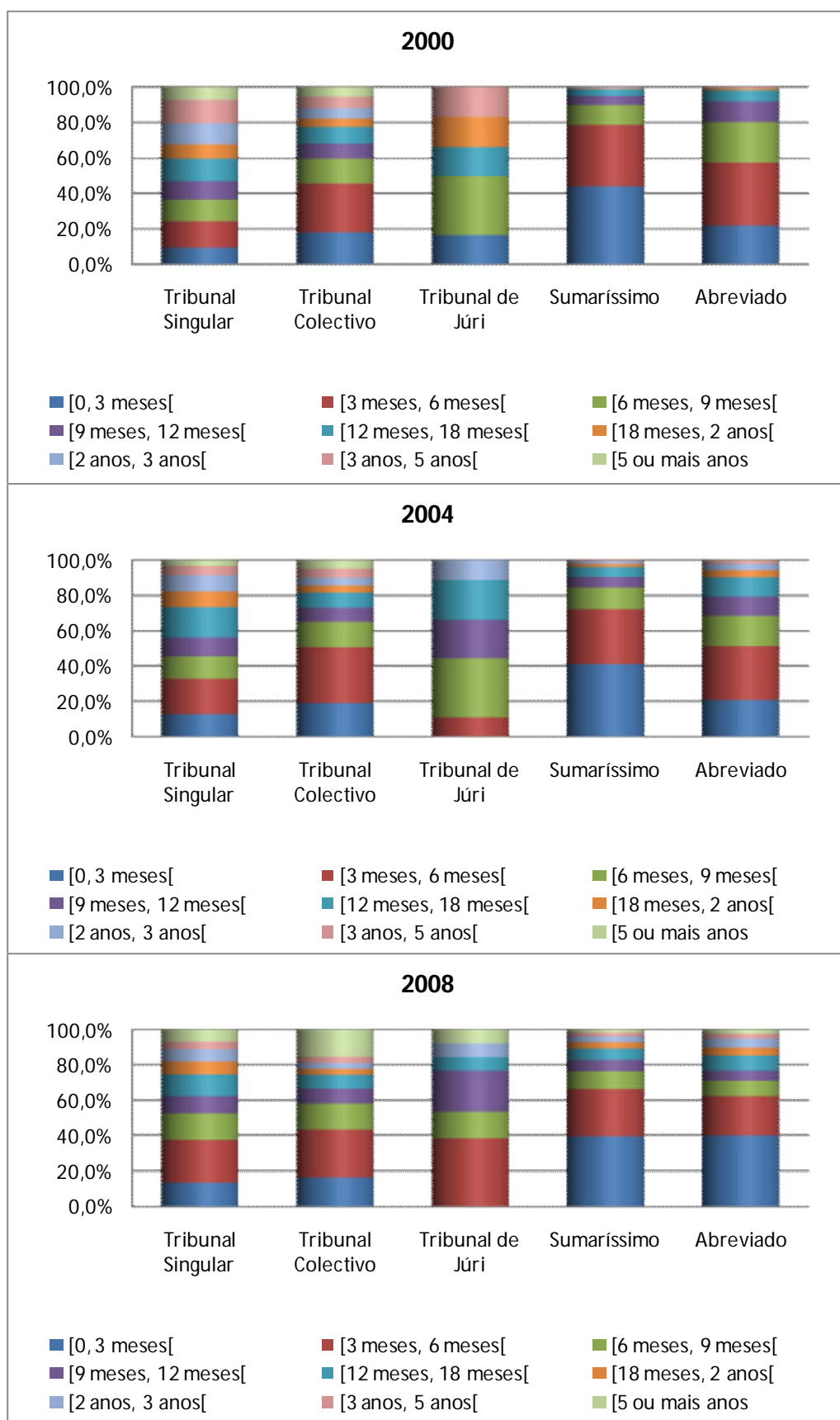
### ***A duração dos processos***

Como demonstramos na análise dos dados estatísticos da fase de julgamento, o julgamento em processo sumário tem um peso significativo na quantidade de processos que terminam até 1 ano. O Gráfico VIII.6 ilustra a duração do processo por forma de processo em 2000, 2004 e 2008.

---

<sup>428</sup> O relatório da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa para o ano de 2008 menciona, por exemplo, que as alterações ao Código de Processo Penal, alargando o número de situações susceptíveis de julgamento em processo sumário justificam a instalação rápida de um 3º Juízo junto da Procuradoria de Pequena Instância Criminal, o que permitiria adequar o quadro do MP. Refere ainda que o quadro de funcionários do Ministério Público é de 3 unidades, manifestamente escasso para as necessidades e não preenchido. É de referir acções no âmbito do MP no sentido de adequar o serviço ao aumento da procura introduzido pela reforma. Ver, por exemplo, o Despacho 219/2007 no âmbito da PGDL instituindo o reforço de turno no TPIC, bem como a Informação de Serviço de 31 de Outubro de 2007 que refere iniciativas para criar condições para a realização de um maior número de julgamentos sumários.

**Gráfico VIII.6 – Duração do processo na fase de julgamento por forma de processo**



Fonte: DGPJ/OPJ

Excluída a duração do processo sumário que, por determinação legal, não pode ultrapassar 30 dias, os dados demonstram que, na forma comum tramitada em tribunal singular, nos últimos 8 anos, em média aproximadamente 50% dos processos terminaram em intervalo superior a 9 meses.

Verifica-se, em 2008, um aumento do número de processos abreviados findos até três meses que sobe de uma média de 22,3% nos anos anteriores, para 40% em 2008. Tal facto pode decorrer da aplicação do prazo de 90 dias para marcação de audiência de julgamento introduzida pela reforma. Contudo, tem também de se ter em conta o aumento, em 2008, da quantidade de processos abreviados findos tendo por motivo a desistência de queixa.

Apesar do aumento do peso relativo destes processos findos até 3 meses, cerca 60% dos processos abreviados na fase de julgamento terminam em intervalo superior a 3 meses e, aproximadamente, 37,5% em intervalo maior que 6 meses, extrapolando, portanto, o prazo legal.

Em termos de duração média, em 2008, aqueles processos tiveram uma duração média de 10 meses, o que de certa forma está em consonância com as dificuldades assinaladas pelos operadores em dar cumprimento à natureza urgente do processo e aos prazos estabelecidos por lei. As dificuldades relativas ao cumprimento dos prazos serão tratadas mais adiante.

No que se refere à alteração legal a conferir natureza urgente ao processo abreviado, trata-se, como já se disse, de uma alteração fortemente criticada sobretudo pelos magistrados judiciais, devido principalmente às dificuldades em conjugar o julgamento dos processos abreviados com o volume de trabalho e com a agenda de julgamentos, em especial, com os outros processos urgentes. As críticas são maiores nas comarcas de competência genérica (que tratam um grande volume de processos urgentes), bem como naquelas comarcas cujo movimento processual permite que as audiências, na forma comum, se realizem em curtos períodos de tempo, o que torna a urgência dos processos abreviados desnecessária. Este problema poderá ser atenuado, ou mesmo resolvido, com a entrada em vigor da nova lei de organização judiciária.

Em 2007 e 2008, a duração média do processo sumaríssimo aumentou, passando de cerca de seis meses em 2006, para aproximadamente sete e oito meses, em 2007 e 2008, respectivamente. Em 2008, o peso relativo dos

processos sumaríssimo findos até 3 meses decresce para 39,7%, no ano 2000, esse valor era de 44,1%. Os dados conjugam-se com a apreciação dos operadores acerca das alterações legislativas se repercutirem num aumento de trabalho tanto na fase de inquérito<sup>429</sup> (obrigatoriedade de dupla audição do arguido, realização de diligências junto às vítimas e ofendidos), quanto na fase de julgamento (muitos juízes referiram ter que realizar diligências no processo para suprir deficiências advindas da fase de inquérito). Tal realidade tem consequências no aumento das pendências e na duração do processo e, na opinião de muitos, tem actuado como factor de resistência à utilização desta forma de processo.

Como se vê o ideal de processo rápido nem sempre é alcançado com a utilização das formas especiais de processo. A tramitação dos crimes contra a segurança das comunicações ilustra bem essa constatação. Em 2008, o peso relativo dos processos abreviados findos a partir de 3 meses é de cerca de 59%. No mesmo ano, esse valor é de aproximadamente 58% nos processos sumaríssimos findos.

### ***Bloqueios processuais e dificuldades de aplicação***

No trabalho de campo, identificámos diversas dificuldades que se podem colocar ao ideal de processo simples e rápido associado aos processos especiais.

Uma primeira dificuldade, com consequências na celeridade do processo, está relacionada com **a elaboração da sentença**. Para muitos dos juízes entrevistados as regras de simplificação processual previstas para os processos sumário e abreviado só têm impacto na fase de inquérito. Apesar do Código prever que a sentença é proferida verbalmente e logo ditada para a acta, tal não significa necessariamente que a elaboração da sentença, ditada pela lei ou pela interpretação que dela se faz, seja simples em sede de processos especiais. Na

---

<sup>429</sup> “ (...) a investigação a efectuar directamente ou sob a direcção do Ministério Público na fase de inquérito não pode limitar-se à recolha da prova sobre os factos constitutivos do crime e da culpabilidade do arguido; (...) o Ministério Público tem ainda de recolher os elementos cujo conhecimento é necessário para a escolha e determinação da medida concreta da pena com a mesma amplitude com que o juiz o pode e tem de fazer na fase do julgamento de determinação da pena.” Fernando, Rui do Carmo (2000). “O Ministério Público face à pequena e média criminalidade (em particular à suspensão provisória do processo e o processo sumaríssimo)”. *In* Revista do Ministério Público, 81: 147/148.

consulta de processos a que procedemos, nos julgamentos sumários, as sentenças eram constituídas em média por 9 páginas, organizadas nos mesmos itens que constam de uma sentença proferida em processo comum (relatório, fundamentação, factos provados, factos não provados, motivação da decisão de facto, fundamentação jurídica, da escolha e da medida da pena, decisão.). Alguns dos entrevistados propuseram uma previsão legal clara quanto a uma simplificação da sentença que, sem prejuízo dos direitos de defesa, poderia ser aplicada, desde logo, aos casos com confissão integral do arguido.

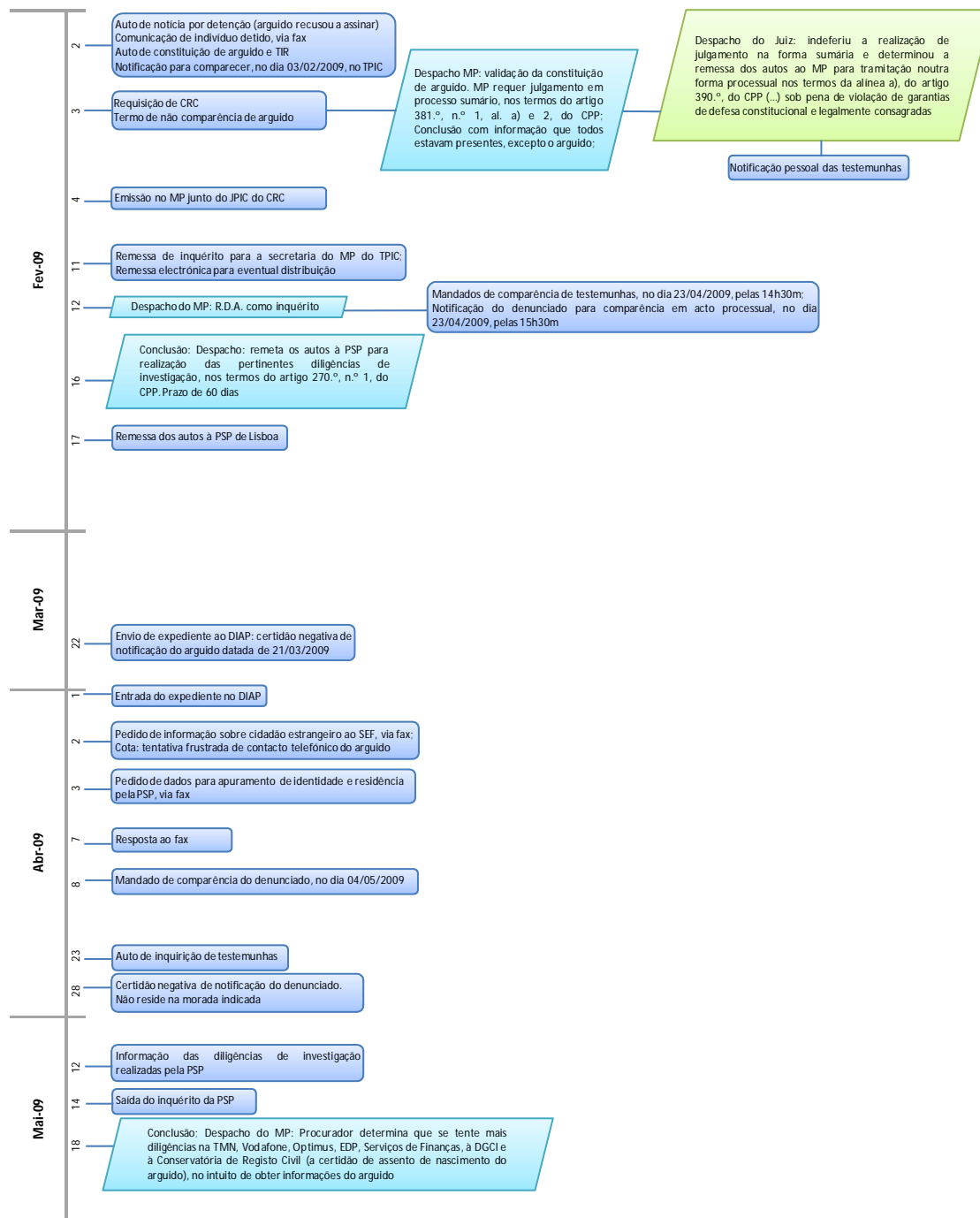
Outro factor de complexidade no curso do processo sumário é a **frequência com que o arguido não se apresenta aos serviços do MP e não comparece para julgamento**. A não comparência do arguido é um factor de perturbação na utilização do processo sumário. Em primeiro lugar, devido a divergências interpretativas sobre as circunstâncias em que é possível realizar-se o julgamento na sua ausência. Identificámos diferentes procedimentos entre tribunais. Enquanto para alguns, o julgamento sumário na ausência do arguido é realizado, se este foi notificado nos termos do artigo 385.º, 3, a, do CPP<sup>430</sup>; em outros, o julgamento não se realiza, independentemente da notificação para comparência em tribunal para audiência de julgamento, se o arguido não foi notificado do auto de notícia/detenção e do integral teor da acusação.

Esta posição é ancorada no facto de, muitas vezes, as polícias não darem a conhecer ao arguido o teor do auto de notícia, mas ainda que o dê a conhecer, o entendimento de alguns juizes assevera a necessidade de o arguido ser notificado do integral teor do auto de notícia, quando o MP, na sua acusação, adita o elemento do subjectivo, ver Caso VIII.4.

---

<sup>430</sup> Em acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 3 de Março de 2009, decidiu-se que “actualmente a regra continua a ser o de direito e obrigação de comparência do arguido na audiência. Mas pode ser realizada sem a sua presença em determinadas circunstâncias que implicam, em todo o caso, que ele tenha sido regularmente notificado e não compareça nem justifique a falta, e o juiz tenha tomado previamente as medidas necessárias e legalmente admissíveis para obter a sua comparência (...) numa situação como a que se apresenta em que a audiência em processo sumário se inicia sem a presença do arguido e é, depois, interrompida haverá que ter presente e aplicar a regra estabelecida do nº 3 do art. 333.º para o julgamento por tribunal singular segundo o qual o arguido mantém o direito de prestar declarações até ao encerramento da audiência. Para dar conteúdo efectivo a esse direito só há uma maneira, notificá-lo da data designada para continuação da audiência por qualquer dos meios possíveis que assegurem também a celeridade desse acto”.

**Caso VIII.4 - Tipo de crime: injúria agravada**



Fonte: OPJ

Decisões indeferindo o julgamento sumário com base na violação do direito do arguido em ser notificado do auto de notícia e do integral teor da acusação são frequentes no TPIC de Lisboa. Nestes casos, o processo sumário é remetido para outra forma de processo. Da consulta de processos realizada no TPIC, em 57% dos casos em que foi rejeitado o julgamento sumário a decisão tinha esse fundamento.

No lastro desta situação estão duas razões fundamentais: a cultura de opacidade da polícia (de não dar a conhecer ao arguido o conteúdo do auto de notícia/detenção<sup>431</sup>) e, por vezes, a recusa dos arguidos em assinar os autos são factores que podem impedir a realização dos julgamentos em processo sumário.

Como se vê no Caso VIII.3, no processo, que vai gerar uma nova forma processual, a recusa em realizar o julgamento sumário transferiu as dificuldades relativas a determinar o paradeiro do arguido para as diligências no âmbito do inquérito. Deve ser ressaltado, contudo, que a ausência do arguido é um factor de complexidade no trâmite do processo de *per si*. Nos casos em que é realizado o julgamento na ausência, os obstáculos podem ser transferidos para a notificação pessoal da decisão, acabando por transportar obstáculos para a fase de execução penal.

Ainda no que se refere ao julgamento na ausência do arguido foram identificadas dificuldades interpretativas e heterogeneidade de procedimentos quanto à possibilidade de, face às mudanças no quadro da detenção, o juiz utilizar a faculdade de expedir um mandado de detenção de forma a garantir a presença do arguido na audiência de julgamento, nos casos em que seja necessária sua presença<sup>432</sup>.

No processo sumaríssimo, a exigência de dupla audição do arguido impossibilita a aplicação daquela forma de processo quando o arguido está em

---

<sup>431</sup> A entrega da cópia do auto de detenção ao arguido antes da sua apresentação para sumário é objecto de divergência de práticas, não só entre OPC e magistrados do MP, como também entre estes últimos. É entendido por alguns procuradores que, em sede de inquérito, o acesso ao auto de detenção e ao processo está condicionado ao pedido, mediante requerimento, a ser dirigido ao magistrado do Ministério Público titular do caso, por força do artigo 89.º, n.º 1, do CPP. Cf. Acta de Reunião DIAP com a PSP, Grupo de Missão de Articulação com a PSP, de 6 de Dezembro de 2007.

<sup>432</sup> De acordo com Helena Leitão “ (...) a nova versão do texto legal não contempla especificamente a possibilidade de mandados de detenção para se assegurar a comparência do arguido nas 48 horas posteriores à detenção, o que anteriormente resultava expresso do n.º 3 do art. 387.º (...), esta alteração não deve, a nosso ver, ser interpretada como vontade legislativa de pôr termo à solução legal pretérita. De facto continuará a ser viável o recurso à detenção para a comparência nos termos gerais aplicáveis dos arts. 116.º, n.º 2, 254.º, n.º 1 alínea a, a utilizar apenas quando se entenda imprescindível a presença do arguido para descoberta da verdade material”. Cf. Leitão, Helena. 2008. “Processos especiais: os processos sumários e abreviado no CPP”. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial). No mesmo sentido, Cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora. Para este autor a notificação para comparecer perante o MP a fim de ser apresentado a julgamento em processo sumário é obrigatória. Se o detido faltar ao julgamento porque não foi notificado sendo a sua presença na audiência, por princípio, obrigatória não pode ser julgado em processo sumário e não tem qualquer sanção processual. Se ainda assim for julgado, verifica-se nulidade dependente de arguição.



parte incerta. De acordo com os operadores, a lei não oferece uma solução a seguir nos casos em que não se consegue notificar o arguido<sup>433</sup>.

**As dificuldades relativas à notificação do arguido actuam também como obstáculos ao cumprimento do prazo para marcação do julgamento no processo abreviado.** Como o prazo, por força de lei, conta a partir da dedução da acusação e não da notificação do arguido, pode, por vezes, ser consumido nas várias tentativas de o notificar<sup>434</sup>. Nos casos em que o Ministério Público não realiza o interrogatório do arguido e, conseqüentemente, este não é constituído como tal e tão pouco lhe é aplicada a medida de coacção TIR, a dificuldade de notificação da acusação é acrescida repercutindo-se no atraso do envio do processo para a secretaria judicial e muitas vezes impossibilitando o cumprimento do prazo para a marcação da audiência de julgamento<sup>435</sup>. Este

---

<sup>433</sup> Para José Albuquerque os casos em que o arguido não é localizado e não é interrogado indiciam a exclusão da selecção para sumaríssimo. O processo sumaríssimo não se aplica nos casos em que não é possível notificar o arguido. Cf. Albuquerque, José R. *In* "Consenso, aceleração e simplificação como instrumentos de gestão processual. Soluções de diversão, oportunidade e consenso como formas «divertidas», informais e oportunas de inquietação. O processo sumaríssimo e a suspensão provisória do processo". Workshop – Évora 3/7/2008.

<sup>434</sup> Entre os operadores entrevistados foi detectada uma diferença de entendimento sobre que órgão é competente para notificar o arguido da acusação em processo abreviado (MP ou tribunal). Ainda no que refere à notificação do despacho de acusação em processo abreviado foram apontadas dúvidas sobre sua obrigatoriedade. "O desaparecimento de qualquer referência à notificação do despacho de acusação no âmbito do processo abreviado pode suscitar algumas dúvidas sobre a obrigatoriedade de se proceder àquela notificação. Em nosso entendimento, tal notificação continua a impor-se. Cf. Leitão, Helena (2008). "Processos especiais: os processos sumários e abreviado no CPP". *In* Revista do CEJ, N.º 8 (especial), p. 351.

<sup>435</sup> Alguns operadores alertam para a existência de um certo automatismo da investigação em que a acusação em processo abreviado é deduzida acto contínuo ao recebimento do expediente ou do processo sumário indeferido sem realização de inquérito sumário que possa sustentar os factos do processo. Foi referido pelos operadores a recorrência de casos em que o MP faz uma acusação directa em processo abreviado sem interrogatório do arguido. Reportando-se a um caso anterior à reforma, o Tribunal da Relação de Lisboa já se havia pronunciado sobre a falta de interrogatório do arguido em processo abreviado, considerando-a nulidade que só pode ser invocada pelo interessado e, portanto, não impede o recebimento do processo nesta forma especial de processo. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 28/05/2008: 1. São pressupostos ou requisitos do processo abreviado: Crime punível com pena de multa ou com pena de prisão até 5 anos; Existência de provas simples e evidentes – das quais resultem, em face do auto de notícia ou do inquérito sumário, indícios suficientes da prática do crime e de quem foi o seu agente; e; Observância do prazo – que não pode exceder 90 dias – entre a prática do crime e a dedução da acusação. 2. Prova simples será aquela que não envolve qualquer complexidade quer quanto ao seu conteúdo quer quanto ao seu objecto. 3. Prova evidente - «sólida e inequívoca» – será aquela cuja força persuasiva, sobre os indícios da prática do crime e de quem foi o seu agente, é de tal forma ostensiva que não é infirmada por qualquer outra. 4. É irrelevante para a verificação dos requisitos do processo abreviado que a arguida não tenha sido ouvida, como o é o facto de não terem sido tomadas declarações aos agentes que levaram a cabo a fiscalização em causa e elaboraram o respectivo auto de notícia, não exigindo a lei nem uma coisa nem outra, bastando-se com o teor desse auto ou com a realização de inquérito [sumário]. 5. Não sendo obrigatória a realização de inquérito, como claramente decorre dos termos do art. 391.º-A, do Código do de Processo Penal, não faz qualquer sentido falar na sua falta e, conseqüentemente, falar na nulidade prevista no art. 119.º, al. d) do mesmo diploma adjectivo.

prazo tem limites mais restritos quando se considera a previsão do CPP de que o despacho que designa audiência de julgamento tem que ser notificado ao MP, arguido e seu defensor, ao assistente, às partes civis e aos seus representantes, pelo menos 30 dias antes da data fixada para a audiência (artigo 313.º, 2, do CPP)<sup>436</sup>. O facto de o processo não ingressar na secretaria judicial em tempo útil para o cumprimento dos prazos, acrescido das dificuldades de compatibilizar o carácter urgente deste processo com o volume de trabalho e a agenda dos juízes pode implicar que um processo abreviado acabe por tramitar no tempo de um processo comum.

A dificuldade em cumprir as determinações legais quanto ao prazo para agendamento da audiência de julgamento também pode implicar envio do processo abreviado para a forma comum quando o prazo é considerado como prazo peremptório. Como vimos, há práticas diferenciadas quanto a esta interpretação.

No segundo relatório semestral alertámos que um possível efeito negativo de um cenário de subutilização e múltiplas dificuldades na aplicação das formas especiais de processo recai, por um lado, na erosão da prova pelo decurso do tempo que, apenas por esse efeito, pode conduzir a absolvições e, por outro, na possibilidade de prescrição do procedimento criminal provocada por uma tramitação mais lenta de um processo que transita por diferentes formas e está associado a um tipo de criminalidade com prazos de prescrição relativamente curtos.

**Temos vindo a referir que os circuitos burocráticos e de informação entre polícias e MP na fase de inquérito erigem-se como fortes obstáculos ao cumprimento do prazo de 90 dias para a dedução da acusação em processo abreviado.** No curso do trabalho de campo, foram identificados diferentes exemplos de uma articulação ineficiente entre polícias e MP, com impacto na utilização das formas especiais de processo: (a) atraso na remessa do expediente para julgamento sumário pelo OPC; (b) desarticulação entre horário em que é apresentado o expediente e o horário em que é possível

---

<sup>436</sup> A interpretação deste artigo gera divergências de entendimento, na compreensão de alguns operadores, é uma regra do processo comum que não se aplica aos processos especiais.

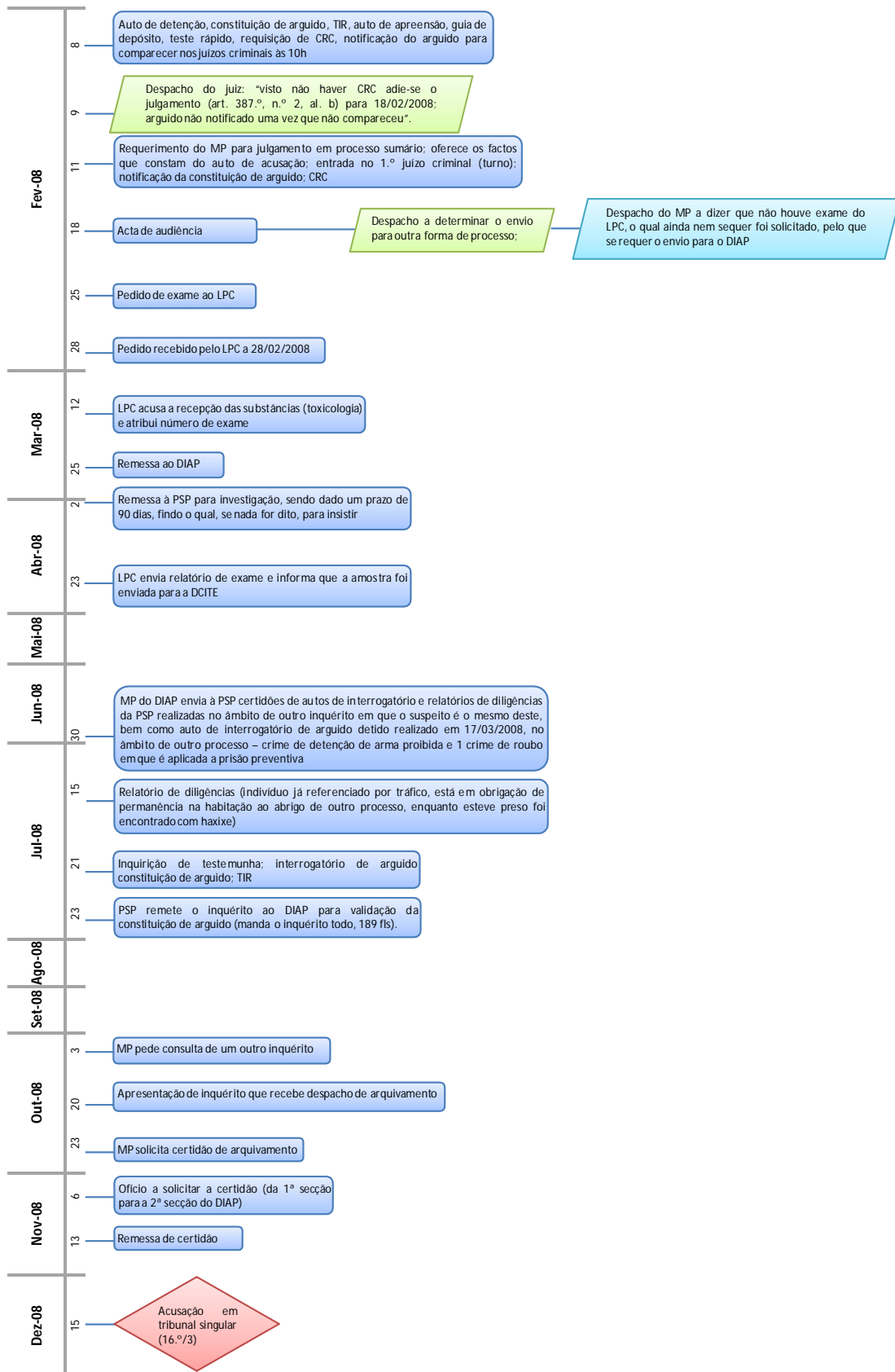
remetê-lo à distribuição<sup>437</sup>; (c) deficiências na instrução do auto de notícia (no caso do processo sumário, se o auto de notícia não estiver bem elaborado, na prática, é impossível efectuar diligências de investigação no prazo de 48h); (d) maus procedimentos na condução dos detidos.

Na consulta de processos, emergiram casos que evidenciam uma articulação burocrática e algumas vezes incoerente entre polícias e Ministério Público, ver Casos VIII.5 e VIII.6.

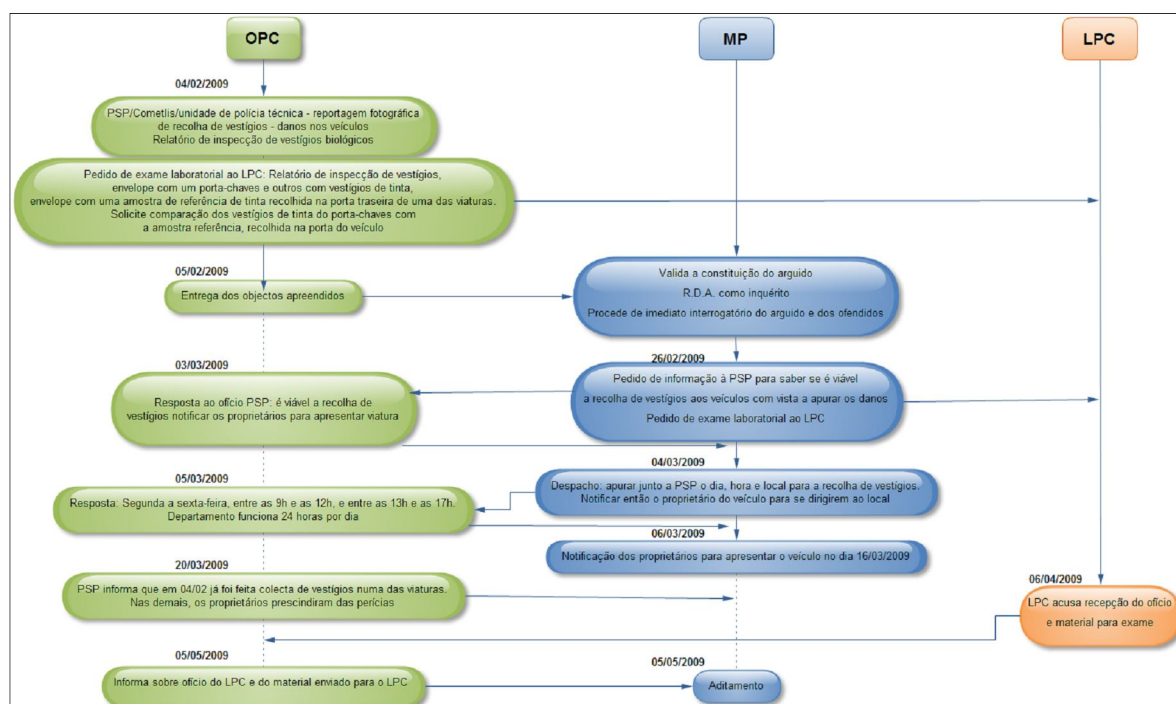
---

<sup>437</sup> A lei conferiu urgência ao processo sumário mas não se alterou a lei orgânica das secretarias.

**Caso VIII.5 -Tipo de crime: tráfico de menor gravidade e condução ilegal**



**Caso VIII.6 – Tipo de crime: Dano simples**



Fonte: OPJ

No Caso VIII.5, informações relativas a inquérito e diligências anteriores da PSP, são remetidas pelo DIAP à própria PSP para instruir novo inquérito e futura acusação em tribunal singular, depois de o juiz ter rejeitado a acusação em processo sumário, por necessidade de mais elementos probatórios.

O Caso VIII.6 ilustra o curso das diligências probatórias na tramitação de um processo remetido a inquérito no TPIC **evidenciando um circuito de informações altamente burocratizado entre MP e PSP cujo desfecho é a informação de que parte da perícia solicitada já havia sido realizada.**

De entre **os factores identificados como motores da deficiente articulação e funcionamento coordenado entre PSP e MP** foram referidas a falta de meios humanos (sobretudo polícias com funções de investigação), a rotina e cultura judiciária, a falta de coordenação e direcção das respectivas hierarquias e as deficiências de articulação entre os sistemas informáticos. Vale, ainda, referir exemplos de dinâmicas de mudança identificados ao longo da monitorização, sobretudo, a realização de reuniões de articulação entre diferentes órgãos, nomeadamente no distrito judicial de Lisboa. Por outro lado, deve-se ainda destacar a heterogeneidade das práticas judiciárias. Presenciamos diferentes contextos de articulação entre os órgãos do sistema de

justiça penal de acordo com a comarca e volume de litigiosidade. Em regra, em comarcas com menor volume processual essa articulação parece ser mais eficiente.

De entre os transtornos experimentados na tramitação dos processos especiais, **a incapacidade de resposta dos gabinetes de perícia foi veementemente referida** pelos operadores bem como as dificuldades de articulação com órgãos administrativos nas respostas aos pedidos de informação do processo, nomeadamente respostas da Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, na obtenção de informações sobre o condutor e o veículo no caso dos crimes estradais.

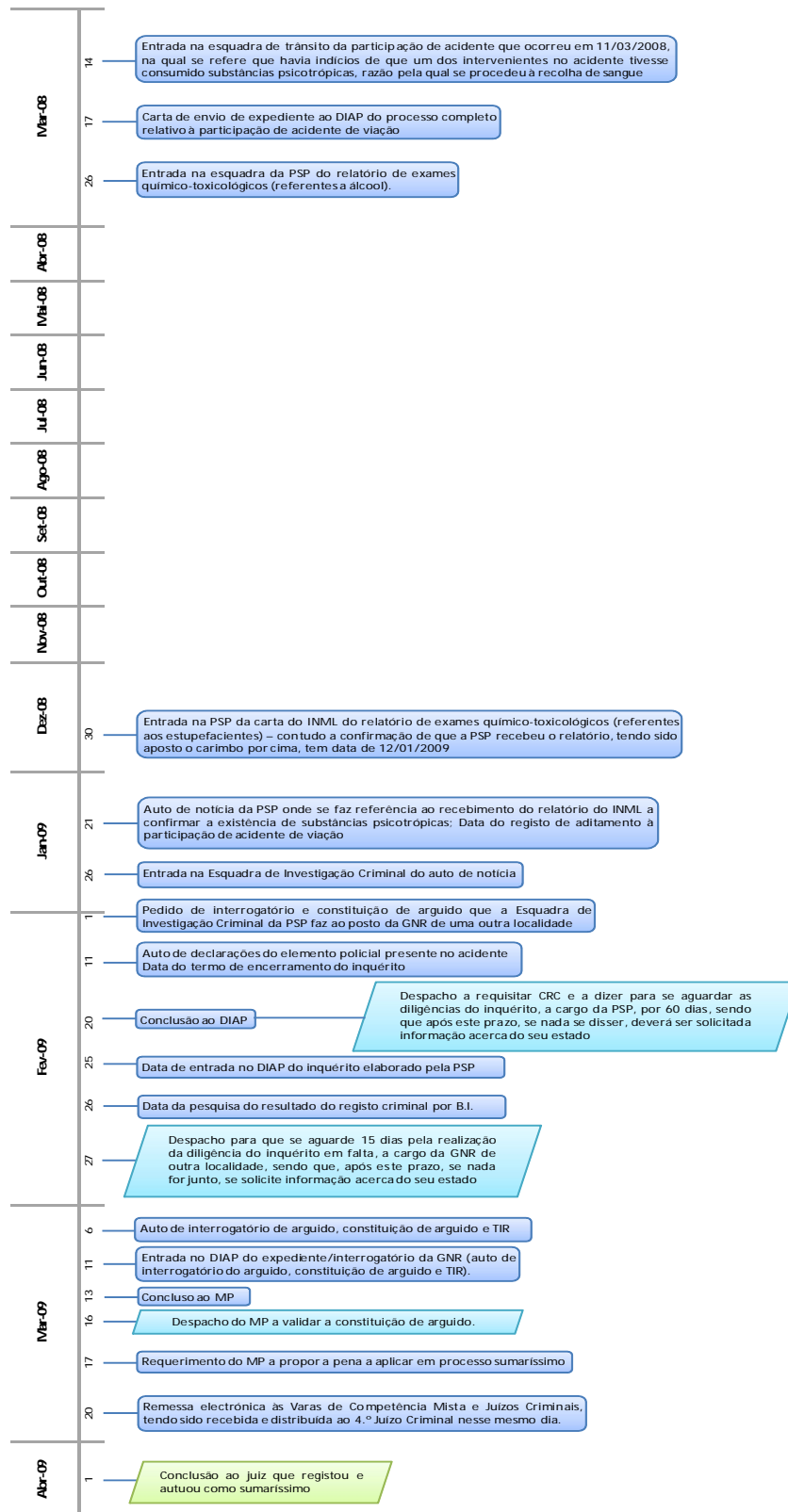
Foram ainda apontadas dificuldades em obter os certificados de registo criminal<sup>438</sup> (quando constam antecedentes criminais e no caso de arguidos estrangeiros); exames à letra; exames do INPI, da Inspeção Geral de Jogos, etc. Enquanto os quadros de recursos humanos permaneceram os mesmos, houve um grande aumento da demanda por perícias em determinados tipo de investigação, o que conseqüentemente transformou o tempo de resposta dos gabinetes de perícia num grande factor de atraso no curso do processo<sup>439</sup>. O Caso VIII.7 exemplifica essa realidade.

---

<sup>438</sup> Segundo informação prestada pela DGAJ, com a entrada e produção da nova aplicação informática do registo criminal (SICRIM), a 14 de Abril de 2009, ocorreram alguns erros na identificação das prioridades disponibilizadas pelo Tmenu, nomeadamente ao nível das prioridades, dos pedidos de certificado do registo criminal para instruir os julgamentos sumários, que deveriam aparecer com uma prioridade de emissão alta e apareciam como prioridade de emissão normal, atrasando assim o envio para os tribunais requisitantes. No entanto, foi-nos também referido que estes erros têm vindo a ser corrigidos estando a situação praticamente normalizada.

<sup>439</sup> Sobre as perícias, ver Capítulo VII.

### Caso VIII.7 – Tipo de crime: Condução de veículo sob influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas



Fonte: OPJ

Dado o atraso na obtenção dos elementos periciais, no caso dos processos sumários, quando a prova não é líquida, o prazo de 30 dias em que é possível adiar a audiência de julgamento para realizar diligências probatórias necessárias pode não ser suficiente.

Este atraso pode ainda transformar o prazo de 48h para apresentação do processo para julgamento num forte obstáculo à realização do processo sumário, sobretudo se prevalecer o entendimento de que a materialidade e autoria do crime têm que estar delimitadas antes da introdução dos factos em juízo por força do princípio do acusatório.

Alguns magistrados do MP consideram que se poderia utilizar a possibilidade, prevista pelo CPP, de requerer o adiamento da audiência até ao limite de 30 dias com base na necessidade de diligências de provas essenciais. O adiamento permitiria, então, que tal dificuldade fosse superada, possibilitando compatibilizar a forma sumária do processo com o tempo necessário para garantir os resultados dos exames periciais.

Contudo, essa solução não vai ao encontro da interpretação de alguns juízes, e mesmo magistrados do Ministério Público, que, em defesa do direito de não ser acusado por facto que não é punível como crime, argumentam pela necessidade da materialidade do crime estar definida antes da introdução dos factos em juízo. Depois da introdução dos factos em juízo já não seria cabível ao MP juntar novas provas.

No TPIC do Porto foi referido que, em casos envolvendo consumo de estupefacientes, não é possível recolher todos os elementos de prova no prazo de 48h sendo, por isso, estes processos logo distribuídos como inquérito.

Foi ainda mencionado que a demora na obtenção do CRC distende no tempo a tramitação do processo sumário podendo provocar 2 ou 3 adiamentos da audiência de julgamento ou da leitura da sentença.

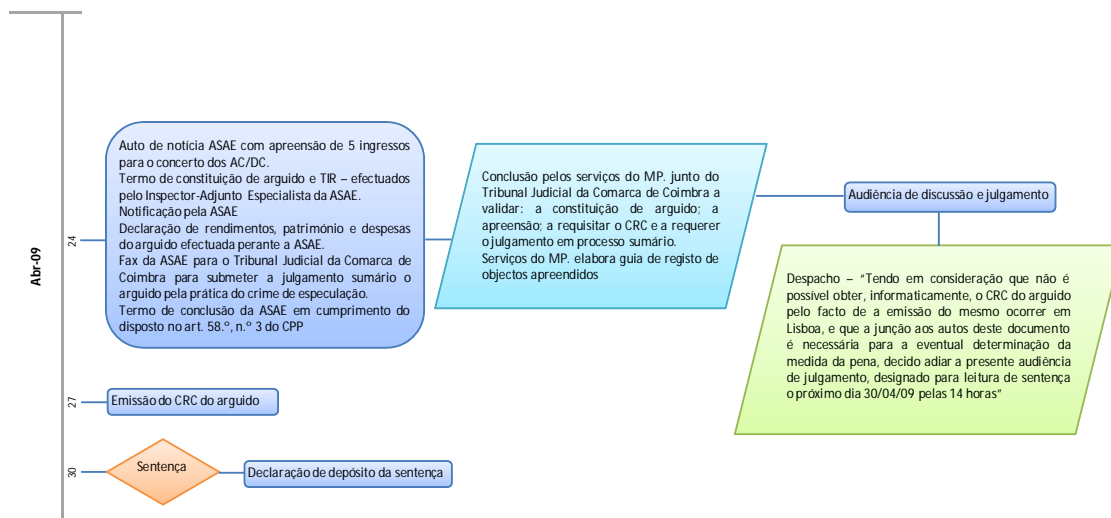
Nos sábados, a demora ou a impossibilidade de obtenção dos CRC prejudica os julgamentos sumários nos tribunais de turno implicando o adiamento da audiência ou o envio do processo para outra forma processual. Nos círculos judiciais em que há grande distância entre as comarcas, tal situação



tem ainda outra consequência: obriga à deslocação inconsequente de arguidos, OPC e testemunhas.

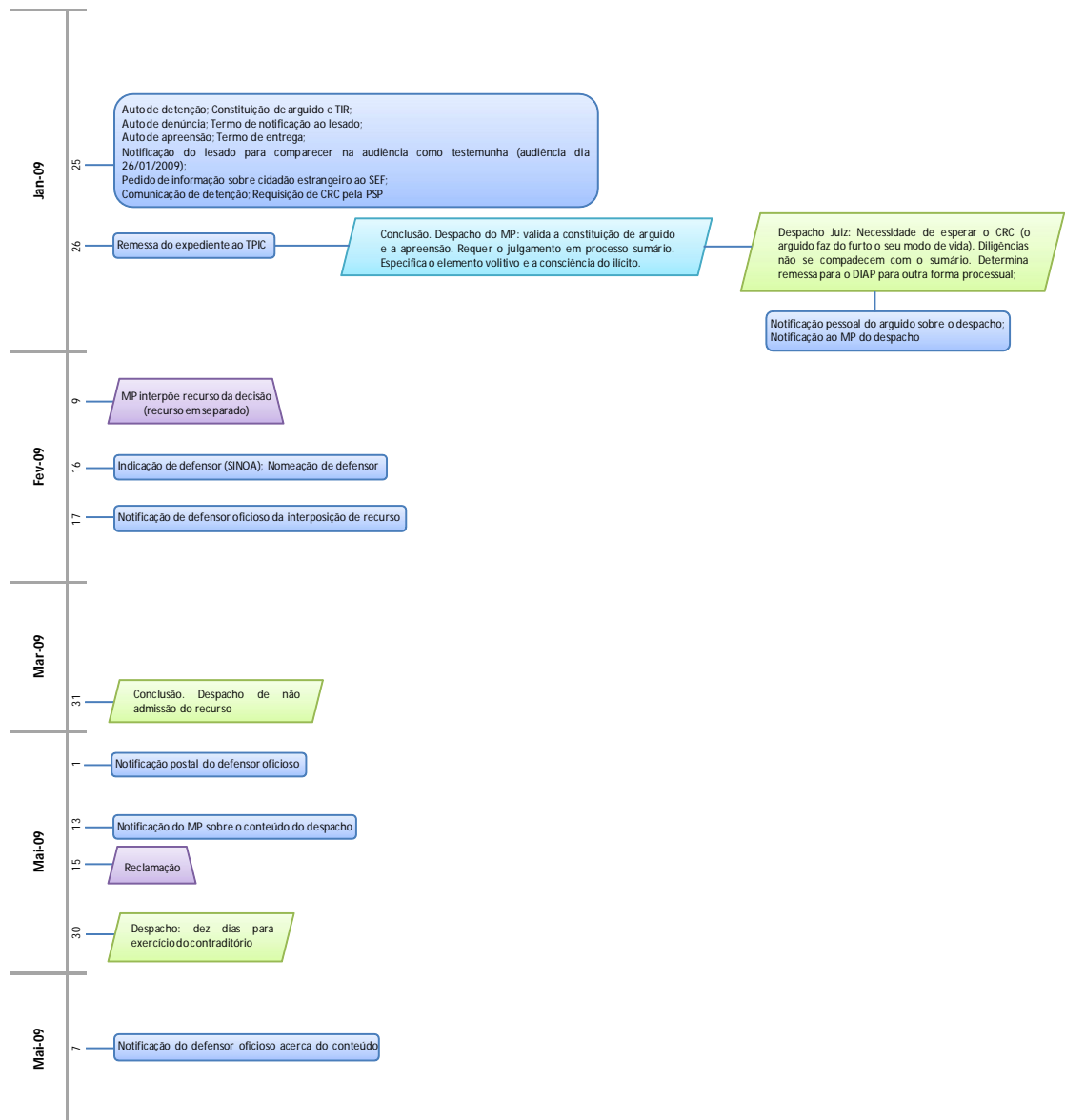
**Na consulta de processos realizada, foram identificadas diferenças de procedimentos no julgamento face à falta de CRC: adiamento da leitura da sentença; envio do processo para outra forma processual, ver Casos VIII.8 e VIII.9.**

### Caso VIII. 8 - Tipo de crime: Especulação



Fonte: OPJ

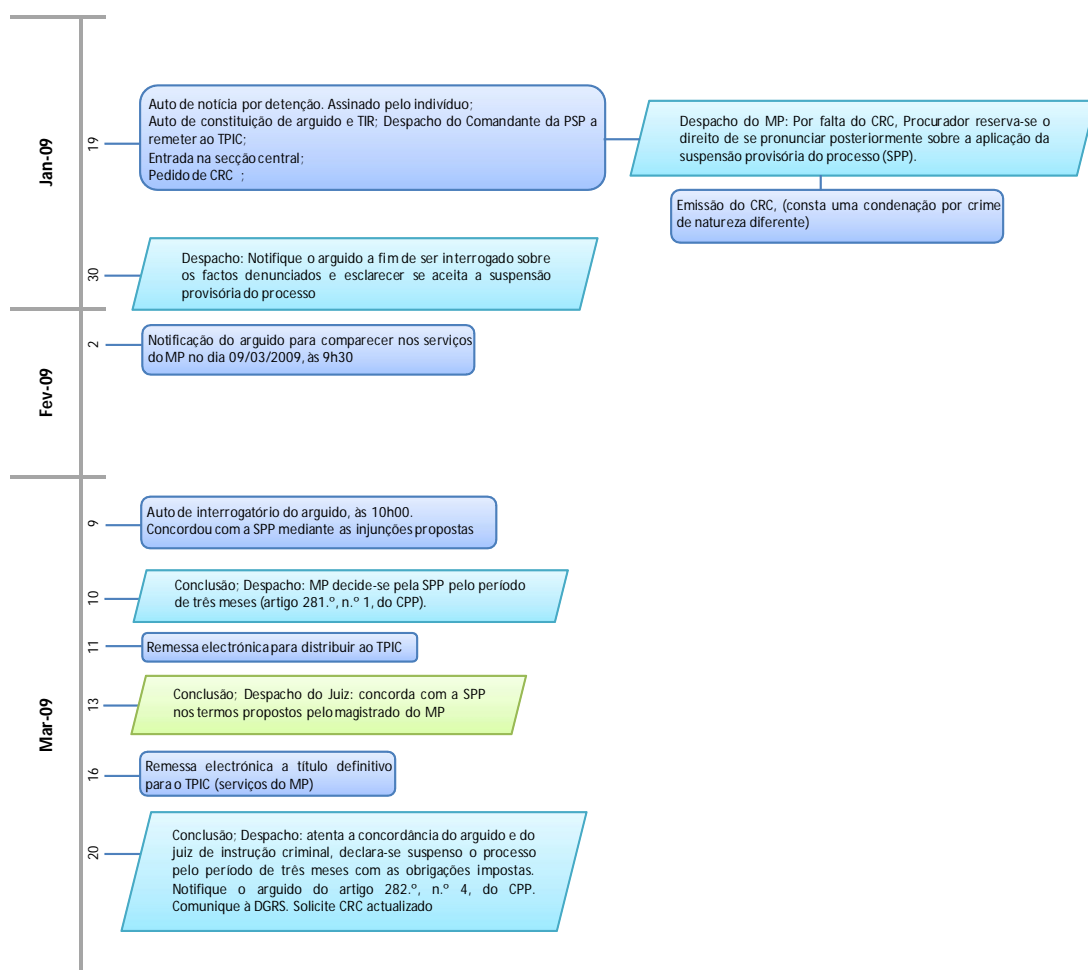
**Caso VIII.9 – Tipo de crime: Furto Simples**



Fonte: OPJ

**No âmbito do MP, também foi identificada uma diversidade de procedimentos dentro do mesmo tribunal.** De um lado, aguardar o CRC para oportunamente se pronunciar sobre a aplicação dos institutos de consenso: suspensão provisória do processo, processo sumaríssimo, ver Caso VIII.10.

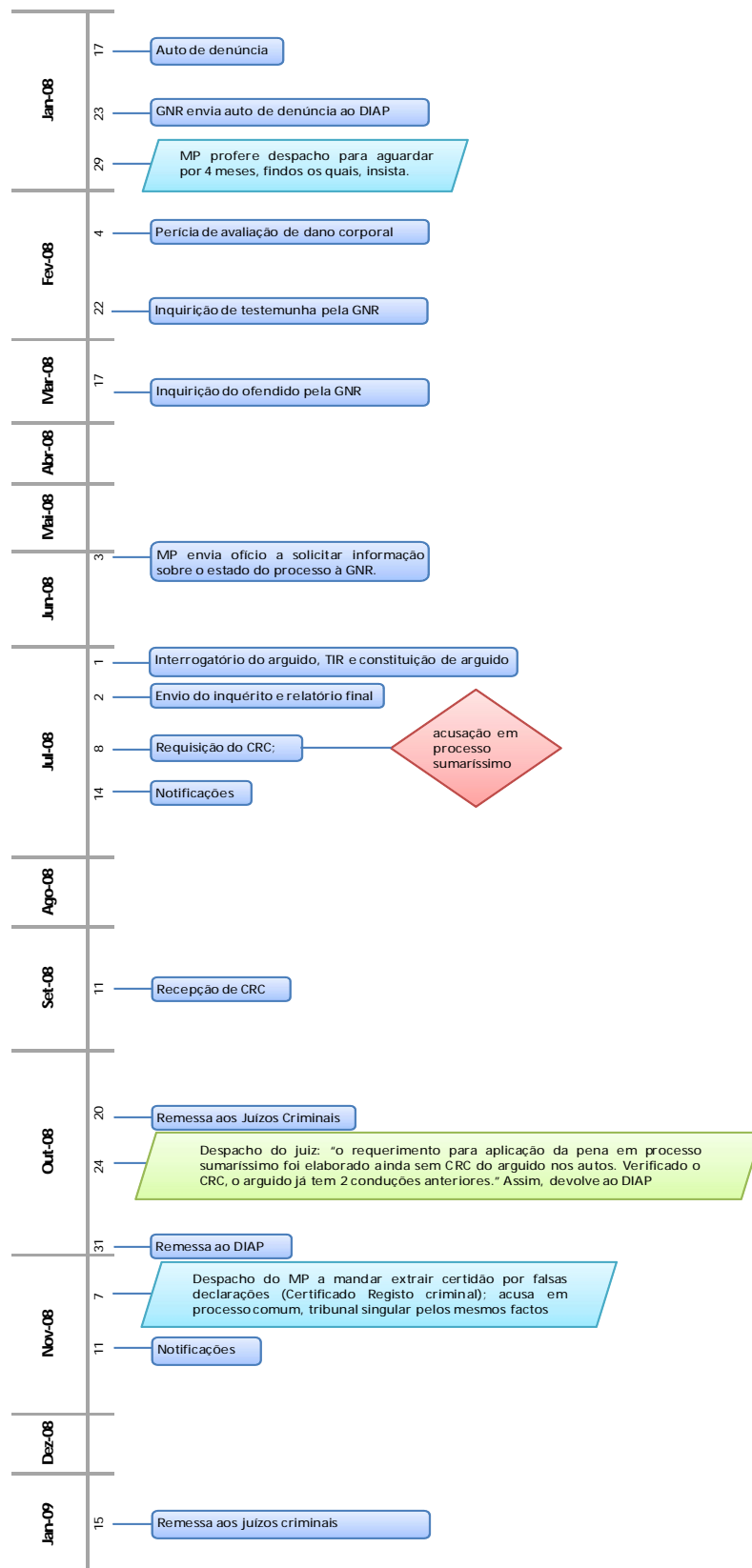
**Caso VIII.10 – Tipo de crime: Condução de veículo em estado de embriaguez**



Fonte: OPJ

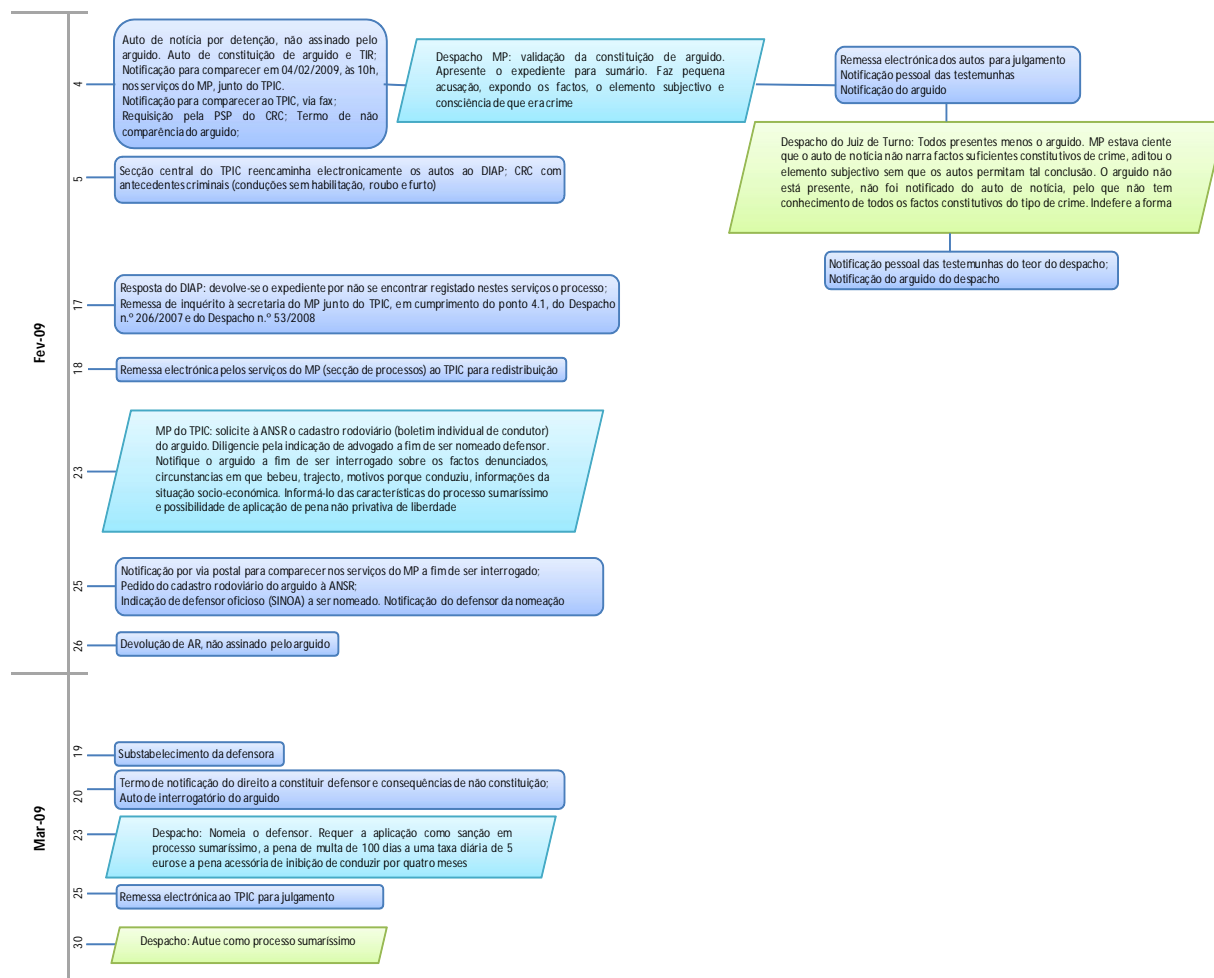
Em outros casos, o processo é directamente enviado para julgamento, tendo por base declaração do arguido sobre o registo criminal. Esta alternativa pode gerar uma utilização perversa do instituto, na hipótese de o arguido prestar falsas declarações, resultando na rejeição da forma especial do processo pelo juiz e estendendo no tempo sua tramitação, ver Caso VIII.11.

**Caso VIII.11 – Tipo de crime: Ofensa à integridade física simples**



Noutras situações, os institutos de consenso são utilizados como hipótese alternativa no caso de rejeição do processo sumário. Invertem-se, portanto, os propósitos previstos para utilização da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo, cuja possibilidade de aplicação, idealmente, deveria ser analisada numa fase pré-judicial, ver Caso VIII.12.

### Caso VIII.12 – Tipo de crime: Condução de veículo em estado de embriaguez



Fonte: OPJ

Na consulta de processos a que procedemos no TPIC de Lisboa, a demora de resposta das perícias não foi um obstáculo ao julgamento sumário dos processos analisados, os casos remetidos a julgamento receberam os elementos periciais dentro do prazo legal.

No segundo relatório semestral analisámos a execução dos protocolos entre a Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa e a Polícia Judiciária, o Instituto

Nacional de Medicina Legal e a Direcção-Geral da Administração da Justiça no Distrito Judicial de Lisboa<sup>440</sup>. No caso dos exames periciais relativos a estupefacientes e exames realizados pelo INML foram apontadas dificuldades que não resultavam do cumprimento dos protocolos em si, mas da insuficiência dos resultados para o julgamento da criminalidade em processo sumário.

No caso dos exames periciais realizados pelo INML foi colocada o problema de se receber os resultados periciais em tempo útil quando a articulação com os hospitais não garante a documentação clínica necessária aos exames. Nesse caso, ainda que a resposta do INML seja recebida dentro do prazo estipulado no compromisso assumido por esta instituição, o ofício de resposta não apresenta as conclusões médico-legais.

Nos exames relativos a estupefacientes e substâncias psicotrópicas, a determinação da qualidade do produto e das doses diárias de consumo não é de aferição imediata, pelo que os resultados definitivos, enviados no prazo de oito dias, são antecidos de um “teste rápido” com o objectivo de permitir a acusação em processo sumário. Os juízes têm entendido que, não sendo o “teste rápido” conclusivo, não podem, com base nesse fundamento, aceitar essa acusação.

No caso do CRC, a amostra de processos consultada no TPIC demonstrou que, apesar dos pedidos serem respondidos no mesmo dia, alguns são recepcionados depois de o processo ser enviado ao magistrado do MP para determinar a acusação ou não em processo sumário podendo, por isso, resultar nas divergências de procedimento apresentadas nos Casos VIII.9, VIII.10 e VIII.12.

A dificuldade de agendamento das audiências foi referenciada, nalgumas comarcas, não só no caso dos processos abreviados mas, ainda, como obstáculo à realização dos julgamentos sumários. Pudemos detectar em várias comarcas a seguinte tendência: sempre que se verifica que a audiência ou a

---

<sup>440</sup> Nos protocolos, nos quais também intervêm o Comando Metropolitano de Lisboa da PSP e o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, estabelecem-se termos de regulação de procedimentos das áreas de competência e intervenção das diferentes entidades “no âmbito da tramitação de autos de notícia de detenções para julgamento em processo sumário”. De acordo com o texto dos protocolos, “pretende-se que a prolação de decisão do MP e do juiz, de realização de julgamento sumário ou de suspensão provisória do processo no Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa (TPICL), não seja atrasada ou condicionada por impossibilidade de obtenção do CRC em tempo útil” ou de resultados de exames periciais.

sua continuação tem que ser adiada marcando-se uma nova data dentro dos 30 dias, há uma certa tendência para a recusa da forma de processo sumária enviando-se para outra forma de processo.

Foram, ainda, destacados **obstáculos materiais**, tais como a falta de salas de audiência para a realização de julgamentos sumários. Neste caso, a carência de salas foi evidenciada em duas situações específicas: a) quando o tribunal onde são realizados os turnos não dispõe de salas de audiência; b) necessidade de salas de audiência equipadas para gravação das declarações orais<sup>441</sup>.

---

<sup>441</sup> Relativamente à gravação de audiências foram referidas dúvidas interpretativas do sentido e alcance do artigo 389.º, 3 conjugado com as alterações introduzidas nos arts. 363.º e 364.º. A questão subjacente é saber se passou a ser igualmente obrigatória no processo sumário a documentação dos actos de audiência. No sentido de que as declarações orais devem ser documentadas, cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Lisboa: Universidade Católica Editora e Leitão, Helena. 2008. "Processos especiais: os processos sumários e abreviado no CPP". *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial).

## 2. A suspensão provisória do processo

Com o Código de Processo Penal de 1987 estabelece-se um padrão de intervenção do Ministério Público que vai para além da competência de direcção da investigação criminal. Como salienta Rui do Carmo, os novos desafios que se colocam ao MP vêm a par de duas diferenciações fundamentais estabelecidas pelo Código e aprofundadas nas seguintes reformas legislativas: (1) a distinção entre o tratamento processual da pequena e média criminalidade do tratamento da criminalidade de maior gravidade; (2) a distinção entre soluções de consenso e soluções de conflito<sup>442</sup>.

Tanto a suspensão provisória do processo como os processos especiais foram então projectados para permitir à estrutura acusatória, nos casos em que a frescura, a simplicidade, a evidência da prova e o grau de danosidade social e de alarme colectivo legitimem<sup>443</sup>, adaptar-se à utilização de institutos de celeridade (processo sumário e abreviado) e de consensualização (arquivamento em dispensa de pena, processo sumaríssimo e suspensão provisória do processo).

**As sucessivas alterações ao Código, com intuito de conferir maior eficácia à utilização desse instituto, vieram ampliar o âmbito de aplicação da suspensão.** Na revisão de 1998, a moldura penal a que é aplicável a suspensão foi alargada de 3 para 5 anos. Na actual reforma, as alterações introduzidas no âmbito da suspensão provisória do processo vieram clarificar seu regime jurídico com o objectivo de incentivar uma maior aplicação. De acordo com Paulo Pinto Albuquerque: “A Lei n.º 48/2007, de 29/08, tem o intuito de alargar o âmbito de aplicação do instituto, quer por via da admissibilidade do requerimento do arguido e do assistente de aplicação do instituto, quer por via das restrições relativas aos antecedentes criminais e ao grau de culpa. Contudo,

---

<sup>442</sup> “Trouxe o Código de Processo Penal de 1987 novos desafios para o Ministério Público, não só o da direcção de toda a investigação criminal, mas também o de dever tomar em consideração, ainda na fase de inquérito, as circunstâncias relevantes para a escolha e determinação da medida concreta da pena, de proceder à avaliação dos conflitos penais em função do grau de culpa do agente, da gravidade da ilicitude ou da danosidade social e das exigências de prevenção, para além da própria avaliação, nalguns casos, do interesse da vítima”. Cf. Fernando, Rui do Carmo. 2008. “A suspensão provisória do processo no CPP revisto – alterações e clarificações”. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial), p. 321-323.

<sup>443</sup> *Idem, Ibidem.*



a lei introduz uma nova condição referente à ausência de aplicação anterior de suspensão provisória do processo por crime da mesma natureza”<sup>444</sup>.

Mais importante, pelo carácter impositivo que configura, **a lei introduziu ainda a natureza de poder-dever à actuação do Ministério Público de determinar a suspensão provisória do processo**, nos casos em que estiverem preenchidos seus pressupostos.

O quadro seguinte apresenta em detalhe as principais alterações promovidas pela reforma de 2007.

---

<sup>444</sup> Cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 720.

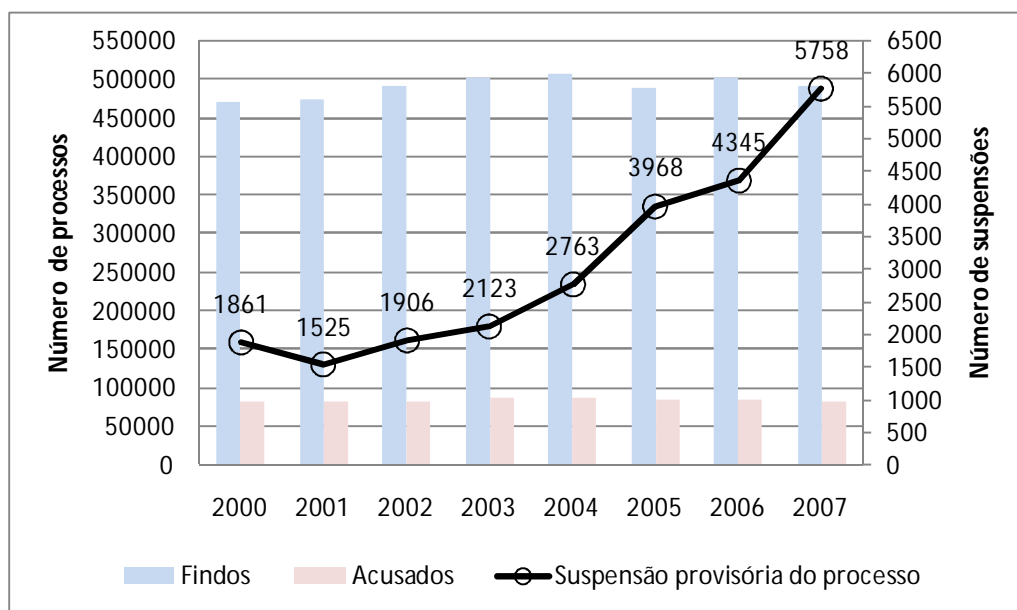
ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Suspensão provisória do processo</b>	
Em crimes puníveis com prisão não superior a 5 anos ou com sanção diferente da prisão, o Ministério Público <i>pode</i> decidir-se, com a concordância do juiz de instrução, pela suspensão do processo (artigo 281.º, n.º 1, do CPP).	Em crimes puníveis com prisão não superior a 5 anos ou com sanção diferente da prisão, o Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, determina, com a concordância do juiz de instrução, a suspensão do processo. (artigo 281.º, n.º 1, do CPP)
A decisão pela suspensão tem como pressuposto/requisito, entre outros: a) A ausência de antecedentes criminais do arguido (artigo 281.º, n.º 1, al. b), do CPP);  b) O carácter diminuto da culpa (artigo 281.º n.º 1, al. d), do CPP).	A determinação da suspensão tem como pressuposto/requisito, entre outros: a) A ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza (artigo 281.º, n.º 1, als. b), do CPP); b) A ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza (artigo 281.º, n.º 1, als. c), do CPP); c) A ausência de um grau de culpa elevado (artigo 281.º, n.º 1, al. e), do CPP).
Em processos por crime de maus tratos entre cônjuges, entre quem conviva em condições análogas ou seja progenitor de descendente comum em 1º grau, o Ministério Público <i>pode</i> decidir-se pela suspensão provisória do processo a livre requerimento da vítima, tendo em especial consideração a sua situação e desde que ao arguido não haja sido aplicada medida similar por infracção da mesma natureza (artigo 281, n.º 6, do CPP).	Em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, o Ministério Público, mediante requerimento livre e esclarecido da vítima, determina a suspensão provisória do processo com a concordância do juiz de instrução e do arguido desde que não haja condenação ou suspensão provisória anteriores por crime da mesma natureza (artigo 281, n.º 6, do CPP).
	Em processos por crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, o MP, tendo em conta o interesse da vítima, determina a suspensão provisória do processo com a concordância do juiz de instrução e do arguido desde que não haja condenação ou suspensão provisória anteriores por crime da mesma natureza. (artigo 281, n.º 7, do CPP).
Em processos por crime de maus-tratos entre cônjuges, entre quem conviva em condições análogas ou seja progenitor de descendente comum em 1º grau, a duração da suspensão pode ir até ao limite máximo da respectiva moldura penal (artigo 282, n.º 4, do CPP).	Em processos por crime de violência doméstica e por crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, a duração da suspensão pode ir até 5 anos (artigo 282, n.º 5, do CPP).
O processo prossegue e as prestações feitas não podem ser repetidas se o arguido não cumprir as injunções e regras de conduta (artigo 282, n.º 3, do CPP).	O processo prossegue e as prestações feitas não podem ser repetidas se o arguido não cumprir as injunções e regras de conduta ou se, durante o prazo de suspensão do processo, o arguido cometer crime da mesma natureza pelo qual venha a ser condenado (artigo 282, n.º 5, do CPP).

De entre as medidas avaliadas, as alterações no regime da suspensão provisória agregam um discurso quase homogéneo acerca da bondade das mudanças. A esmagadora maioria dos entrevistados reconheceu a importância da aplicação do instituto e o papel diferenciado que pode desempenhar na prevenção especial e integração social do arguido. Daí, o amplo reconhecimento

de que um dos resultados positivos obtidos com a reforma se deu nos indicadores de aplicação da suspensão provisória do processo.

O Gráfico VIII.7 demonstra que a utilização da suspensão provisória do processo tem sido incrementada ao longo dos anos.

**Gráfico VIII.7 – Movimento de inquéritos suspensos (2000-2007<sup>445</sup>)**



*Fonte: Relatórios Anuais da PGR de 2000 a 2007*

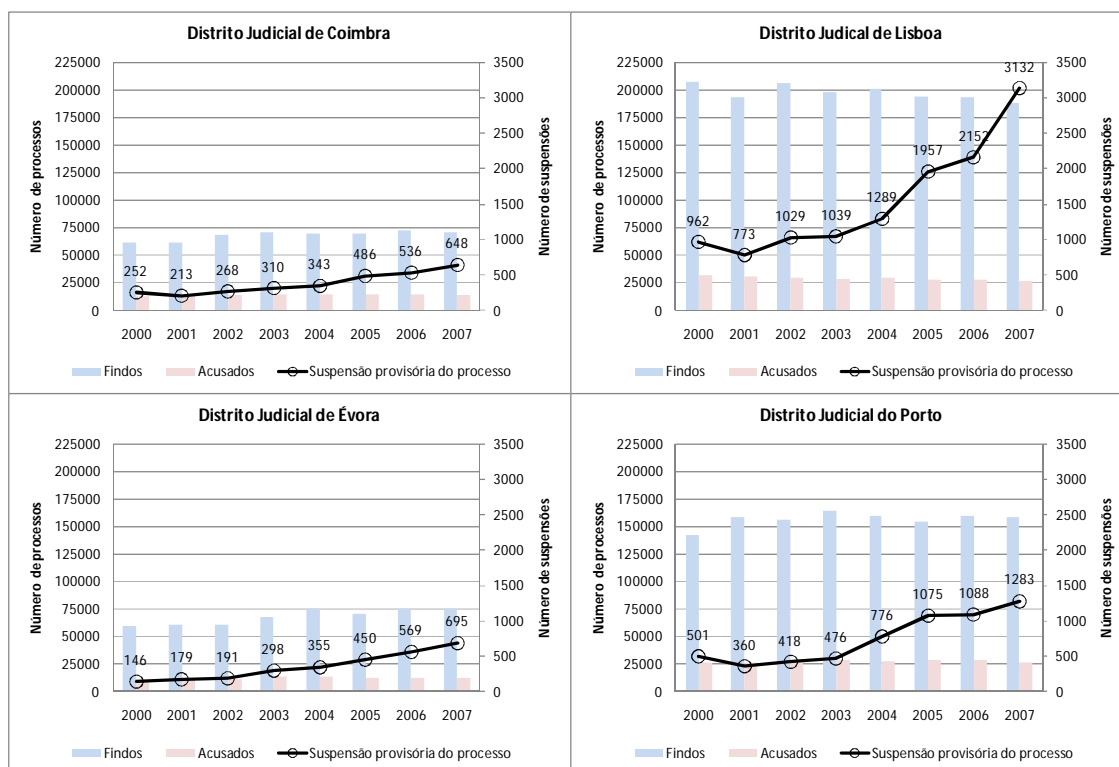
Em estudo que realizamos na década de 90, os dados estatísticos acerca da utilização da suspensão provisória apontavam para uma utilização muito baixa. Como ilustra o Gráfico VIII.7, nos últimos 7 anos esta realidade tem vindo a alterar-se. A partir de 2001, a suspensão provisória do processo tem uma trajectória ascendente, acentuando-se em 2007. Tendo em consideração o cálculo do índice base 100, o número de inquéritos suspensos cresceu, no ano de 2007, aproximadamente 209,4% em relação ao ano 2000, para 2006, o valor aproximado é de 133,5%. Uma segunda nota a salientar é que, a despeito da maior utilização da suspensão nos últimos anos, há ainda uma larga margem para o seu crescimento, de 2000 a 2007, os inquéritos findos representaram uma média de aproximadamente 490 861 processos, dos quais cerca de 83 690 findaram com acusação e, em média, em 3 031 inquéritos foi aplicada a

<sup>445</sup> Não estavam disponíveis *on line* dados relativos ao ano de 2008.

suspensão provisória do processo. A margem para maior aplicação da suspensão provisória do processo destaca-se quando se analisa a estrutura da criminalidade prevalente que actualmente lhe está associada (ver Quadro VIII.2 *supra*).

Atendendo à diversidade das comarcas e do volume de litigiosidade, a utilização da suspensão regista diferentes tendências de crescimento. O Gráfico VIII.8 apresenta o movimento de inquéritos suspensos por distrito judicial.

**Gráfico VIII.8 – Movimento de inquéritos suspensos por Distrito Judicial (2000-2007)**



Fonte: Relatórios Anuais da PGR

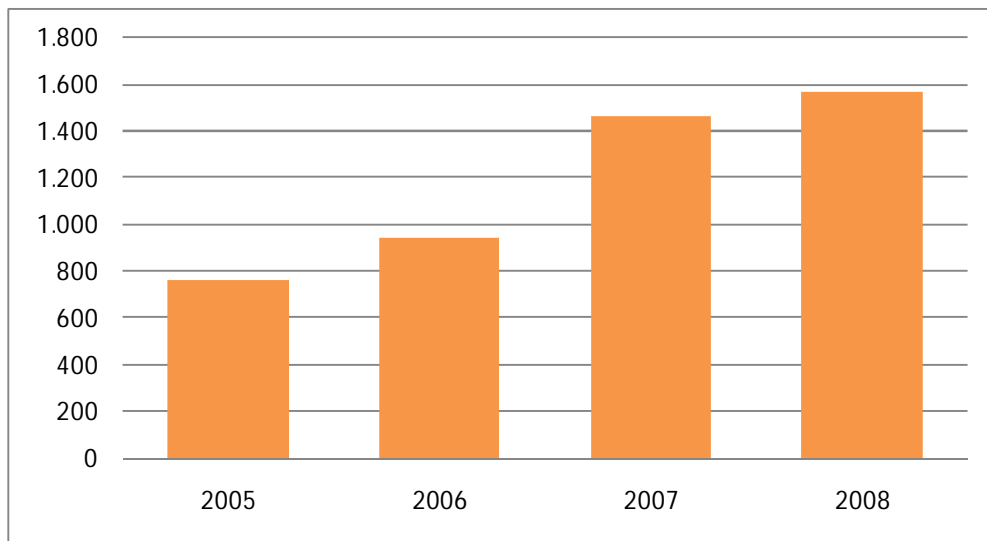
Em todos os distritos judiciais, a evolução da utilização da suspensão foi crescente, variando os números absolutos em consonância com o movimento processual. A tendência de crescimento não é, contudo, uniforme. Enquanto no ano de 2007, o número de suspensões cresceu 376% no Distrito Judicial de Évora e 225,6% no Distrito de Lisboa; nos Distritos Judiciais de Coimbra e Porto, o crescimento foi de, respectivamente, 157,1% e 156,1% (cálculo do índice base 100 em relação ao ano 2000). Muito embora a análise dessa diferença tenha que

levar em conta outras variáveis como a estrutura da criminalidade, os dados qualitativos recolhidos no trabalho de campo permitem-nos formular a hipótese da permanência de alguma discricionariedade na aplicação da suspensão provisória por parte do MP, não obstante as alterações trazidas pela reforma.

Para uma avaliação abrangente sobre as tendências de aplicação da suspensão provisória é ainda importante conhecer os dados relativos à aplicação desse instituto em sede de processo sumário. Não estão sistematizados dados que dêem conta da evolução global da aplicação da suspensão provisória do processo no âmbito do sumário. Os dados disponíveis relativos ao movimento processual no Tribunal de Pequena Instância Criminal de Lisboa, nos anos de 2007 e 2008, apontam para um sensível aumento da utilização da suspensão no ano de 2008. Em 2007, foram apresentados para julgamento sumário no TPIC de Lisboa, 2 772 processos e aplicadas 673 suspensões provisórias do processo. No ano de 2008, 3 346 processos foram apresentados para julgamento sumário e foram aplicadas 1 711 suspensões. Em relação a 2007, o número de suspensões aumentou 154,2% (cálculo do índice base 100).

A aplicação da suspensão tem mantido uma tendência de crescimento também no que refere aos dados relativos às solicitações de acompanhamento à DGRS (Gráfico VIII.9).

**Gráfico VIII.9 – Evolução das solicitações de acompanhamento à DGRS quanto à suspensão provisória do processo (2005-2008)**

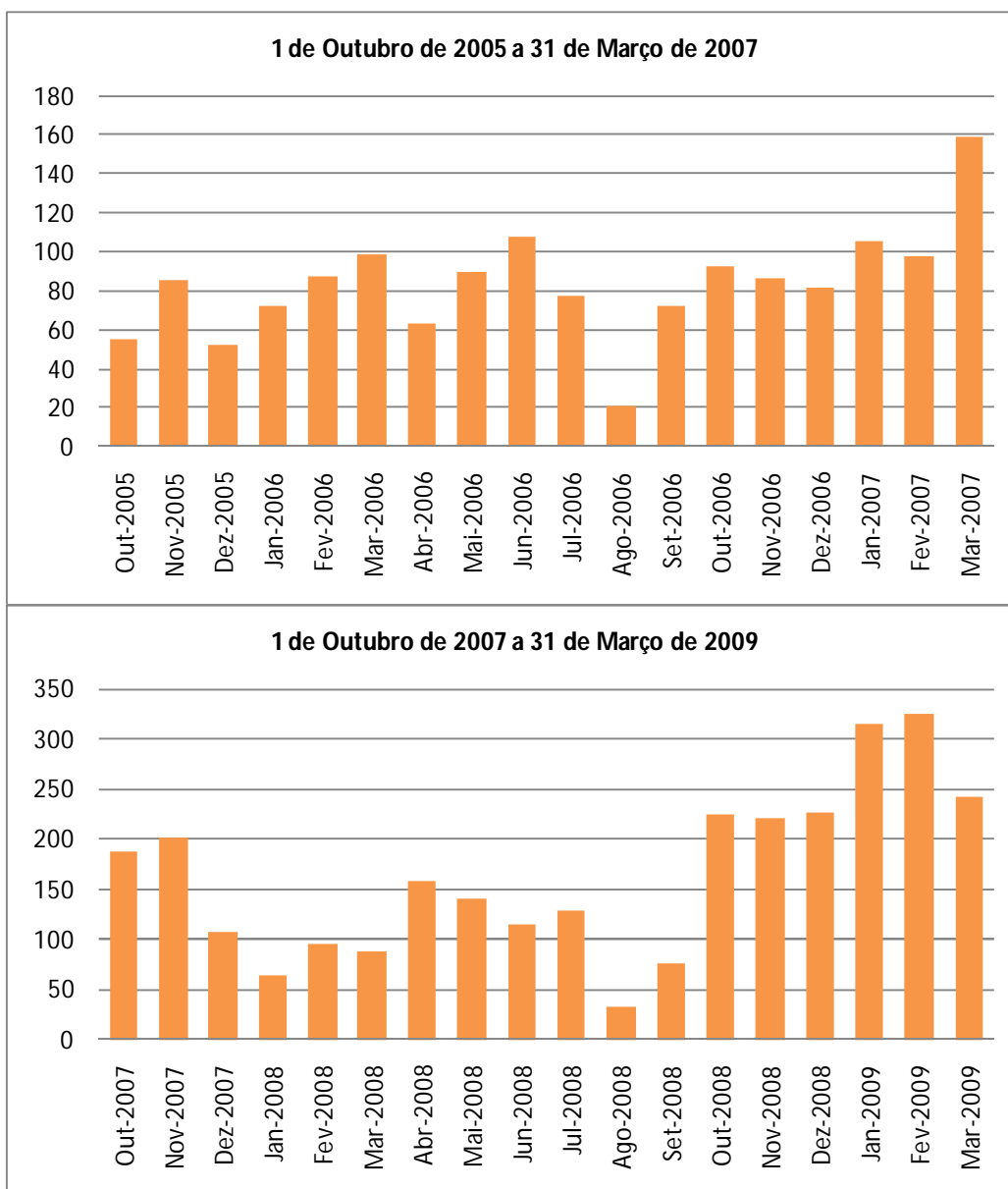


*Fonte: DGRS/OPJ*

No ano de 2008, o número de acompanhamentos solicitados à DGRS para os casos de suspensão provisória cresceu cerca de 105,9% em relação a 2005 (cálculo índice base 100). Em 2007, esse crescimento foi de 92,4%, aproximadamente.

Nos anos relativos à reforma este crescimento é mais acentuado, basta mencionar que, no ano de 2006, o número de solicitações aumentou em apenas 24,1%. O Gráfico VIII.10 mostra a evolução das solicitações de acompanhamento no período da reforma em comparação com período homólogo anterior.

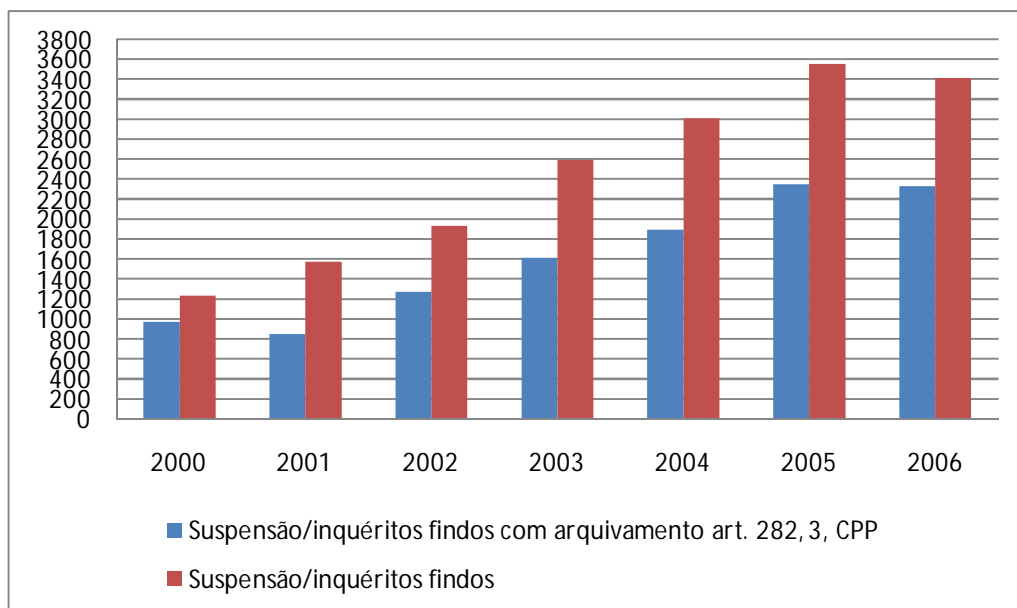
**Gráfico VIII.10 – Evolução das solicitações de acompanhamento à DGRS quanto à suspensão provisória do processo (antes e após da reforma)**



**Fonte: DGRS/OPJ**

Os indicadores demonstram, ainda, o sucesso desse instituto enquanto medida de consensualização favorável à integração social do arguido. No período de 2000 a 2006, em média, 65,6% dos processos suspensos findam pelo arquivamento nos moldes do artigo 282.º do CPP, isto é, devido ao cumprimento das injunções e regras de conduta pelo arguido (ver Gráfico VIII.11).

**Gráfico VIII.11 – Movimento inquéritos suspensos findos**



*Fonte: DGPJ/OPJ*

A proeminência dos inquéritos suspensos findos com arquivamento deve também levar em conta a estrutura da criminalidade que está associada à suspensão do processo: crimes contra a integridade física e crimes contra a segurança das comunicações.

Consolida-se a tendência que temos apontado em anteriores relatórios: **a prevalência dos crimes contra a segurança das comunicações e um decréscimo de aplicação da medida aos crimes contra a propriedade e contra a integridade física e maus-tratos. Tal tendência de aplicação da medida muito centrada na criminalidade de massa indicia uma utilização voltada para a produção de números e para atender a metas de produção estatística.** Considerando a moldura penal a que é aplicável, não obstante o crescimento da utilização do instituto, a análise da estrutura da criminalidade indica que o recurso à suspensão ainda está muito aquém das suas potencialidades. Pode, ainda, acontecer que parte desta criminalidade esteja a ser “desviada” para a mediação penal.



O Quadro VIII.2 ilustra a estrutura da criminalidade prevalecente nos processos suspensos, tendo por base as solicitações de acompanhamento à DGRS<sup>446</sup>.

**Quadro VIII.2 – Tipos de crime agrupados e suspensão provisória do processo antes e após a reforma (média mensal)**

	1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007 Média	1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009 Média
Crimes contra a segurança das comunicações	30,2	57,8
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	38,6	19,3
Crimes contra a propriedade	9,4	5,0
Outros crimes	6,1	3,8
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	3,1	2,5
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	2,9	2,3
Crimes de falsificação	2,8	2,0
Restantes	7,0	7,3

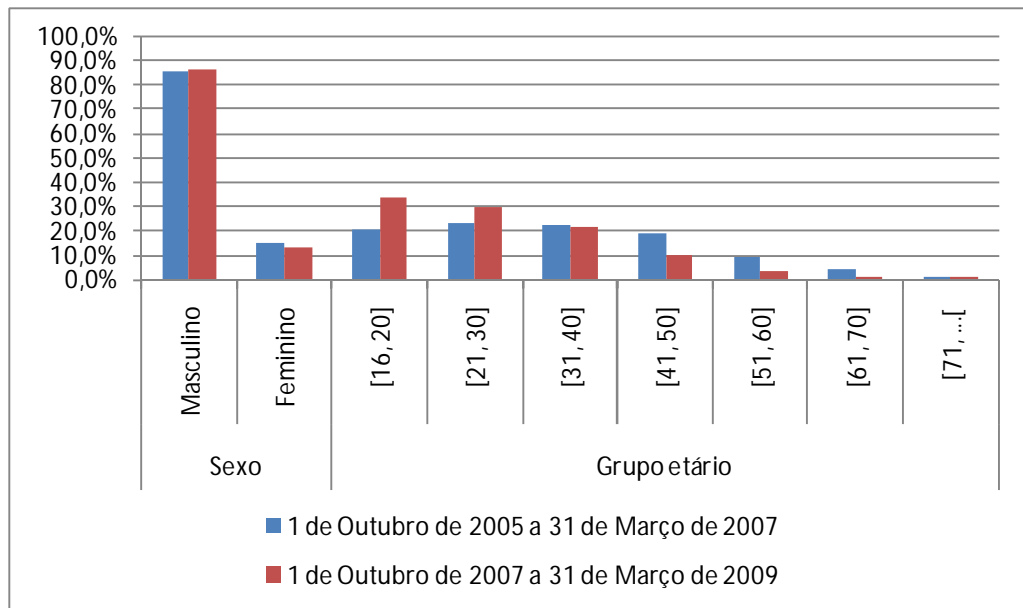
**Fonte: DGRS/OPJ**

No que refere ao perfil dos arguidos beneficiados com suspensão provisória do processo, o advento da reforma não provocou alterações significativas (Gráfico VIII.12).

---

<sup>446</sup> Atente-se que estão aqui em causa apenas os períodos dos processos em que já foi solicitado acompanhamento à DGRS.

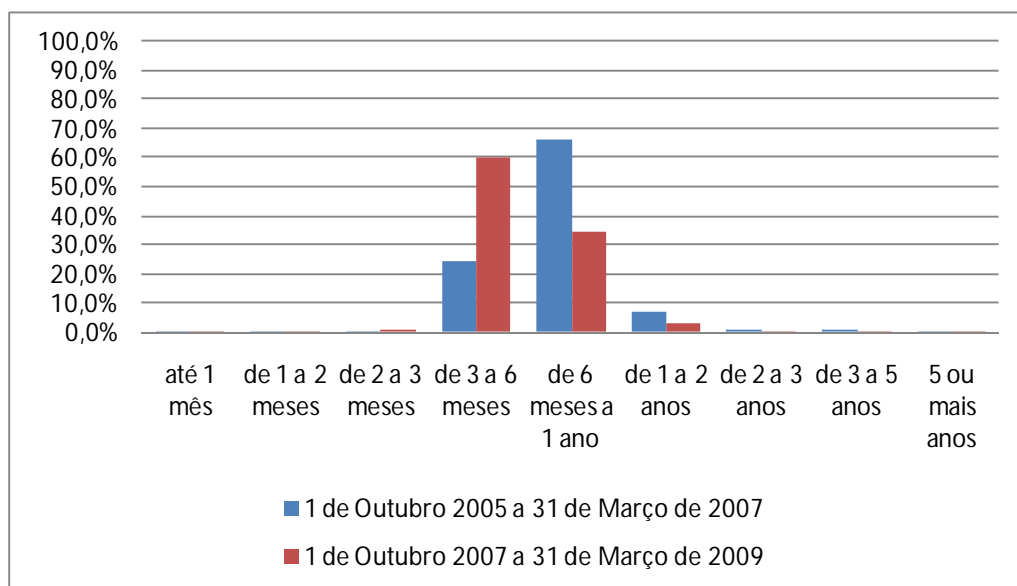
**Gráfico VIII.12 – Perfil dos arguidos que beneficiaram de suspensão provisória do processo**



*Fonte: DGRS/OPJ*

Verifica-se, no período da reforma, um aumento do peso relativo do grupo de arguidos na faixa etária entre 16 e 30 anos. Foi referida nas entrevistas junto dos operadores judiciais uma certa tendência de aplicação do instituto a arguidos mais jovens (16 a 20 anos), sobretudo devido às vantagens a nível da integração social.

O Gráfico VIII.13 mostra a evolução da duração da suspensão provisória do processo comparando o período da reforma com período homólogo anterior.

**Gráfico VIII.13 – Duração da suspensão provisória do processo (antes e após da reforma)**

*Fonte: DGRS/OPJ*

A suspensão tem sido concedida predominantemente por períodos de 3 a 6 meses e de 6 meses a 1 ano. Após a reforma, destaca-se a aplicação da suspensão provisória para períodos compreendidos entre 3 e 6 meses. Alguns entrevistados apontaram a existência de uma certa tendência de aplicação da medida para períodos mais curtos que garantem um fim mais expedito ao processo. Esta hipótese indicia um efeito perverso na utilização da medida.

**A análise dos dados mostra que há uma maior utilização da suspensão provisória do processo.** Este avanço, em grande parte atribuído ao esforço consequente do Ministério Público, sobretudo das suas hierarquias, fortalece a percepção de que as dificuldades à aplicação da suspensão do processo, bem como as possíveis soluções para os bloqueios experimentados não estão directamente relacionados com as alterações legais<sup>447</sup>.

<sup>447</sup> A Lei 51/2007, de 31 de Agosto, ao definir os objectivos, prioridades e orientações de política criminal, dirigiu um conjunto de orientações ao MP enquanto titular da acção penal de forma a potenciar o tratamento diferenciado da criminalidade violenta e grave da pequena e média criminalidade. Orientando os magistrados do Ministério Público, de acordo com as directivas e instruções genéricas aprovadas pela PGR, a aplicação do arquivamento em caso de dispensa de pena; da suspensão provisória do processo; do julgamento pelo tribunal singular ao abrigo do n.º 3 do artigo 16.º do Código de Processo Penal; do processo sumário ao abrigo do n.º 2 do artigo 381.º do Código de Processo Penal; do processo abreviado; do processo sumaríssimo e da mediação penal para os seguintes crimes: a) o aborto com consentimento da mulher grávida fora das situações de não punibilidade legalmente previstas, a ofensa à integridade física simples, a participação em rixa, a ameaça, a fraude sexual, a importunação sexual, a difamação e a injúria,

**Daí que grande parte dos operadores tenham apontado bloqueios de natureza cultural como maior obstáculo à aplicação daquele instituto. A maior ou menor adesão à utilização da suspensão foi, assim, atribuída à cultura e rotina de trabalho. Isto é, aqueles que já a aplicavam antes, com as alterações trazidas pela reforma, passaram a aplicar mais. Naqueles casos em que se identificavam resistências, a reforma, por si mesma, parece não ter trazido especial impulso na sua aplicação, apenas uma maior proactividade da hierarquia do MP.**

Ao harmonizar a moldura penal aplicável aos institutos de celeridade e consenso, o legislador deixou à disposição de quem aplica a lei um variado leque de opções para o tratamento processual da pequena e média criminalidade. Não obstante, o poder dever de determinar a suspensão quando cumpridos os seus pressupostos, muitos dos magistrados do MP parecem ainda não interpretar a lei nesse sentido, assumindo a discricionariedade do princípio da oportunidade.

Alguns dos operadores entrevistados apontaram que o actual cenário de aplicação da suspensão provisória do processo é caótico, alguns recorrendo ao instituto, outros não; alguns obedecendo a determinados princípios orientadores, outros seguindo determinação diversa. Foi referido, por exemplo, que enquanto alguns operadores aplicam sobremaneira a suspensão provisória ao processo sumário, outros preferem apresentar o arguido directamente a julgamento, o que implica o fim do processo em menor tempo. Muitos dos juízes entrevistados referiram não identificar um critério uniforme nos casos que são submetidos a sumários, sumaríssimos ou em que a suspensão do processo é aplicada.

---

no âmbito dos crimes contra as pessoas; b) o furto, o abuso de confiança, o dano e a burla não qualificados e a burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, no âmbito dos crimes contra o património; c) a subtracção de menor e a falsificação de documento puníveis com pena de prisão não superior a 3 anos e a condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, no âmbito dos crimes contra a sociedade; d) a emissão de cheque sem provisão e o tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas de menor gravidade ou praticado pelo traficante consumidor e a condução sem habilitação legal, no âmbito da legislação avulsa. Argumentando que os obstáculos à aplicação dos institutos não se ultrapassam apenas com a orientação legislativa, Rui do Carmo adverte: “Não se me afigura ser a terapia adequada para ultrapassar o impasse na aplicação desse instituto [a suspensão provisória do processo] a formulação de um elenco de crime a que se aconselha dever ser aplicado preferencialmente a suspensão provisória do processo, (...) a sua intervenção depende sempre da intervenção do juiz, que a lei deixou de fora, mas também porque neste domínio não é o tipo legal de crime o factor determinante da sua utilização concreta”. Cf. Fernando, Rui do Carmo. 2008. “A suspensão provisória do processo no CPP revisto – alterações e clarificações”. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial), p. 335.

No trabalho de campo, identificámos, quer **divergências de procedimentos** a esse nível, que apresentaremos mais adiante, quer **iniciativas de coordenação no âmbito do MP com objectivo de estabelecer uniformidade de procedimentos e, em última instância, assegurar a igualdade de tratamento do cidadão perante a lei.**

Uma representação do trabalho e da responsabilização pelos resultados alcançados muito vinculada à produção de indicadores foi avançada como explicação para o facto de as soluções de consenso serem preteridas em relação às soluções de conflito. **O facto de, em alguns casos, a acusação revelar-se um procedimento mais célere que implica o fim do processo na fase de inquérito, enquanto a suspensão exigir a realização de outros actos (como procurar a concordância dos sujeitos processuais) e não contar para a baixa estatística é um argumento recorrente para justificar a falta de interesse pela aplicação da medida.** Este argumento foi constantemente retomado nas entrevistas, a despeito de alguns operadores já reconhecerem que as alterações nos métodos de recolha estatística, no âmbito do MP, já contabilizarem os processos suspensos como findos.

**O imperativo de uma lógica produtivista como obstáculo à adesão aos institutos de consenso** também vem sido debatido pela doutrina: a “lógica da produção” incita que se opte pela acusação e não pela suspensão provisória do processo no caso em que esta seria a solução adequada de acordo com a “lógica da justiça”, mas como aquela é vista numa perspectiva parcelar do sistema formal de justiça penal, limitada à actividade do Ministério Público na fase de inquérito, não só se sacrifica a “lógica da justiça” como se introduzem na fase de julgamento processos cujo conflito deveria ter sido resolvido logo no inquérito, mais rapidamente e com uma intervenção mais leve tendo em conta o sistema na sua globalidade.<sup>448</sup>

No campo da uniformização de procedimentos, de definição de *guidelines* e de incentivo à aplicação do instituto foi, diversas vezes, salientado o papel da **coordenação do MP**. Deve, contudo, ser referido que resulta igualmente do trabalho de campo a existência de um conjunto de obstáculos que dificultam o

---

<sup>448</sup> Cf. Fernando, Rui do Carmo. 2008. “A suspensão provisória do processo no CPP revisto – alterações e clarificações”. *Revista do CEJ*, N.º 8 (especial), p. 323.

trabalho de coordenação no âmbito do MP, dos quais referimos: acumulação de trabalho por parte dos procuradores coordenadores, falta de meios para o exercício da tarefa de coordenação, insuficiência dos dados estatísticos como ferramenta de gestão; inadequação entre as funções inicialmente concebidas para as procuradorias gerais distritais e as tarefas que realmente são chamadas a exercer. Foram ainda referidas dificuldades em dar tradução prática ao circuito de directivas devido à morosidade dos computadores e, ainda, falta de interlocução entre os diferentes níveis hierárquicos de modo que nem sempre as determinações da PGR têm ressonância nas procuradorias de círculo e nas distritais.

No segundo relatório semestral, demos conta da implantação, no âmbito da Procuradoria-Geral da República, de uma **base de dados de suspensões**<sup>449</sup>. Foram referidas diversas dificuldades práticas na utilização da base de dados: a) a lentidão do sistema informático, b) o facto da recolha e introdução dos dados ser feita pelo próprio magistrado, c) inexistência de uniformidade na forma como os dados são inseridos, d) deficiências no motor de busca. Como consequência dessas dificuldades, muitos magistrados admitiram depositar mais credibilidade na consulta feita através do sistema H@bilus. Esta estratégia, contudo, só pode ser aplicada aos arguidos da comarca.

No que se refere ao registo das suspensões na base de dados, a doutrina tem advertido para a necessidade de determinação do momento relevante para

---

<sup>449</sup> Nos termos da Circular nº 2/2008, da PGR, o recurso à base de dados deve ser feito da seguinte maneira:

1) Nos processos relativos a factos ocorridos até ao dia 1 de Março de 2008, os elementos a que se refere o artigo 281º, nº 1, alínea c), do Código de Processo Penal deverão ser obtidos: a) Nos registos criados – nos termos do nº 3 do ponto VI da Circular nº 6/2002, de 11 de Março de 2002 – nas Procuradorias da República e nos Departamentos de Investigação e Acção Penal; b) Na ausência de registos ou perante a sua desactualização, através das declarações do arguido, com a advertência de que a falsidade o pode fazer incorrer em responsabilidade penal, nos termos dos artigos 140º, 141º, nº 3, 143º, nº 2, e 144º, nº 1, do Código de Processo Penal.

2) Nos processos relativos a factos ocorridos a partir do dia 1 de Março de 2008, inclusive, os Senhores Magistrados e Agentes do Ministério Público deverão, em cumprimento do referido Decreto-Lei nº 299/99, de 4 de Agosto, e nos termos da presente Circular: a) Recolher e comunicar, por via electrónica, à Procuradoria-Geral da República, através do respectivo sítio na internet ([www.pgr.pt](http://www.pgr.pt)), a partir da entrada «Bases de Dados» e respectiva ligação a «Suspensão Provisória do Processo», os dados a que se refere o artigo 3º do citado diploma, mediante o uso do login e da password fornecidas, em 2007, aquando do movimento de magistrados; b) Aceder directamente e sempre que for necessário, nos termos do artigo 5º, alínea c) do mencionado diploma, à referida ligação «Suspensão Provisória do Processo», nas condições acima referidas. Para os factos ocorridos até 1 de Março de 2008, no âmbito das procuradorias de círculo, foi revelada a dificuldade em fazer, de forma segura e expedita, as consultas, uma vez que os dados referentes às suspensões não estão acessíveis pelo nome do arguido.

o registo: se quando a suspensão é decidida pelo MP, ou apenas depois do despacho do JIC<sup>450</sup>.

No âmbito da instrução, identificaram-se dois problemas: a) a demora na obtenção do CRC; e b) a falta de acesso directo à base de dados da PGR. Essa dificuldade de acesso aos dados bloqueia a aplicação da medida, uma vez que não permite ao JIC aferir a existência de condenação ou suspensão provisória anteriores por crimes da mesma natureza.

No âmbito do processo sumário foram assinalados dois factores que, por dificultarem a avaliação dos pressupostos de aplicação da suspensão, no imediato, acabam por se repercutir na apresentação do arguido a julgamento: dificuldade em obter o CRC em tempo útil<sup>451</sup>; e, nalgumas comarcas, a inexistência de JIC.

Nestes casos, foram identificados dois procedimentos: (1) esperar pelo CRC para se pronunciar sobre a suspensão provisória do processo; (2) remeter o processo a julgamento sumário. Nesta segunda hipótese, pode existir uma segunda oportunidade para que seja formulada a proposta de aplicação da suspensão provisória do processo se este for remetido para tramitar sob outra forma.

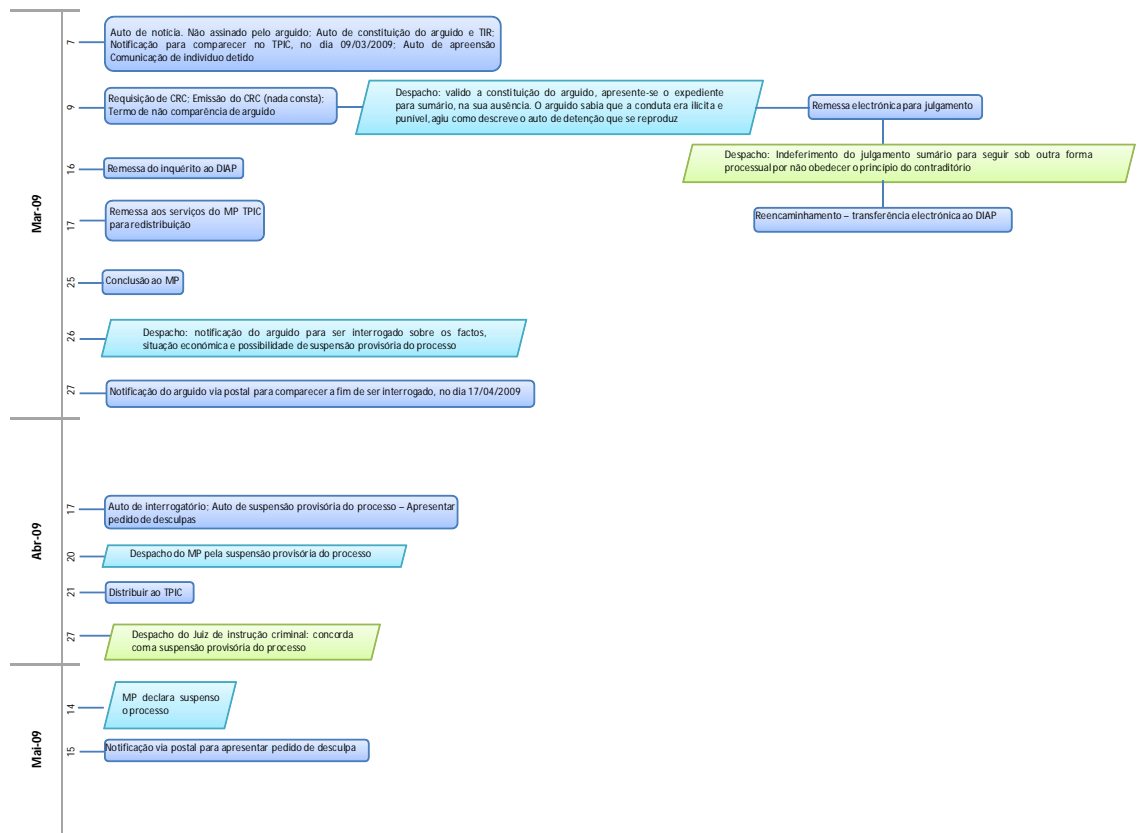
Foram ainda identificados casos em que, apesar do recebimento do CRC antes da apresentação do processo ao MP, a suspensão só foi determinada depois do indeferimento do julgamento sumário e da determinação do juiz para que o processo tramitasse sob outra forma processual, ver Caso VIII.13.

---

<sup>450</sup> Cf. Magistrados do Ministério. Público do Distrito Judicial do Porto. 2009. "Código de Processo Penal: Comentários e notas práticas". Coimbra Editora, p.706.

<sup>451</sup> Esses casos foram identificados fora da área da vigência do protocolo do MP com a DGAJ, isto é, fora da comarca de Lisboa, onde são recebidos imediatamente.

**Caso VIII.13 – Tipo de Crime: Resistência e coacção sob funcionário**



Fonte: OPJ

O Caso VIII.13 ilustra a situação referida por alguns juízes como um automatismo no envio do processo para julgamento sumário visando o seu fim imediato sem considerar previamente a aplicação de medidas de consensualização que evitem o julgamento. Como já salientámos, esta alternativa indica um uso perverso da suspensão que, enquanto medida de consenso, deveria ser analisada em fase pré-judicial e aplicada em detrimento das soluções de conflito.

**A articulação entre os órgãos jurisdicionais, as instituições administrativas e órgãos responsáveis pela execução das injunções e pelo acompanhamento social do arguido** foi referida como requisito fundamental para o sucesso da suspensão enquanto medida preventiva e ressocializadora. Em entrevista com técnicos do Direcção-Geral de Reinserção Social foi considerado que o maior recurso à suspensão provisória resultou numa



multiplicação dos pedidos de acompanhamento num quadro de défice de técnicos e sem uma articulação suficiente com outras instituições para atender à demanda de acompanhamento de injunções como a realização de trabalho socialmente útil.

Na percepção de alguns operadores, há uma inadequação entre o instituto da suspensão provisória e os crimes particulares. Em processos em que há constituição de assistentes, verifica-se uma tendência de recusa dos advogados à aplicação da suspensão, sobretudo pela impossibilidade de ver decidido o pedido de indemnização cível no próprio processo-crime.

Foram ainda apontadas dúvidas interpretativas que se podem colocar à melhor aplicação da medida: (a) possibilidade de o juiz aplicar, a requerimento do arguido, suspensão provisória nos processos especiais depois de proferida acusação<sup>452</sup>; (b) sentido e alcance da expressão “mesma natureza” em crimes da mesma natureza (mesmo tipo de crime ou crimes em que o bem jurídico protegido é o mesmo)<sup>453</sup>; (c) possibilidade de prorrogar o prazo da suspensão; (d) distribuição de poderes entre o JIC e o MP<sup>454</sup>.

---

<sup>452</sup> Nos processos sumário e abreviado, esta questão ganha importância nos casos em que não foi realizado interrogatório do arguido podendo ocorrer que a primeira intervenção processual deste aconteça depois de deduzida a acusação.

<sup>453</sup> No sentido de que são crimes que protegem o mesmo bem jurídico, cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 720.

<sup>454</sup> O papel do juiz de instrução na suspensão provisória do processo é um dos temas mais controversos na doutrina e jurisprudência sobre o tema bem como a recorribilidade ou não da decisão sobre a suspensão. A questão é saber quais os limites dos poderes de cognição do juiz de instrução, se está limitado a verificar os pressupostos formais e vinculativos da aplicação da suspensão ou se deve ter uma intervenção cognitiva de adesão ao conteúdo da medida, concordando ou discordando, cf. Correia, João Conde. “Concordância Judicial à Suspensão Provisória do Processo”. In Revista do Ministério Público, p. 59. No entendimento de Paulo Pinto Albuquerque: “O juiz não tem, pois, qualquer discricionariedade se se verificarem os pressupostos da suspensão do processo e a adequação das injunções e regras de conduta às necessidades de prevenção. Assim, a decisão sobre a suspensão é fundamentada, notificada ao MP, arguido e assistente e recorrível”. Cf. Albuquerque, Paulo Pinto. 2007. “Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 722. Para alguns dos magistrados do MP entrevistados, a dependência da concordância judicial pode ser um grande bloqueio à maior utilização da suspensão, uma vez que independentemente da proactividade do MP a aplicação da medida fica dependente do empenho e da interpretação do magistrado judicial.

## **Síntese**

### *Os processos especiais*

Os objectivos de celeridade, desburocratização, simplificação de procedimentos têm alimentado as propostas de reforma da justiça nas últimas décadas. A reforma de 2007 veio alargar o campo de aplicação das formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo.

Das entrevistas realizadas sobressaiu uma apreciação geral positiva sobre as principais mudanças introduzidas pela reforma para potenciar a utilização das formas especiais de processo. Foram referidas como positivas, tanto as alterações que tiveram como objectivo ampliar o âmbito de aplicação dos processos especiais (como, alargamento da moldura penal, aplicação do processo sumário aos casos em que a detenção tiver sido efectuada por outra pessoa que não autoridade judiciária ou entidade policial), quanto as que tiveram por objectivo promover maior celeridade processual (natureza urgente do processo abreviado na fase de julgamento, possibilidade de julgamento sumário na ausência do arguido, contagem do prazo para dedução da acusação no processo abreviado a partir da aquisição da *notitia criminis* ou da apresentação da queixa).

Contudo, apesar das sucessivas reformas, a utilização das formas especiais de processo não regista alterações muito significativas ao longo do período analisado. Predominam os julgamentos em tribunal singular com um peso relativo médio, no período em análise, de 57,1%. O julgamento em tribunal colectivo tem vindo a diminuir, fruto das alterações legais nesta matéria.

Embora não seja estatisticamente muito relevante, regista-se uma tendência de subida na utilização dos processos especiais, que, por efeito da reforma, se acentua em 2008. Em 2000, os processos especiais no seu conjunto representavam um peso relativo de 28,1% do total dos processos entrados, enquanto que, em 2008, representavam cerca de 39,2%. Os pesos relativos dos processos sumaríssimo e abreviado entrados ao longo do período apresentam números residuais: uma média de 4,3% e 7,1%, respectivamente.

O decréscimo do número de processos abreviados confirma os dados qualitativos recolhidos ao longo da monitorização. Das alterações introduzidas

pela reforma no âmbito dos processos especiais, as mudanças na forma de processo abreviado geraram alguma controvérsia entre alguns operadores, em especial, pelo facto de a lei vir conferir natureza urgente a esta forma de processo, fixando prazo para a marcação de audiência de julgamento, que, em determinados tribunais, pode alterar rotinas de agendamento de julgamento ou dificultar o agendamento de outros processos, que os juízes consideram igualmente ou mesmo mais urgentes.

Acresce que, apesar da alteração introduzida pela reforma no sentido de os 90 dias para a dedução da acusação se contarem a partir da data de abertura do inquérito, com a apresentação de queixa ou com a notícia de crime, a articulação funcional entre polícias e Ministério Público no âmbito do inquérito, bem como outras dificuldades várias enunciadas na realização de diligências de inquérito, interferem no cumprimento dos prazos para a dedução da acusação em processo abreviado.

Mantém-se o predomínio dos crimes contra a segurança das comunicações nos processos findos com julgamento em formas especiais de processo. O alargamento da moldura penal, permitindo a extensão das formas especiais a outros tipos de criminalidade é visto com cautela e, até mesmo, alguma desconfiança por parte dos operadores entrevistados. Na percepção de alguns, o alargamento para 5 anos de prisão da moldura penal inclui crimes de média gravidade, aos quais, em regra, será difícil a aplicação de formas de processo mais céleres.

No trabalho de campo, identificámos diversas dificuldades que se podem interpor ao ideal de processo simples e rápido associado aos processos especiais. Uma primeira dificuldade, com consequências na celeridade do processo, está relacionada com a elaboração da sentença. Para muitos dos juízes entrevistados as regras de simplificação processual previstas para os processos sumário e abreviado só têm impacto na fase de inquérito. Apesar do Código prever que a sentença é proferida verbalmente e logo ditada para a acta, tal não significa necessariamente que a elaboração da sentença, ditada pela lei ou pela interpretação que dela se faz, seja simples em sede de processos especiais.

Outro factor de complexidade no curso do processo sumário é a frequência com que o arguido não se apresenta aos serviços do MP e não comparece para julgamento. Esta circunstância tem consequências várias, como acima mostrámos condicionando a utilização do processo sumário.

Um dos factores mais apontado para a sub-utilização do processo abreviado está relacionado com o modelo de articulação entre MP e polícias que se ergue como um forte obstáculo para o cumprimento do prazo de 90 dias para a dedução da acusação.

No caso do processo sumário, o atraso na obtenção de elementos periciais e de CRC, são dois factores impeditivos da introdução do facto em juízo sob aquela forma de processo, sobretudo, se o juiz entende que a materialidade do crime tem de estar definida antes da introdução do facto em juízo. Contudo, sobre esta matéria há opiniões divergentes.

#### *Suspensão provisória do processo*

As alterações ao regime da suspensão provisória agregam um discurso quase homogéneo acerca da bondade das mudanças. A esmagadora maioria dos entrevistados reconheceu a importância da aplicação do instituto e o papel diferenciado que pode desempenhar na prevenção especial e integração social do arguido. É amplo o reconhecimento de que um dos resultados positivos obtidos com a reforma se deu nos indicadores de aplicação da suspensão provisória do processo.

Diferentes fontes de dados apontam o crescimento da utilização da suspensão provisória do processo nos últimos anos. De acordo com dados dos Relatórios Anuais da Procuradoria-Geral da República, de 2000 a 2007, a aplicação da suspensão provisória do processo teve uma trajectória ascendente, acentuando-se neste último ano. Contudo, a despeito da maior utilização da suspensão nos últimos anos, há ainda uma larga margem para o seu crescimento.

No que se refere à estrutura da criminalidade, mantém-se a prevalência dos crimes contra a segurança das comunicações e um decréscimo de aplicação da medida aos crimes contra a propriedade e contra a integridade física e maus-

tratos. Considerando a moldura penal a que é aplicável, não obstante o crescimento da utilização do instituto, a análise da estrutura da criminalidade indica que o recurso à suspensão ainda está muito aquém das suas potencialidades.

Os dados apontam para, no período após a reforma, uma maior aplicação da suspensão provisória para períodos compreendidos entre 3 e 6 meses. Uma tendência de aplicação da medida para períodos mais curtos que garantem um fim mais expedito ao processo foi referida nas entrevistas dos operadores. Esta hipótese pode indiciar um efeito perverso na utilização da medida.

A maior ou menor adesão à utilização da suspensão foi, assim, atribuída à cultura e rotina de trabalho. Isto é, aqueles que já a aplicavam antes, com as alterações trazidas pela reforma, passaram a aplicar mais. Naqueles casos em que se identificavam resistências, a reforma, por si mesma, parece não ter trazido especial impulso na sua aplicação, apenas uma maior proactividade da hierarquia do MP. Não parece ter sido entendido o significado da alteração legal q impõe actualmente um poder-dever de aplicação da medida.

Alguns dos operadores entrevistados ilustraram o actual cenário de aplicação da suspensão provisória do processo como caótico. Muitos dos juízes entrevistados referiram não identificar um critério uniforme nos casos que são submetidos a sumários, sumaríssimos ou em que a suspensão do processo é aplicada. No trabalho de campo foram identificados tanto divergências de procedimentos quanto iniciativas de coordenação entre os membros do MP.

Neste quadro, o papel de coordenação do MP foi salientado no campo da uniformização de procedimentos, da definição de *guidelines* e do incentivo à aplicação do instituto.

Diga-se que, ainda que, o alargamento da aplicação do instituto sem um sistema eficiente e integrado que permita o controlo das suspensões anteriores foi referido como exemplo de incompatibilidade na aplicação do instituto. O funcionamento de uma base de dados das suspensões na Procuradoria-Geral da República recebeu críticas ao seu funcionamento, devido: a) à lentidão do sistema informático, b) ao facto da recolha e introdução dos dados ser feita pelo próprio magistrado, c) à inexistência de uniformidade na forma como os dados são inseridos, d) às deficiências no motor de busca.

No âmbito da instrução, identificaram-se dois problemas: a) a demora na obtenção do CRC; e b) a falta de acesso directo à base de dados da PGR. No âmbito do processo sumário, foram assinalados dois factores que, por dificultarem a avaliação dos pressupostos de aplicação da suspensão, acabam repercutindo na apresentação do arguido a julgamento: dificuldade em obter o CRC em tempo útil; e, nalgumas comarcas, a inexistência de JIC.

Foram ainda apontadas dúvidas interpretativas que podem dificultar a melhor aplicação da medida: (a) possibilidade de o juiz aplicar, a requerimento do arguido, suspensão provisória nos processos especiais depois de proferida acusação; (b) sentido e alcance da expressão “mesma natureza” em crimes da mesma natureza (mesmo tipo de crime ou crimes em que o bem jurídico protegido é o mesmo); (c) possibilidade de prorrogar o prazo da suspensão; (d) distribuição de poderes entre o JIC e o MP.



## Capítulo IX

### A fase de recurso<sup>455</sup>

---

#### Introdução

A reforma do Código de Processo Penal introduziu alterações significativas na tramitação dos recursos penais, com três objectivos centrais: simplificação e celeridade processual, clarificação de determinados regimes e compatibilização de normas. As alterações introduzidas não tiveram por objectivo alterar a estrutura do sistema de recursos, concentrando-se, sobretudo, nas dinâmicas de tramitação no interior dos tribunais<sup>456</sup>, embora, na doutrina, as posições, no que respeita aos objectivos e ao alcance da reforma, sejam diferenciadas<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> Este Capítulo condensa e actualiza o relatório intercalar sobre a Monitorização da Reforma Penal “O impacto da reforma na fase de recurso”, apresentado em 5 de Maio de 2009. Apesar da proximidade daquele relatório, consideramos importante integrar a informação relativamente à fase de recurso neste relatório final. Para uma informação mais detalhada, consultar aquele relatório.

<sup>456</sup> Cf. Silva, Germano Marques da. 2008. “Sobre recursos em processo penal. Notas sobre alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto”. In Gomes, Conceição e Lopes, José Mouraz. *A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e Eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora, p. 51-68.

<sup>457</sup> Se, na perspectiva de Simas Santos, a revisão se traduz sobretudo no reforço da tramitação unitária dos recursos e na erosão do princípio da oralidade (cf. Santos, Manuel Simas. 2008. “Jornadas de Processo Penal – Recursos”. In Revista do CEJ – Jornadas sobre a revisão do Código de Processo Penal. Estudos, 1.º semestre, número 9 (especial), Almedina); para Henriques Gaspar, as alterações introduzidas pretendem “afastar jurisprudência fixada ou repor o sentido de alguma jurisprudência (minoritária, datada e passada) sobre a interpretação de pressupostos de recorribilidade de decisões da Relação” (cf. Gaspar, António Henriques. 2008. “Processo penal: reforma ou revisão; as rupturas silenciosas e os fundamentos (aparentes) da descontinuidade” In Revista Portuguesa de Ciência Criminal. “A Reforma do Direito Processual Penal Português em Perspectiva Teórico-Prática”. 2008 (Abril/Set.). Ano 18. n.º s 2 e 3. Coimbra Editora). Este autor entende que certas “soluções da revisão, porém, prejudicam a coerência e o rigor dos princípios, sem ganhos de funcionamento que mereçam referência, e só em perspectiva funcionalista se poderão compreender”. Uma das questões em que o autor se detém é na nova estrutura do recurso das decisões do tribunal do júri, que agora admite a possibilidade de recurso em matéria de facto para a Relação em termos idênticos ao da decisão do tribunal colectivo, o que, na sua perspectiva, “altera, por via indirecta, todo um paradigma sobre a construção e o fundamento do tribunal do júri, com consequências importantes na fragilização e menorização do princípio democrático, que sustenta, em projecção real e simbólica, a intervenção de júri na administração da justiça”.

Para Germano Marques da Silva, depois da profunda revisão em 1998, em 2007 as alterações em matéria de recursos não consistiram numa verdadeira reforma, sendo antes “ajustamentos ditados essencialmente por razões de economia, por uma parte, e de clarificação de normas e de ajustamentos com as restantes alterações do Código, por outra” não mudou a estrutura fundamental da disciplina dos recursos. (cf. Silva, Germano Marques da. 2008. “Sobre recursos em processo penal. Notas sobre alterações introduzidas pela



Apresentamos, neste Capítulo, os impactos da reforma nesta fase processual que o trabalho de campo permitiu identificar.

As principais alterações legais em matéria de recursos estão evidenciadas no Organograma IX.1, que explicita as diferenças na tramitação dos recursos com base na tramitação de interposição/decisão dos recursos da primeira instância para o tribunal da Relação.

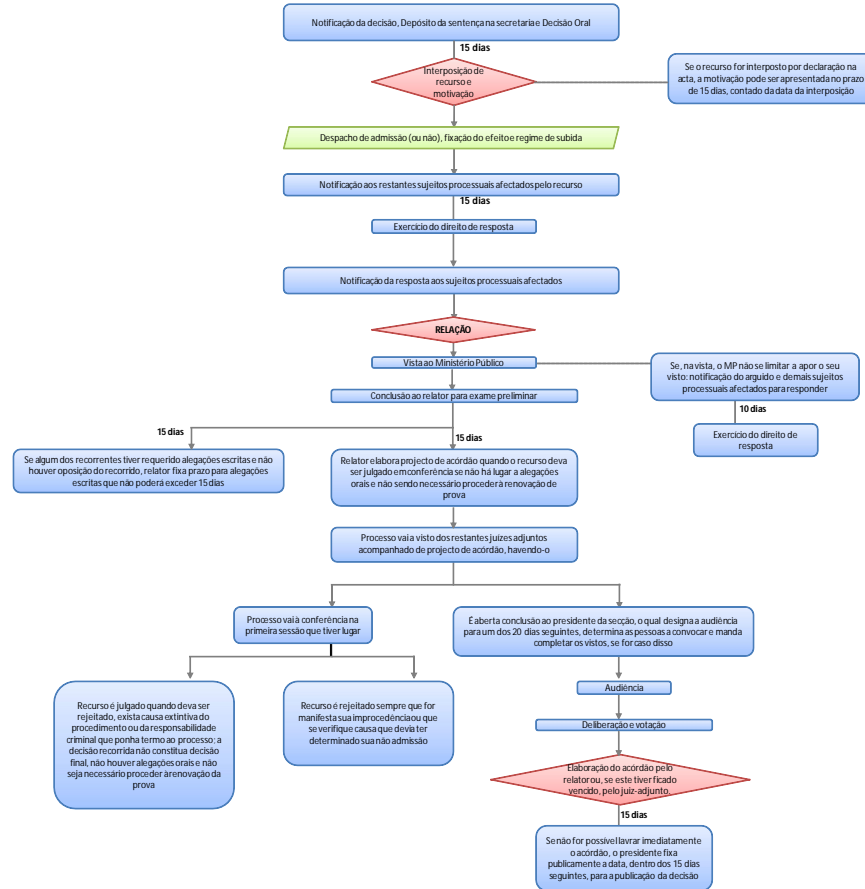
---

Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto". *In* Gomes, Conceição e Lopes, José Mouraz. A reforma do sistema penal de 2007. Garantias e Eficácia. Coimbra: Coimbra Editora, p. 51).

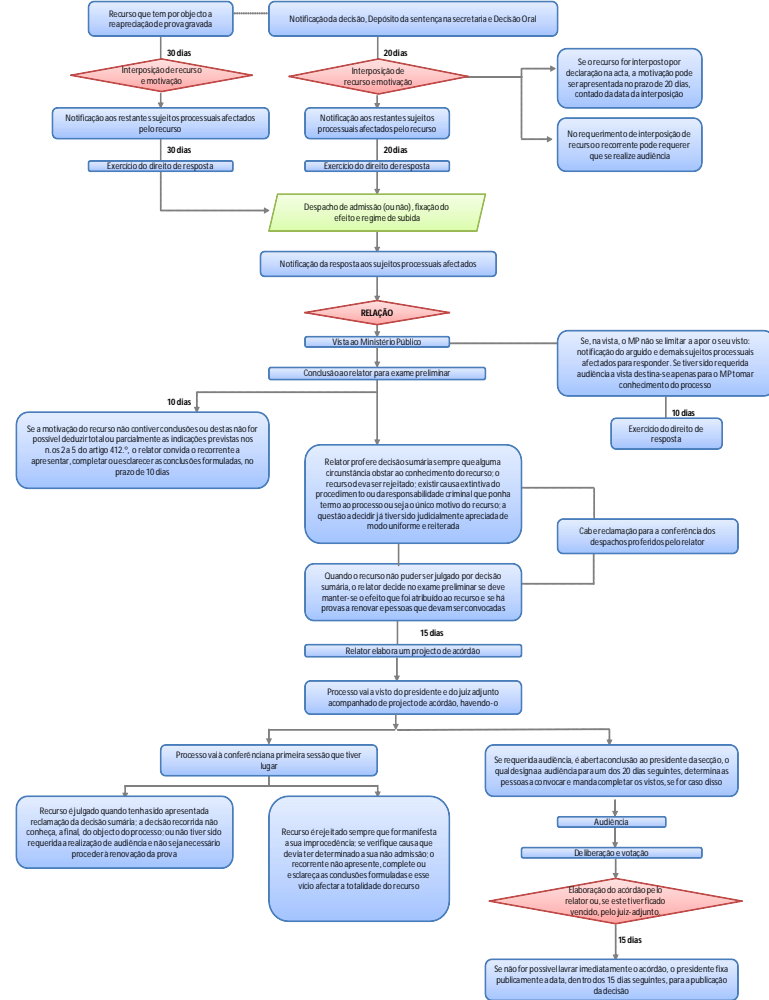
Para Damiano da Cunha, a revisão de 2007 implicou uma "clara «subversão» de regras de técnica e de lógica do processo", referindo o autor que "além de se ter terminado com a distinção entre motivação e alegações escritas (mas já não as alegações orais em audiência), modificou-se a ordem de «saneamento e de discussão»", isto porque, à semelhança do processo civil, "a «motivação/alegação e resposta à mesma são anteriores a qualquer acto de saneamento por parte do tribunal»" (cf. Cunha, José Manuel Damiano da. 2008. "As revisões do CPP – algumas questões de técnica e lógica processuais". *In* Revista Portuguesa de Ciência Criminal. "A Reforma do Direito Processual Penal Português em Perspectiva Teórico-Prática". 2008 (Abril/Set.). Ano 18. N.ºs 2 e 3. Coimbra: Coimbra Editora, p. 223).

Organograma IX.1: Dinâmica interna de processamento do recurso da primeira instância ao Tribunal da Relação

ANTES DA REFORMA



DEPOIS DA REFORMA



A principal alteração ao nível da primeira instância ocorre na tramitação até à admissão do recurso. Antes da reforma, o período correspondente à notificação das motivações do recurso e resposta dos sujeitos processuais sucedia à sua admissão condicionando a subida do recurso para o tribunal superior. Isto é, só depois da admissão, respectiva notificação às partes e apresentação das respostas (ou decurso do prazo para responder), o recurso estava apto para subir. No actual regime, só depois de as partes serem devidamente notificadas das motivações do recurso e apresentadas as repostas (ou decorrido o prazo para tal) o recurso é admitido, de modo que sua subida fica condicionada apenas pela notificação da admissão aos sujeitos processuais interessados.

No que refere à tramitação nos tribunais superiores, antes da reforma, a decisão era proferida em dois níveis: (a) conferência: quando devesse ser rejeitado; quando existisse causa extintiva de procedimento ou da responsabilidade criminal que pusesse termo ao processo ou fosse o único motivo de recurso; quando a decisão recorrida não constituísse decisão final; alternativamente, se a decisão recorrida constituísse decisão final e não houvesse lugar a alegações orais ou não fosse necessário proceder à renovação da prova; (b) audiência: nos casos restantes.

Com a reforma ampliaram-se os poderes do juiz relator e fortaleceu-se o carácter subsidiário da audiência de julgamento com três níveis de decisão do recurso: (a) relator – que poderá decidir sumariamente quando o recurso deva ser rejeitado; quando exista causa extintiva do procedimento ou da responsabilidade criminal que ponha termo ao processo ou seja o único motivo do recurso; ou quando a questão a decidir já tenha sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado; (b) conferência – quando tenha sido apresentada reclamação da decisão sumária; quando a decisão recorrida não conheça, a final, do objecto do processo; alternativamente, quando a decisão recorrida conheça, a final, do objecto do processo e não tenha sido requerida a realização de audiência ou não seja necessário proceder à renovação da prova; (c) audiência - nos casos restantes<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Santos, Manuel Simas. 2009. “Revisão do Processo Penal: Os recursos”. In Monte, Mário Ferreira; Calheiros, Maria Clara *et al.* (coord.). *Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em*

A reforma redefiniu o elenco de decisões que não admitem recursos restringindo a recorribilidade das decisões das relações para o Supremo Tribunal de Justiça (alíneas e) e f) do artigo 400.º, do Código de Processo Penal). A revisão veio resolver uma querela que atravessou o Supremo Tribunal de Justiça – a de saber se os limites (então de 5 anos e 8 anos) correspondiam ao limite máximo da moldura penal aplicável ao crime objecto do processo ou eram estabelecidos pela pena efectivamente aplicada, optando pela segunda alternativa. A substituição da expressão pena de multa por pena não detentiva alarga o âmbito da irrecorribilidade para o STJ (p. ex. prestação de trabalho a favor da comunidade e suspensão de execução da pena) e tem em consideração a responsabilidade penal das pessoas colectivas e equiparadas e as novas penas não detentivas previstas neste âmbito<sup>5</sup>.

Por outro lado, foi criada uma nova hipótese de recorribilidade, admitindo recurso da decisão que negue ou revogue a liberdade condicional – novo n.º 6, do artigo 485.º e novo n.º 4, do artigo 486.º, ambos do CPP. Conforme a Exposição de Motivos, “[t]rata-se de um acto jurisdicional que incide sobre um direito fundamental do condenado e ainda se inclui no âmbito da garantia de recurso consagrada no n.º 1 do artigo 32.º da Constituição”.

O quadro seguinte apresenta as principais alterações introduzidas com a vigência da reforma.

---

*Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português.* Coimbra: Coimbra Editora.

<sup>5</sup> Para alguns autores, a reforma criou um problema de compaginação deste regime com o constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 432.º do CPP, uma vez que o limite de 5 anos da pena aplicada, como condição de recurso directo para o STJ de decisões finais do tribunal de júri e do tribunal colectivo, quando se pretende reexame exclusivo da matéria de direito, pressupõe que não chegam ao mesmo STJ recursos de decisões de juiz singular que apliquem pena inferior a 5 anos de prisão e já passaram pelas relações.

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>PRINCÍPIOS GERAIS</b>	
<b>Decisões que não admitem recurso</b>	
<p>Não é admissível recurso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acórdãos proferidos, em recurso, pelas relações que não conheçam, a final, do objecto do processo;</li> <li>• De acórdãos proferidos, em recurso, pelas relações, em processo por crime a que seja aplicável pena de multa ou pena de prisão não superior a cinco anos, mesmo em caso de concurso de infracções, ou em que o Ministério Público tenha usado da faculdade prevista no artigo 16.º, n.º 3;</li> <li>• De acórdãos condenatórios proferidos, em recurso, pelas relações, que confirmem decisão de 1.ª instância, em processo por crime a que seja aplicável pena de prisão não superior a oito anos, mesmo em caso de concurso de infracções. (Artigo 400.º, 1, CPP)</li> </ul>	<p>Não é admissível recurso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acórdãos proferidos, em recurso, pelas relações, que não ponham termo à causa;</li> <li>• De acórdãos proferidos, em recurso, pelas relações, que apliquem pena não privativa da liberdade;</li> <li>• De acórdãos condenatórios proferidos, em recurso, pelas relações, que confirmem decisão de 1.ª instância e apliquem pena de prisão não superior a 8 anos. (artigo 400.º, n.º 1, do CPP)</li> </ul>
<b>Âmbito do recurso</b>	
	<p>O recurso interposto apenas contra um dos arguidos, em casos de comparticipação, não prejudica os restantes (artigo 402.º, n.º 3, do CPP)</p>

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>TRAMITAÇÃO UNITÁRIA</b>	
<b>Interposição e Notificação do Recurso</b>	
O prazo para interposição do recurso é de 15 dias. Se o recurso for interposto por declaração na acta, a motivação pode ser apresentada no prazo de 15 dias, contado da data da interposição. (artigo 411.º, n.º 1, do CPP)	O prazo para interposição do recurso é de 20 dias. No caso de recurso interposto por declaração na acta, ser apresentada no prazo de 20 dias, contado da data da interposição. (artigo 411.º, n.º 1, do CPP)
	Se o recurso tiver por objecto a reapreciação da prova gravada, os prazos de interposição são elevados para 30 dias. (artigo 411.º, n.º 4, do CPP)
No requerimento de interposição de recurso restrito a matéria de direito, ou até ao exame a que se refere o artigo 417.º, o recorrente pode requerer que, havendo lugar a alegações, elas sejam produzidas por escrito. (artigo 411.º, n.º 5, do CPP)	No requerimento de interposição de recurso o recorrente pode requerer que se realize audiência, especificando os pontos da motivação do recurso que pretende ver debatidos. (artigo 411.º, n.º 5, do CPP)
O requerimento de interposição ou a motivação são notificados aos restantes sujeitos processuais afectados pelo recurso, após o despacho de admissão, devendo ser entregue o número de cópias necessário. (artigo 411.º, n.º 6, do CPP)	O requerimento de interposição ou a motivação são notificados oficiosamente aos restantes sujeitos processuais afectados pelo recurso, devendo ser entregue o número de cópias necessário. (artigo 411.º, n.º 6, do CPP)
Quando as provas tenham sido gravadas, as especificações dos concretos pontos de facto que se julgue incorrectamente julgados e das concretas provas que impõem decisão diversa da recorrida fazem-se por referência aos suportes técnicos, havendo lugar a transcrição. (artigo 412.º, do CPP)	Quando as provas tenham sido gravadas, as especificações dos concretos pontos de facto que se julgue incorrectamente julgados e das concretas provas que impõem decisão diversa da recorrida fazem-se por referência ao consignado na acta, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 364.º, devendo o recorrente indicar concretamente as passagens em que se funda a impugnação. (artigo 412.º, do CPP)
<b>Admissão do Recurso</b>	
Interposto o recurso e junta a motivação ou expirado o prazo para o efeito, o juiz profere despacho e, em caso de admissão, fixa o seu efeito e regime de subida. (artigo 414.º, n.º 1, do CPP)	Recebida a resposta dos sujeitos processuais afectados pela interposição do recurso ou expirado o prazo para o efeito, o juiz profere despacho e, em caso de admissão, fixa o seu efeito e regime de subida. (artigo 414.º, n.º 1, do CPP)
<b>Vista ao Ministério Público</b>	
	Se tiver sido requerida audiência nos termos do n.º 5 do artigo 411.º, a vista ao Ministério Público destina-se apenas a tomar conhecimento do processo. (artigo 416.º, n.º 2, do CPP)
	Se tiver sido requerida audiência nos termos do n.º 5 do artigo 411.º, a vista ao Ministério Público destina-se apenas a tomar conhecimento do processo. (artigo 416.º, n.º 2, do CPP)

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>TRAMITAÇÃO UNITÁRIA</b>	
<b>Exame Preliminar</b>	
	<p>Se a motivação do recurso não contiver conclusões ou destas não for possível deduzir total ou parcialmente as indicações previstas em caso de recurso versando sobre matéria de direito, as especificações nos casos de recursos que impugne a decisão proferida sobre matéria de facto e quais os recursos retidos sobre os quais matem-se interesse, o relator convida o recorrente a apresentar, completar ou esclarecer as conclusões formuladas, no prazo de 10 dias, sob pena de o recurso ser rejeitado ou não ser conhecido na parte afectada. O aperfeiçoamento previsto no número anterior não permite modificar o âmbito do recurso que tiver sido fixado na motivação. Os sujeitos processuais afectados pela interposição do recurso são notificados da apresentação de aditamento ou esclarecimento pelo recorrente, podendo responder-lhe no prazo de 10 dias. (artigo 417.º, n.ºs 3 e 4, do CPP)</p>
	<p>Após exame preliminar, o relator profere decisão sumária sempre que alguma circunstância obstar ao conhecimento do recurso; o recurso dever ser rejeitado; existir causa extintiva do procedimento ou da responsabilidade criminal que ponha termo ao processo ou seja o único motivo do recurso; ou a questão a decidir já tiver sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado. Quando o recurso não puder ser julgado por decisão sumária, o relator decide no exame preliminar se deve manter-se o efeito que foi atribuído ao recurso; se há provas a renovar e pessoas que devam ser convocadas. Cabe reclamação para a conferência dos despachos proferidos pelo relator. A reclamação prevista no n.º 8 é apreciada conjuntamente com o recurso, quando este deva ser julgado em conferência. (artigo 417.º, n.ºs 5 a 8 e 10, do CPP)</p>
<b>Conferência</b>	
<p>Na conferência intervêm o presidente da secção, o relator e dois juizes-adjuntos. São decididas em conferência as questões suscitadas em exame preliminar. O recurso é julgado em conferência quando deva ser rejeitado; exista causa extintiva de procedimento ou da responsabilidade criminal que ponha termo ao processo ou seja o único motivo de recurso; a decisão recorrida não constitua decisão final; ou não houver lugar a alegações orais e não seja necessário proceder à renovação da prova nos termos do artigo 430.º (artigo 419.º, do CPP)</p>	<p>Na conferência intervêm o presidente da secção, o relator e um juiz-adjunto. O recurso é julgado em conferência quando tenha sido apresentada reclamação da decisão sumária prevista no n.º 6 do artigo 417.º; a decisão recorrida não conheça, a final, do objecto do processo, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º; ou não tiver sido requerida a realização de audiência e não seja necessário proceder à renovação da prova nos termos do artigo 430.º (artigo 419.º, do CPP)</p>
<b>Reenvio do processo para novo julgamento</b>	
	<p>O reenvio decretado pelo Supremo Tribunal de Justiça, no âmbito de recurso interposto, em 2.ª instância, de acórdão da relação é feito para este tribunal, que admite a renovação da prova ou reenvia o processo para novo julgamento em 1.ª instância. (artigo 426.º, n.º2, do CPP)</p>

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>RECURSO PERANTE AS RELAÇÕES</b>	
<b>Composição do Tribunal em Audiência</b>	
Na audiência intervêm o presidente da secção, o relator e dois juizes-adjuntos. (artigo 429.º, n.º 1, do CPP)	Na audiência intervêm o presidente da secção, o relator e um juiz-adjunto. (artigo 429.º, n.º 1, do CPP)
<b>RECURSO PERANTE O STJ</b>	
<b>Recurso para o STJ</b>	
Recorre-se para o Supremo Tribunal de Justiça: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acórdãos finais proferidos pelo tribunal do júri;</li> <li>• De acórdãos finais proferidos pelo tribunal colectivo, visando exclusivamente o reexame de matéria de direito (artigo 432.º, als. c) e d), do CPP)</li> </ul>	Recorre-se para o Supremo Tribunal de Justiça: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De acórdãos finais proferidos pelo tribunal do júri ou pelo tribunal colectivo que apliquem pena de prisão superior a 5 anos, visando exclusivamente o reexame de matéria de direito. (artigo 432.º, al. c), do CPP)</li> </ul>
<b>Composição do Tribunal em Audiência</b>	
Na audiência o tribunal é constituído pelo presidente da secção, pelo relator e por três juizes-adjuntos. (artigo 435.º, do CPP)	Na audiência o tribunal é constituído pelo presidente da secção, pelo relator e por um juiz-adjunto. (artigo 435.º, do CPP)
<b>RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS</b>	
<b>Recurso de decisão proferida contra jurisprudência fixada pelo STJ</b>	
	O recurso de fixação de jurisprudência é obrigatório para o Ministério Público. (artigo 437.º, n.º 5, do CPP)
<b>Fundamentos e admissibilidade da revisão</b>	
	A revisão de sentença transitada em julgado é admissível quando: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se descobrir que serviram de fundamento à condenação provas proibidas nos termos dos n.os 1 a 3 do artigo 126.º;</li> <li>• Seja declarada, pelo Tribunal Constitucional, a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de norma de conteúdo menos favorável ao arguido que tenha servido de fundamento à condenação;</li> <li>• Uma sentença vinculativa do Estado Português, proferida por uma instância internacional, for inconciliável com a condenação ou suscitar graves dúvidas sobre a sua justiça. (artigo 441º, n.º 1, als. e), f) e g), do CPP)</li> </ul>

Dadas as alterações significativas na tramitação dos recursos penais com o objectivo principal de simplificação processual, interessou-nos, desde



logo, tentar avaliar, se no período pós-reforma, se registam ou não mutações significativas no número de processos entrados, pendentes e findos nos tribunais de recurso, no seu tempo de resposta e na tipologia de ilícitos criminais relativamente aos quais aqueles tribunais são chamados a se pronunciarem. Começamos por fazer uma caracterização destes processos no Supremo Tribunal de Justiça.

## 1. Supremo Tribunal de Justiça

### ***Movimento dos processos-crime: entrados, pendentes e findos***

A recorribilidade das decisões dos tribunais da Relação para o Supremo Tribunal de Justiça sofreu restrições, essencialmente ao prever a irrecorribilidade dos acórdãos proferidos pelos tribunais da Relação que apliquem pena não privativa da liberdade (em substituição da expressão “pena de multa”, abrangendo, assim, por exemplo, os casos de aplicação de prestação de trabalho a favor da comunidade e de suspensão da execução da pena de prisão), bem como daqueles que, confirmando decisões de primeira instância, apliquem pena de prisão não superior a oito anos (prevendo expressamente que a medida se afere pela pena concretamente aplicada e não pela pena abstractamente aplicável)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Algumas questões relativas aos novos pressupostos de recorribilidade foram suscitadas via jurisprudência. No que se refere à actual redacção do art. 400.º, n.º 1, al. c), do CPP, as decisões proferidas pela Relação não são susceptíveis de recurso para o STJ quando aquelas não conheçam, a final, do objecto do processo – sendo que, na redacção anterior aludia-se a decisões que não pusessem termo à causa. O STJ foi, assim, convocado a estabelecer a distinção entre aqueles dois termos. Por decisão que põe termo à causa, entende o STJ aquela que tem como consequência o termo da Relação processual estabelecida entre os sujeitos processuais e o Estado no exercício do seu poder punitivo, conducente ao arquivamento ou encerramento do processo, assumindo a forma de acórdão ou simples despacho. Já decisão que conhece a final do processo é aquela que se debruça sobre o mérito da causa, sobre a Relação substantiva, pondo termo ao processo, assumindo a forma de acórdão ou sentença. Uma decisão que conhece, a final, do processo põe-lhe sempre termo, mas uma decisão que põe fim ao processo nem sempre assume a *fattispecie* de uma decisão final, embora possa trazer aquela consequência. (Ac. do STJ de 26/03/2008).

As alterações da alínea f), do n.º 1, do artigo 400.º, do CPP, na qual se passou a falar em pena aplicada em vez de pena aplicável e deixou de se fazer referência ao concurso de crimes, foi objecto de várias decisões dos tribunais superiores. Aquela nova redacção, por um lado, veio restringir o âmbito da recorribilidade, na medida em que a referência, agora, não é a pena aplicável, mas a pena efectivamente aplicada e, por outro, ampliou essa recorribilidade, ao menos em Relação àquela corrente jurisprudencial que atendia somente aos crimes singulares, independentemente do concurso de crimes, não admitindo a revisão da decisão, mesmo em Relação à pena única que fosse superior a 8 anos, quando todos os crimes, singularmente considerados, fossem puníveis com pena não superior a esse limite e a Relação

Refira-se, desde já, que resulta do trabalho de campo, alguma apreensão com as alterações nos requisitos de recorribilidade para o STJ nomeadamente no que respeita à fixação de que o limite de 8 anos corresponde à pena efectivamente aplicada. Para muitos dos juizes entrevistados, esta mudança pode repercutir em um possível efeito perverso, em determinados casos: os tribunais inferiores podem colocar-se em posição de decidir o que é recorrível e o que não é, direccionando as sentenças para esse fim.

Esta alteração era, por si mesma, susceptível de diminuir o volume da procura e, por essa via, de produzir uma alteração nos processos pendentes e findos.

O Gráfico IX.1 mostra a evolução do número de processos entrados, findos e pendentes entre 2000 e 2008<sup>7</sup>.

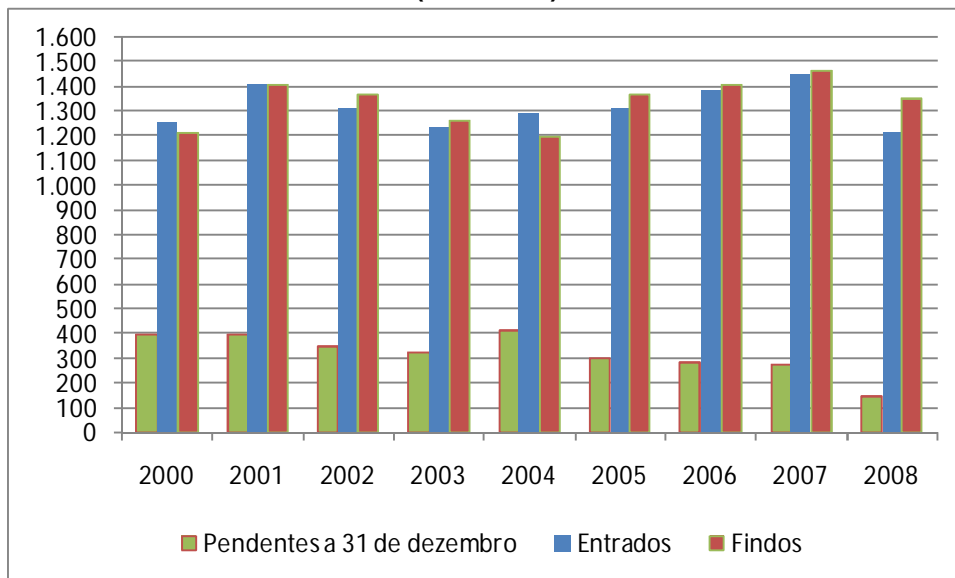
---

tivesse confirmado a condenação. Assim, tem a jurisprudência vindo a defender que, actualmente, se é a pena aplicada que constitui a referência da recorribilidade, essa pena tanto pode ser a referida a cada um dos crimes singularmente considerados, como a que se reporta ao concurso de crimes (pena conjunta ou pena única), o que significa que o STJ está obrigado a rever as questões de direito que lhe sejam submetidas em recurso ou que ele deva conhecer *ex officio* e que estejam relacionadas com os crimes cuja pena aplicada tenha sido superior a 8 anos de prisão, e também a medida da pena do concurso, se a aplicada nesse âmbito for superior a 8 anos de prisão, ainda que os crimes que fazem parte desse concurso, singularmente considerados, tenham sido punidos na 1.ª instância com penas inferiores ou iguais a tal limite e confirmadas pela Relação (Ac. STJ de 07/11/2007; Ac. STJ de 20/02/2008; Ac. STJ de 12/06/2008; Ac. STJ de 08/01/2009).

Ainda, neste âmbito, a problemática da consideração da pena abstractamente aplicável ou concretamente aplicada suscitou a questão, que se prende com a formação da pena conjunta no caso da realização de cúmulo jurídico em que cada uma das penas parcelares é inferior a 8 anos de prisão e apenas a pena conjunta resultante do cúmulo é superior a 8 anos de prisão: interposto recurso, qual o segmento da decisão proferida em Relação ao qual o mesmo é admissível? Segundo posição assumida pelo STJ (Ac. STJ de 13/12/2007), a questão tem de ser resolvida com apelo aos princípios de determinação da pena do concurso, defendendo-se que o que está em causa é a forma como se produziu a pena conjunta de concurso superior a 8 anos de prisão e não qualquer uma das penas parcelares relativamente às quais foi cominada pena inferior àquele limite. A jurisprudência ainda veio manifestar-se em questões envolvendo as alterações nos pressupostos de recorribilidade para o STJ e os critérios de aplicação da lei processual penal no tempo (cf. Relatório Intercalar do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “O impacto da reforma na fase de recurso. Maio de 2009).

<sup>7</sup> Os dados estatísticos que se apresentam neste ponto foram-nos disponibilizados pela DGPJ em formato txt separado por tabulações, até 2008, e em formato Excel, relativamente ao ano de 2009, e depois por nós trabalhados em bases próprias. De acordo com a informação que nos foi enviada, a recolha dos dados relativos aos anos de 1998 a 2008 foi obtida através dos seguintes instrumentos de notação do Sistema Estatístico Nacional: Mod. 233/GPLPMJ/DSEJ(2003.05) – mapa de movimento mensal para os Tribunais da Relação; Mod. 232/GPLPMJ/DSEJ(2003.05) – mapa de movimento mensal para o Supremo Tribunal de Justiça; Mod. 227/GPLPMJ/DSEJ(2003.05) – boletim para recursos em processo crime. Os dados relativos ao ano de 2009 foram obtidos através do novo método de extracção estatística, colhido informaticamente através do sistema H@bilus.

**Gráfico IX.1 - Movimento dos processos penais no Supremo Tribunal de Justiça (2000-2008)**



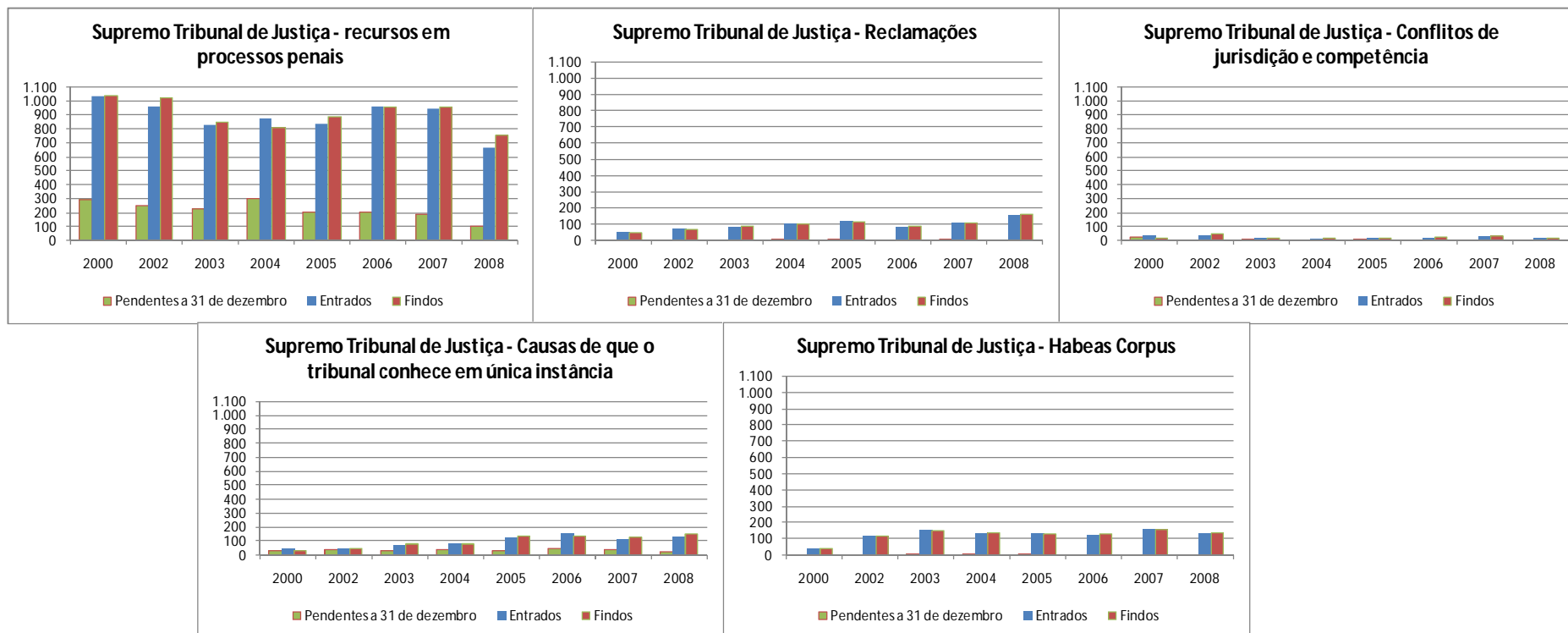
*Fonte: DGPJ/OPJ*

O tempo de vigência da reforma ainda não nos permite avaliar, com alguma segurança, o efeito das alterações no movimento do STJ. Não obstante, as regras de aplicação da lei processual penal no tempo determinarem sua aplicação imediata, desde que não resulte no agravamento da situação processual do arguido, nomeadamente uma limitação do seu direito de defesa; ou na harmonia e unidade dos vários actos do processo dos arguidos, no caso do movimento processual do STJ, ainda não é possível identificar a dinâmica de aplicação da reforma para os casos iniciados depois da vigência das alterações legislativas. **Contudo, a reforma parece ter tido, pelo menos num momento imediato, impacto no número de processos entrados no Supremo Tribunal de Justiça.** A descida de processos entrados acentua-se, de facto, em 2008.

A análise separada das espécies processuais confirma o efeito daquela alteração. Verificamos, de facto, que **a diminuição do número de processos entrados é mais acentuada nos recursos penais.** Em sentido contrário, as reclamações sofrem, no período pós-reforma, um aumento significativo que se vinha registando desde 2006 (Gráfico IX.2). A não admissibilidade de recurso,

em consequência da interpretação das novas regras, pode estar contribuir para este crescimento.

Gráfico IX.2 - Movimento processual dos processos penais no Supremo Tribunal de Justiça por espécie



Fonte: DGPJ/OPJ

É, ainda, de destacar o **crescimento do número de processos de *habeas corpus* no ano de 2007, que desce novamente no ano de 2008**, o que indicia ser uma consequência directa e pontual da entrada em vigor da reforma penal. Também as causas de que o tribunal conhece em única instância apontam, a partir de 2007, uma tendência de subida.

Saliente-se, ainda, o facto de apesar do decréscimo do número de recursos, não diminui, da mesma forma, o número de processos findos, o que pode ser, em certa medida, explicado pelo crescimento do número de outras espécies, em especial das reclamações.

### ***Os tipos de crime nos recursos***

A estrutura da criminalidade presente nos recursos julgados pelo Supremo Tribunal de Justiça é dominada, entre 2003 e 2008, essencialmente pelos **crimes respeitantes a estupefacientes e substâncias psicotrópicas e pelos crimes contra a propriedade**, que, em 2008, representavam cerca de 50% do total da criminalidade julgada, em sede de recurso, naquele Tribunal.

**Quadro IX.1 - Estrutura da criminalidade nos recursos em processo-crime no Supremo Tribunal de Justiça (processos findos) – dez tipos de crime agrupados mais representativos**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crimes respeit. a estup. e substâncias psicotrópicas	30,2%	34,1%	33,5%	30,4%	29,6%	29,4%
Crimes contra a propriedade	19,2%	19,6%	19,8%	22,5%	26,6%	21,5%
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	15,0%	14,7%	14,2%	13,9%	11,1%	14,3%
Crimes contra o património e contra o sector público ou	5,6%	6,1%	4,6%	4,6%	6,3%	5,5%
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	5,1%	5,2%	5,4%	5,8%	4,8%	5,4%
Crimes de falsificação	4,1%	2,9%	3,3%	4,1%	3,2%	3,4%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de	3,6%	3,7%	2,6%	4,9%	2,8%	3,8%
Crime de emissão de cheque sem provisão	3,1%	0,9%	0,8%	0,2%	0,1%	0,5%
Crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social	2,3%	2,0%	2,3%	1,9%	2,5%	5,1%
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens	1,6%	1,2%	1,3%	1,7%	2,0%	2,1%
Restantes	10,2%	9,7%	12,2%	10,0%	10,9%	8,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Fonte: DGPJ/OPJ*

Como se pode verificar da análise do quadro seguinte, e ao contrário do que ocorre nos tribunais da Relação, **a estrutura da criminalidade não sofre alterações significativas no período analisado**, verificando-se, inclusivamente, uma evolução negativa em alguns tipos de crime, o que se revela consentâneo com o decréscimo do número de processos entrados (Quadro IX.2).

**Quadro IX.2 - Evolução dos tipos de crime agrupados mais representativos nos recursos crime julgados no Supremo Tribunal de Justiça (processos findos: 2003, índice base 100)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	100	111	123	117	105	98
Crimes contra a propriedade	100	101	114	137	149	112
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	100	96	105	108	80	95
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	100	108	92	96	120	100
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	100	100	118	131	100	107
Restantes	100	80	100	107	93	96
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>111</b>	<b>117</b>	<b>107</b>	<b>100</b>

*Fonte: DGPJ/OPJ*

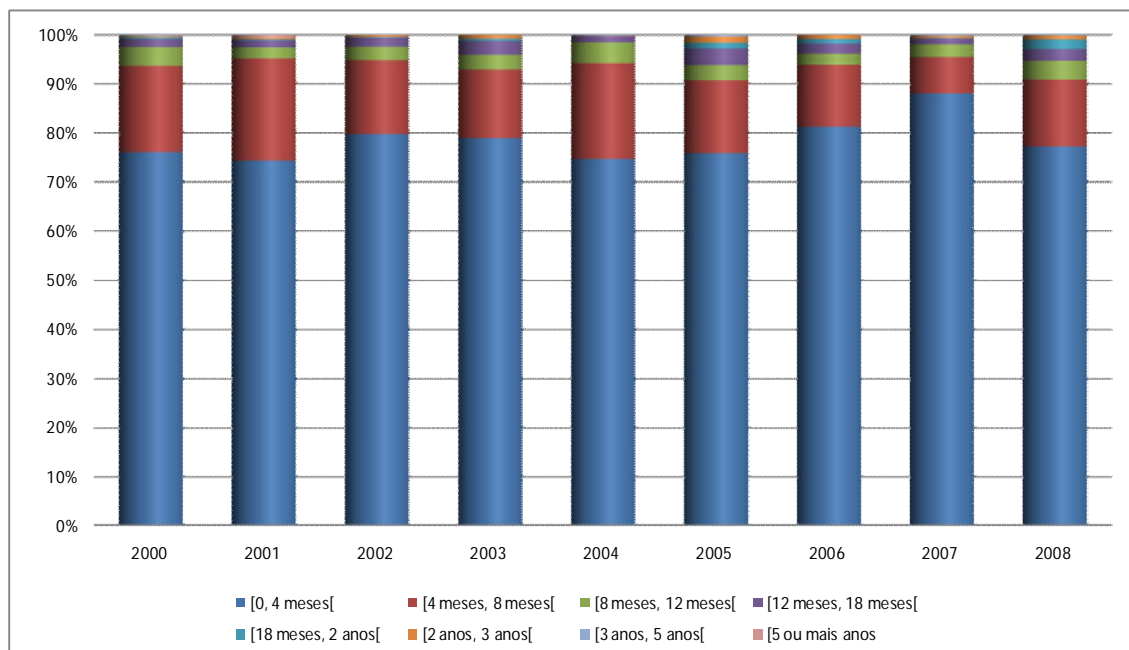
Note-se, contudo, que eventuais efeitos da reforma penal de 2007 na estrutura da criminalidade julgada pelo Supremo Tribunal de Justiça necessitam de mais *tempo de reforma* para serem avaliados, atento o percurso e o tempo médio dos processos até chegarem àquele Tribunal.

### ***A duração média dos processos***

O Gráfico IX.3 mostra a duração no Supremo Tribunal de Justiça dos processos-crime em recurso neste tribunal, no período 2000-2008.



**Gráfico IX.3 - Duração dos recursos em processos-crime julgados no Supremo Tribunal de Justiça (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

Como se pode ver pelo Gráfico, a esmagadora maioria dos recursos em processo-crime julgados no Supremo Tribunal de Justiça foi-o em menos de 4 meses.

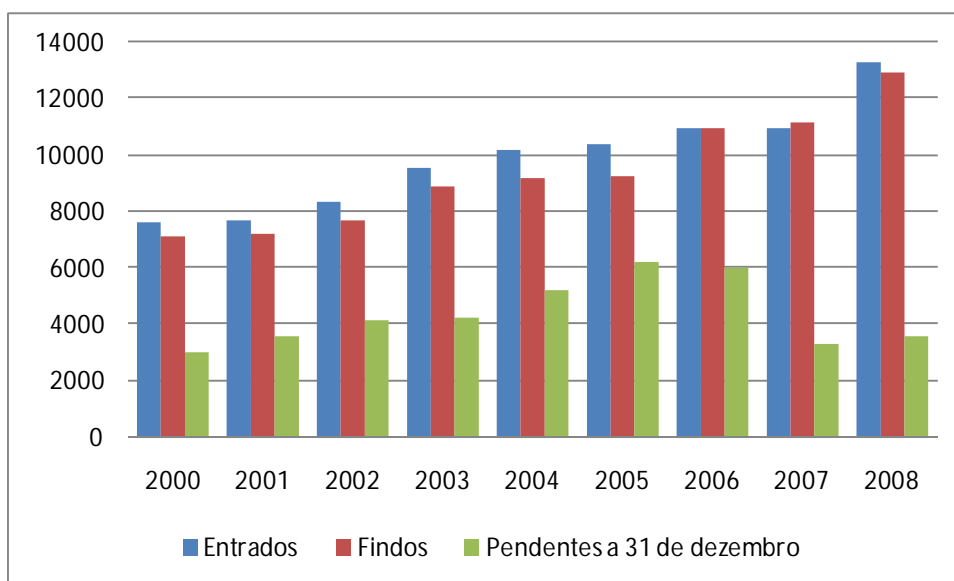
Atente-se, contudo, que apesar do peso relativo do número de processos julgados em menos de 4 meses ter aumentado no ano de 2007, influenciado pelo aumento do número de processos de *habeas corpus*, cujo prazo para proferir decisão é legalmente muito curto, no ano seguinte volta aos valores tendencialmente idênticos nos anos anteriores.

## 2. Tribunais da Relação

### ***Movimento dos processos-crime: entrados, pendentes e findos***

O Gráfico IX.4 mostra a evolução do total de processos-crime entrados, pendentes e findos entre 2000 a 2008 nos cinco tribunais da Relação<sup>8</sup>.

**Gráfico IX.4 - Movimento processual do total de processos-crime entrados nos Tribunais da Relação (2000-2008)**



*Fonte: DGPJ/OPJ*

Destaca-se, por um lado, o crescimento, quer dos processos entrados, quer dos processos findos, que se acentua em 2008. Por outro, é de salientar que a tendência de crescimento do número de processos pendentes até 2004, deu lugar a uma relativa estabilização, em 2005 e 2006, seguida de uma descida significativa, em 2007, o que indicia um efeito positivo da reforma na eficiência destes tribunais.

O crescimento progressivo do número de processos penais julgados nos tribunais da Relação encontra fundamento, segundo alguns entrevistados, no facto de a interposição de recurso ser vista como um “bem de consumo”. Na percepção dos operadores, há uma certa pulverização na utilização dos

<sup>8</sup> O Tribunal da Relação de Guimarães foi criado pelo Decreto-Lei n.º 186-A/99, de 31 de Maio, tendo, no entanto, sido declarado instalado apenas pelo Decreto-Lei n.º 339/2001 de 27/12. É essa a razão pela qual os dados apresentados se reportam apenas ao período de 2002 a 2008.

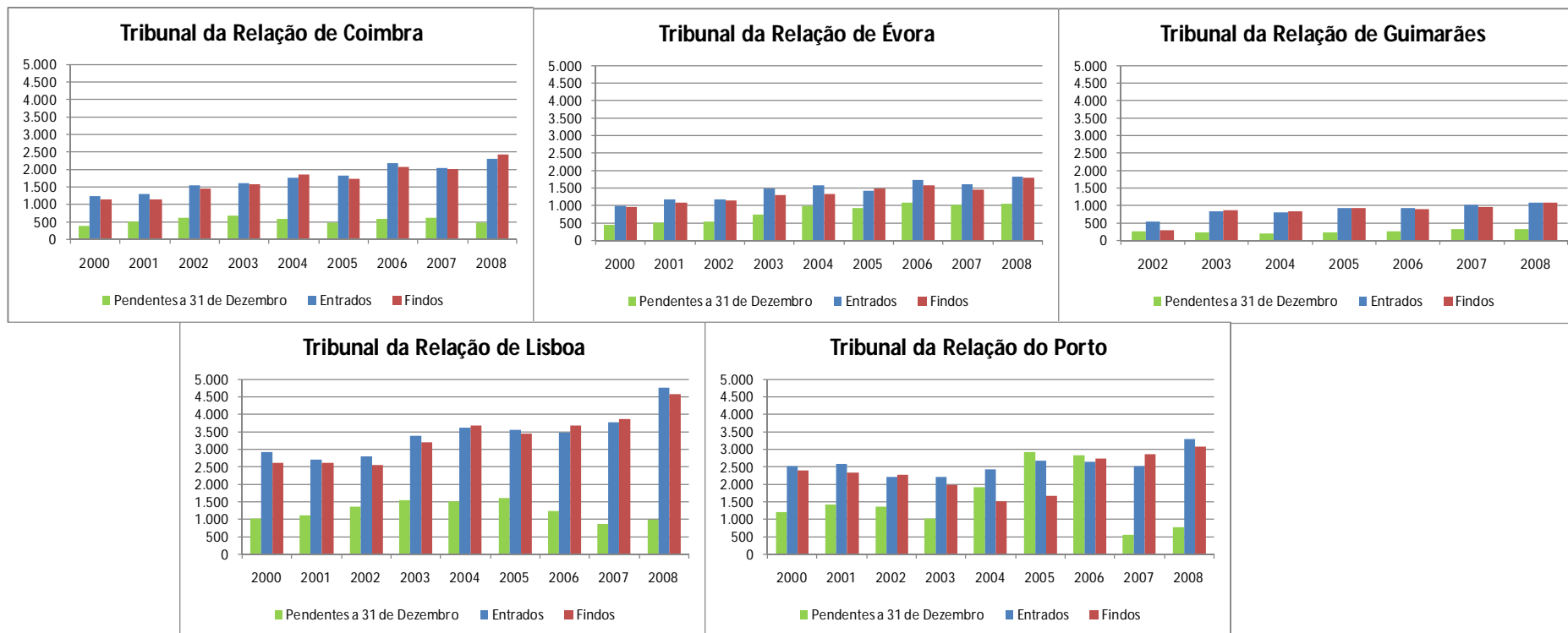
recursos que são instrumentalizados para atingir fins que não a reforma da decisão em causa. Mencionam, por exemplo, que o encurtamento dos prazos de prisão preventiva pode gerar um efeito perverso na utilização dos recursos, isto é, a estratégia de interpor dos recursos de várias decisões de forma a esgotar os prazos máximos desta medida de coacção sem que haja decisão definitiva do processo.

**A evolução do movimento processual não mostra diferenças significativas quando analisamos cada um dos Tribunais individualmente.** Ao longo do período considerado, tanto o número de processos entrados, como o número de processos findos, registou uma tendência de crescimento constante. Também o número de processos pendentes, com excepção do Tribunal da Relação de Évora, que regista, comparativamente com o número de processos entrados e findos, uma pendência mais elevada, é, tendencialmente, reduzido<sup>9</sup> (Gráfico IX.5).

---

<sup>9</sup> Os dados que se apresentam relativamente ao Tribunal da Relação do Porto reportam-se aos dados obtidos através das estatísticas oficiais da justiça. No entanto, dado movimento das pendências com uma descida muito acentuada em 2007 e a sua diferença substancial relativamente aos dados recolhidos junto dos restantes Tribunais da Relação, solicitámos esclarecimentos que pudessem explicar aqueles valores. Segundo nos foi relatado pelo Senhor Presidente do Tribunal da Relação do Porto, em 2007, foi constatado existirem anomalias estatísticas penais, sendo que, a partir de 2007, tudo passou a ser identificado devidamente nas estatísticas enviadas ao Gabinete do Ministério da Justiça responsável pela recolha estatística. Assim, no que respeita ao Tribunal da Relação do Porto, apenas os dados relativos aos anos de 2007 e 2008 devem ser considerados com exactidão.

Gráfico IX.5 - Movimento processual nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto



Fonte: DGPJ/OPJ

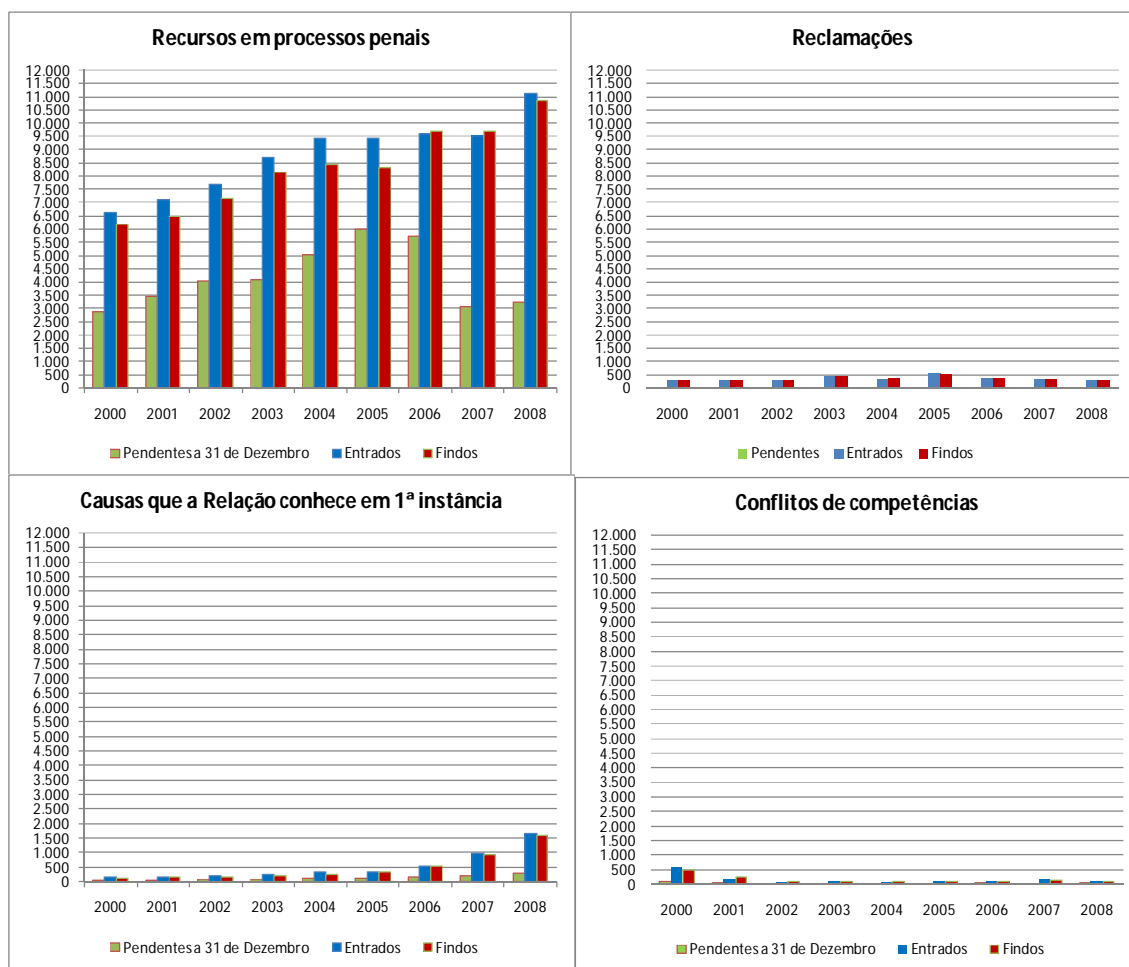
Ao analisarmos os **tipos de processo apreciados** pelos tribunais da Relação, verifica-se que o movimento processual dos recursos penais é o que mais se aproxima ao movimento processual da totalidade dos processos naqueles tribunais, o que se explica pelo seu peso relativo preponderante. Saliente-se, contudo, o facto de os recursos penais, em 2000, representarem cerca de 86% do total de processos entrados nos tribunais da Relação, ao passo que, em 2008, representavam cerca de 83%.

**A diminuição do peso relativo dos recursos penais na totalidade dos processos entrados nos tribunais da Relação foi acompanhada de um crescimento significativo dos processos decididos em primeira instância por estes tribunais, de entre os quais ressaltam os levantamentos ou quebras de sigilos bancários<sup>10</sup>.** Em 2000, as acções decididas em primeira instância pelos tribunais da Relação representavam apenas cerca de 2% do total de processos penais entrados. Em 2008, representavam já mais de 12% da totalidade daqueles processos (Gráfico IX.6).

---

<sup>10</sup> Dentro da categoria “causas que a Relação conhece em primeira instância” encontram-se os seguintes procedimentos: escusas; recusas; e quebras ou levantamentos de sigilo bancário.

**Gráfico IX.6 - Movimento processual dos processos-crime julgados pelos tribunais da Relação por tipo de processo (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

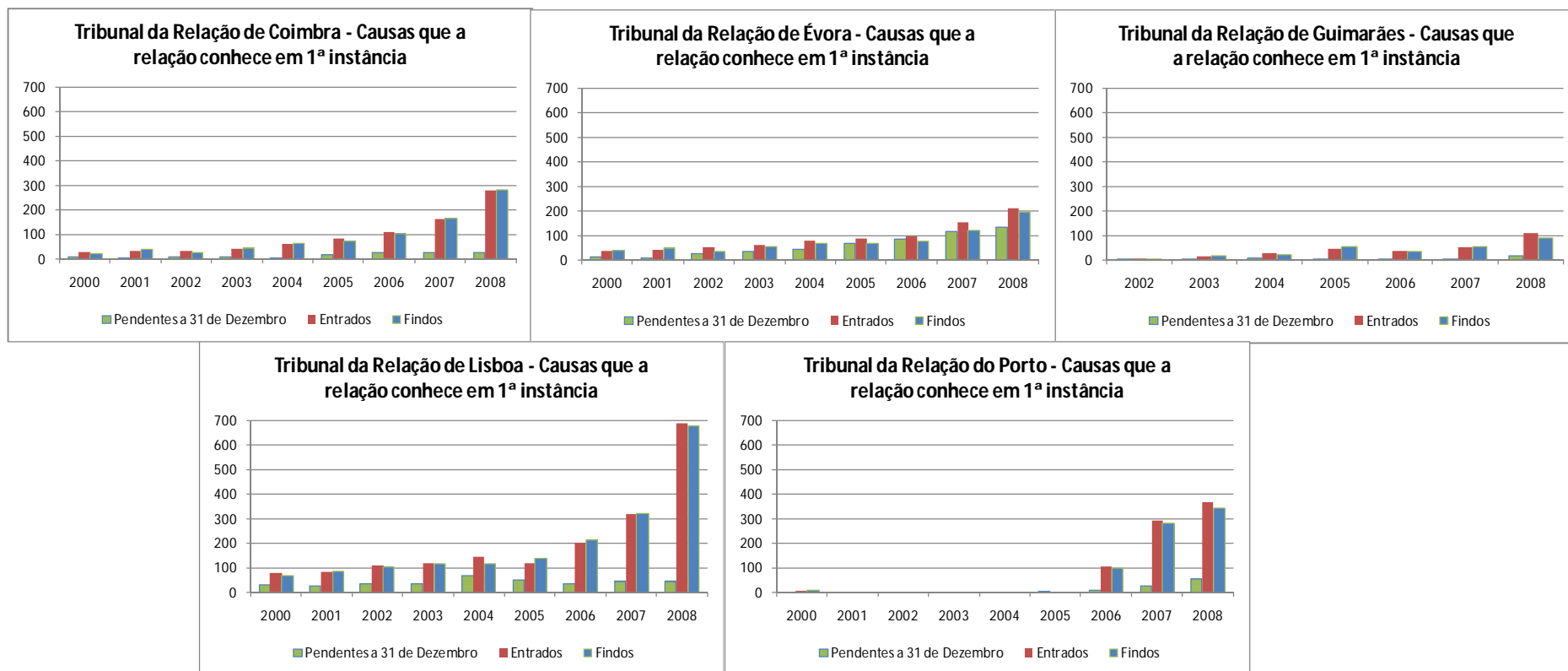
Da análise dos gráficos anteriores, resulta, por um lado, que os recursos em processos penais, não obstante o aumento de processos entrados, sofrem uma acentuada **diminuição das pendências**, em 2007, o que indicia uma **diminuição da duração média destes processos nestes tribunais por efeito da reforma**, como se verá adiante.

Uma das espécies de processos que sofreu um aumento mais significativo nos tribunais da Relação prende-se com os **levantamentos de sigilo bancário** – procedimentos decididos pelas Relações em primeira instância e que se caracterizam pela sua celeridade (Gráfico IX.7)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nos termos do artigo 78.º, do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprovou o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, “os membros dos órgãos de administração ou de fiscalização das instituições de crédito, os seus empregados, mandatários, cometidos ou outras pessoas que lhes prestem serviços a título permanente ou ocasional não podem revelar ou utilizar informações sobre factos ou elementos respeitantes à vida da instituição ou às relações desta com os seus clientes cujo conhecimento lhes advenha exclusivamente do exercício das suas funções ou da prestação dos seus serviços” (n.º 1), acrescentando que “estão, designadamente, sujeitos a segredo os nomes dos clientes, as contas de depósito e seus movimentos e outras operações bancárias” (n.º 2). Por seu turno, o artigo 79.º do mesmo diploma ressalva: “os factos ou elementos das relações do cliente com a instituição podem ser revelados mediante autorização do cliente, transmitida à instituição” (n.º 1); e “fora do caso previsto no número anterior, os factos e elementos cobertos pelo dever de segredo só podem ser revelados: (...) nos termos previstos na lei penal e de processo penal (al. d), do n.º 2); “quando exista outra disposição legal que expressamente limite o dever de segredo” (al. e), do n.º 2). Nos termos do n.º 3 do artigo 135.º, do CPP, a decisão sobre a prestação da informação bancária visada com quebra do sigilo bancário integra a esfera da competência dos tribunais superiores e não do juiz de instrução.

**Gráfico IX.7 - Evolução do número de processos julgados pelos Tribunais da Relação em primeira instância entrados, pendentes e findos nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ



De realçar que este aumento do número de processos decididos pelos tribunais da Relação em primeira instância, dominado pelos levantamentos de sigilo bancário, é ainda mais relevante nos Tribunais da Relação de Lisboa e do Porto.

No curso do trabalho de campo, a esmagadora maioria dos operadores expressou discordância com a atribuição de competências a estes tribunais superiores para os casos de quebra/levantamento de sigilo bancário, propondo para estes casos a competência inicial da primeira instância, no âmbito dos JIC, com possibilidade de recurso para a Relação.

### ***A estrutura da criminalidade nos recursos julgados nos tribunais da Relação***

Em consonância com a estrutura da criminalidade em primeira instância, também se verifica nos tribunais da relação que **um número significativo de recursos se refere à pequena e média criminalidade.**

O Quadro seguinte mostra os tipos de crime mais representativos nos recursos julgados nos tribunais da Relação.

**Quadro IX.3 - Os tipos de crimes mais representativos nos recursos findos nos Tribunais das Relações (2003-2008)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	14,3%	13,3%	12,5%	13,2%	13,6%	13,1%
Crimes contra a segurança das comunicações	14,2%	16,8%	19,6%	15,0%	14,1%	19,5%
Crimes contra a propriedade	13,3%	12,5%	12,4%	13,2%	15,0%	12,6%
Transgressões e Contra-ordenações	9,3%	10,0%	10,8%	11,8%	11,0%	9,6%
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	9,3%	9,1%	7,4%	6,5%	6,5%	8,3%
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	7,8%	8,1%	8,4%	9,8%	9,3%	7,2%
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	7,5%	6,0%	5,7%	5,4%	5,5%	5,2%
Crimes contra a liberdade pessoal	4,1%	4,0%	4,0%	3,7%	3,4%	3,6%
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	3,6%	3,3%	3,7%	4,7%	5,2%	3,3%
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	2,8%	2,8%	2,8%	3,3%	3,3%	3,8%
Restantes	13,6%	14,0%	12,6%	13,3%	13,1%	13,8%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: DGPJ/OPJ*

No período pós-reforma, os tipos de crime mais representativos nos recursos interpostos para os tribunais da Relação são os **crimes contra a segurança das comunicações, seguidos dos crimes contra a integridade física, maus tratos e infracções de regras de segurança, com crescimento acentuado em vários tribunais.**

Merece, ainda, especial referência, o peso relativo significativo **das contra-ordenações** objecto de recurso para os tribunais da Relação, **que representam cerca de 10% do total de processos julgados em 2008.**

Alguns entrevistados chamam, no entanto, à atenção para a necessidade de fazer uma **diferenciação substancial entre os vários tipos de recursos contra-ordenacionais que chegam aos tribunais da Relação.** Por um lado, contra-ordenações estradais, casos sem complexidade em que a mobilização do tribunal de recursos é feita, quer com a perspectiva de desencadear uma eventual prescrição, quer com o objectivo de discutir o valor da coima ou os limites da sanção acessória. Por outro, salientam o facto de existirem contra-ordenações que exigem elevada qualificação técnica.

Nestes dois extremos, vêm-se ilícitos de natureza diferentes e com exigências distintas. Daí que uma questão que subjaz a essa discussão é saber dos limites e do alcance do Regime Geral de Contra-ordenações (concebido originariamente para regular o tratamento das pequenas infracções) em face de ilícitos de mera ordenação social de especial complexidade previstos em legislação especial (Lei da Concorrência, L. 18/2003, Código dos Valores Mobiliários e Regime Geral das Instituições de Crédito das Sociedades Financeiras).

Alguns operadores salientaram o que percebem como uma incongruência do sistema, enquanto as alterações legislativas vêm no sentido de limitar a recorribilidade de alguns processos penais para o STJ, alguns processos contra-ordenacionais podem admitir até duas instâncias de recurso. Nos recursos de contra-ordenação sugeriram que o recurso da 1<sup>o</sup> instância para o Tribunal da Relação deveria ser limitado, subindo os montantes que permitem recorrer para este tribunal<sup>12</sup>.

A evolução do crescimento dos tipos de crime mais representativos nos recursos julgados nos tribunais da Relação, tendo como referência o ano de 2003, é demonstrada no Quadro IX.4.

---

<sup>12</sup> De acordo com o artigo 73.º, do Regime Geral das Contra-Ordenações (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 356/89, de 17 de Outubro, Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, e Lei n.º 109/2001, de 24 de Dezembro):

“1 - Pode recorrer-se para a Relação da sentença ou do despacho judicial quando: a) For aplicada ao arguido uma coima superior a € 249,40; b) A condenação do arguido abranger sanções acessórias; c) O arguido for absolvido ou o processo for arquivado em casos em que a autoridade administrativa tenha aplicado uma coima superior a € 249,40 ou em que tal coima tenha sido reclamada pelo Ministério Público; d) A impugnação judicial for rejeitada; e) O tribunal decidir através de despacho não obstante o recorrente se ter oposto a tal. Poderá ainda a Relação, a requerimento do arguido ou do Ministério Público, aceitar o recurso da sentença quando tal se afigure manifestamente necessário à melhoria da aplicação do direito ou à promoção da uniformidade da jurisprudência.”

**Quadro IX.4 - Evolução dos tipos de crime agrupados mais representativos nos recursos findos nos tribunais da Relação (2003 – índice base 100)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	100	98	96	116	120	123
Crimes contra a segurança das comunicações	100	125	151	134	126	185
Crimes contra a propriedade	100	100	103	126	143	128
Transgressões e Contra-ordenações	100	113	127	159	149	138
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	100	103	88	88	88	120
Restantes	100	102	104	129	128	126

*Fonte: DGPJ/OPJ*

**Os crimes que sofreram um crescimento mais acentuado entre 2003 e 2008 foram, precisamente, os crimes contra a segurança das comunicações**, onde se inserem os crimes de condução sob o efeito do álcool ou de substâncias psicotrópicas e de condução sem habilitação legal, que registaram um aumento de 85%. Também os recursos que têm por objecto **contra-ordenações registam uma subida acentuada** com um aumento de 2003 para 2008 de 38%.

O aumento mais significativo dos crimes contra a segurança das comunicações registou-se no Tribunal da Relação do Porto, com um crescimento entre 2003 e 2008 de 168%, seguido dos Tribunais da Relação de Guimarães e de Évora, que registaram um aumento, naqueles anos, de 106% e 101%, respectivamente (Quadro IX.5).

**Quadro IX.5 - Evolução dos tipos de crime agrupados mais representativos nos processos-crime nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto (2003 – índice base 100)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
<b>Relação de Coimbra</b>	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	100	115	87	102	118	137
	Crimes contra a segurança das comunicações	100	135	148	105	126	158
	Crimes contra a propriedade	100	112	86	134	131	156
	Transgressões e Contra-ordenações	100	113	118	146	156	138
	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	100	128	127	111	85	101
	Restantes	100	116	110	110	102	123
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>119</b>	<b>112</b>	<b>115</b>	<b>116</b>	<b>133</b>	
<b>Relação de Évora</b>	Transgressões e Contra-ordenações	100	128	108	124	121	111
	Crimes contra a segurança das comunicações	100	130	169	186	130	201
	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	100	73	103	95	90	121
	Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	100	77	86	104	119	122
	Crimes contra a propriedade	100	104	110	168	166	152
	Restantes	100	110	135	153	137	128
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>125</b>	<b>142</b>	<b>128</b>	<b>138</b>	
<b>Relação de Guimarães</b>	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	100	95	90	103	96	159
	Crimes contra a segurança das comunicações	100	137	147	88	116	206
	Crimes contra a propriedade	100	121	128	251	264	270
	Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	100	95	76	76	95	107
	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	100	93	95	171	151	173
	Restantes	100	84	100	130	136	133
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>96</b>	<b>103</b>	<b>132</b>	<b>138</b>	<b>159</b>	
<b>Relação de Lisboa</b>	Crimes contra a segurança das comunicações	100	134	168	128	120	159
	Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	100	109	86	79	73	118
	Crimes contra a propriedade	100	113	117	130	135	146
	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	100	101	111	117	138	140
	Transgressões e Contra-ordenações	100	125	167	188	149	122
	Restantes	100	111	109	117	125	119
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>122</b>	<b>121</b>	<b>120</b>	<b>132</b>	
<b>Relação do Porto</b>	Crimes contra a propriedade	100	81	97	90	131	75
	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infrações de regras de segurança	100	97	92	137	130	95
	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	100	74	78	182	203	100
	Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	100	52	56	67	58	64
	Crimes contra a segurança das comunicações	100	71	91	150	141	268
	Restantes	100	91	86	155	158	177
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>86</b>	<b>131</b>	<b>140</b>	<b>129</b>	

Fonte: DGPJ/OPJ

É, ainda, de destacar o crescimento de 170%, entre 2003 e 2008, dos processos relativos aos crimes contra a propriedade no Tribunal da Relação de Guimarães.

Em consonância com os tipos de crime prevaletentes na fase de julgamento, o peso relativo dos processos julgados pelos tribunais da Relação

que tramitaram segundo uma forma de processo especial, na primeira instância, sofre um aumento gradual desde 2004.

A larga maioria dos recursos interpostos para os tribunais da Relação tramitou na primeira instância ou em processo comum em composição de tribunal singular ou em formas especiais de processo.

Em Lisboa e Évora, o peso dos processos que seguem a forma especial é significativo (cerca de 42,7% e 48,6%, em 2008, respectivamente). Essa expressividade não se verifica, do mesmo modo, nos Tribunais da Relação de Coimbra e do Porto (cerca de 26,9% e 33,1%, em 2008, respectivamente). Esta discrepância, considerando que ela não reflecte igual discrepância no tipo de criminalidade, é, sobretudo, explicada pela maior ou menor utilização das formas especiais de processo ao nível da primeira instância.

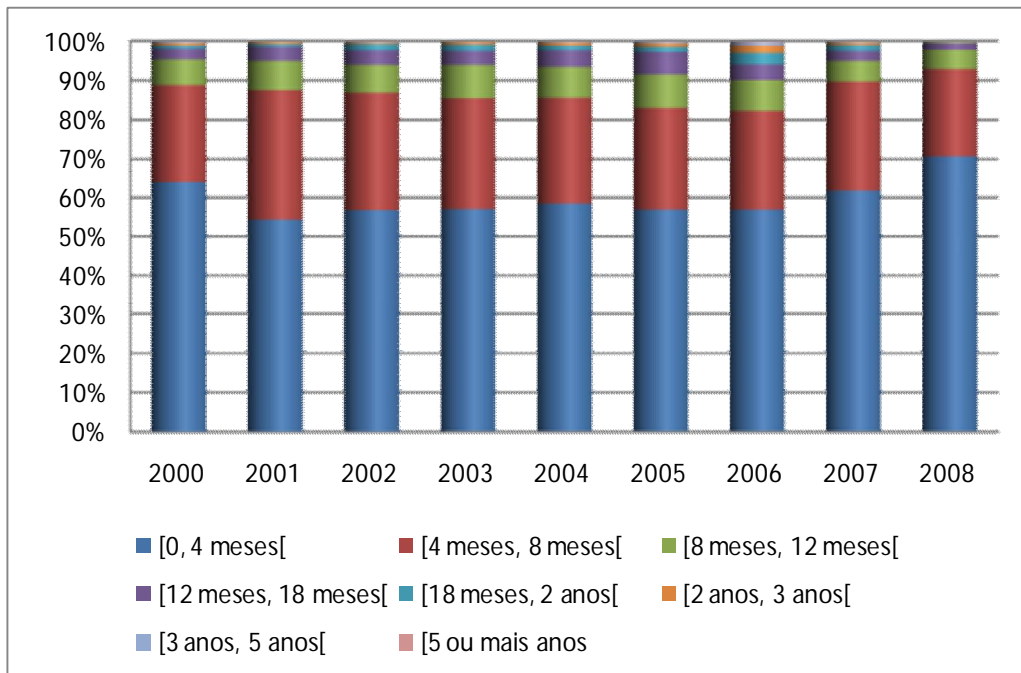
Comum a todos os tribunais da Relação é, no entanto, o peso relativo menos significativo dos processos julgados em tribunal colectivo.

## 2.1. O tempo dos processos julgados nos tribunais da Relação

Considerando que é nos tribunais da Relação, desde logo pelo volume de processos entrados, que as alterações da reforma penal teriam um maior impacto, é, por isso, importante analisar em pormenor os indicadores estatísticos da duração dos processos nestes tribunais.

**Em conformidade com os objectivos da reforma, as estatísticas oficiais dos recursos em processo-crime findos mostram um aumento do peso relativo dos processos que findaram até 4 meses nos tribunais da Relação, com maior incidência no ano de 2008.** A partir daquele ano, o volume de processos que tiveram decisão final até 4 meses sobe de uma média de 58%, nos anos anteriores, para 70% (Gráfico IX.8).

**Gráfico IX.8 - Tempo dos recursos em processos-crime findos nos tribunais da Relação (2000-2008)**

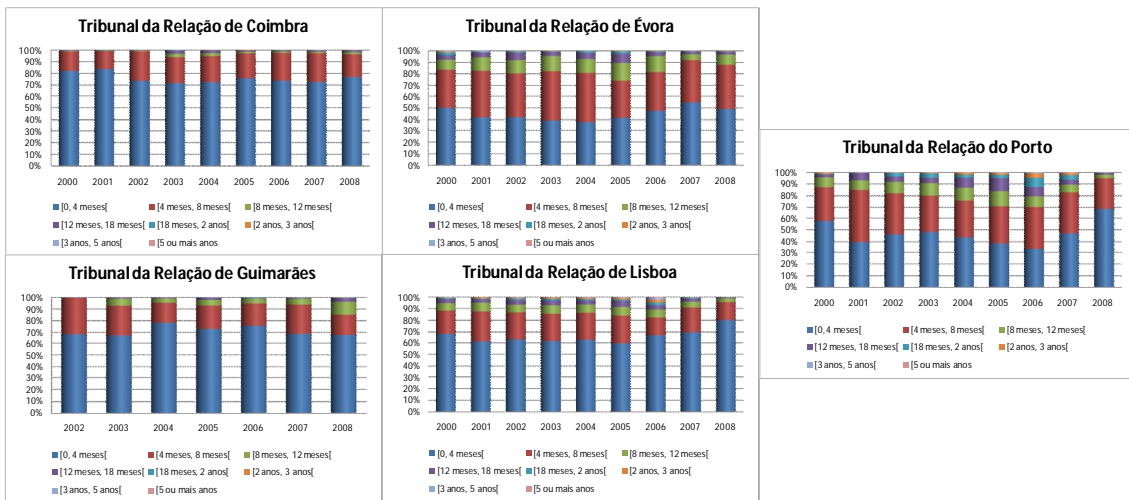


*Fonte: DGPJ/OPJ*

Sendo o aumento da celeridade processual generalizável a todos os tribunais da Relação, **é, sobretudo, no Tribunal da Relação de maior movimento processual, Lisboa, que o peso relativo dos processos decididos em menos de 4 meses se acentua** (Gráfico IX.9).

Neste tribunal, o peso relativo dos recursos julgados em menos de 4 meses, que, em 2006, era de cerca de 66%, sobe, em 2008, para 80%.

**Gráfico IX.9 - Duração dos recursos em processos-crime nos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto (2000-2008)**



Fonte: DGPJ/OPJ

É nossa hipótese de trabalho que o aumento acentuado do volume dos processos findos até 4 meses, em especial no Tribunal da Relação de Lisboa, relaciona-se, em grande medida, com a natureza da criminalidade prevalente neste tribunal e com a forma de processo em primeira instância.

O ano de 2008 regista um aumento do peso relativo dos processos especiais nos recursos julgados naquele Tribunal. No mesmo sentido, os dados relativos ao tipo de criminalidade indicam um crescimento dos crimes contra a segurança das comunicações em Lisboa. É expectável que, ao crescimento do peso relativo de recursos relacionados com crimes menos graves e molduras penais substancialmente menos gravosas, corresponda uma tramitação mais célere de uma quantidade maior de processos<sup>13</sup>.

### ***A eficiência dos tribunais no julgamento dos recursos***

**Como maior celeridade não significa necessariamente julgamento de mais processos, considerámos importante conjugar a análise do**

<sup>13</sup> No Tribunal da Relação de Évora a maior representatividade do peso relativo das formas especiais de processo e dos crimes contra a segurança das comunicações não se tem traduzido num julgamento mais célere de uma maior quantidade de recursos. É nossa hipótese que o elevado volume de processos pendentes possa estar a interferir significativamente na duração dos recursos neste Tribunal, mesmo dos processos que na primeira instância tramitaram sob formas especiais.



**vector celeridade com o vector eficiência no desempenho funcional dos tribunais da Relação no período pós-reforma. Trabalhámos, assim, os dados estatísticos de forma a fornecer um índice de eficiência destes tribunais.**

O índice de eficiência é o resultado da razão entre o número de processos entrados e pendentes num determinado tribunal e o número de processos findos, considerando-se como um bom índice de eficiência um resultado abaixo de 2<sup>14</sup>.

São múltiplas as variáveis que podem influenciar o índice de eficiência de um determinado tribunal, designadamente, as rotinas e métodos de trabalho, a maior ou menor utilização das ferramentas electrónicas, o número de funcionários e magistrados ou o tipo de criminalidade e espécies de processos prevalentes. Num relatório desta natureza, não era possível uma análise desses indicadores. Limitamo-nos a confrontar o índice de eficiência de cada tribunal com as espécies de processos e a natureza da criminalidade mais prevalentes. Eis os resultados.

O Quadro IX.6 mostra os índices de eficiência no total dos tribunais da Relação. O Quadro IX.7 refere o mesmo índice para cada tribunal, desagregadamente, ambos considerando todas as espécies de processo.

---

<sup>14</sup> Um índice de eficiência abaixo de 2 é interpretado como um índice positivo por indicar que, por um determinado período de tempo, um tribunal consegue finalizar mais da metade do número de processos entrados somado ao *stock* de processos existentes. Quanto menor o índice, maior a eficiência do tribunal, sendo 1 o índice ideal (um tribunal consegue finalizar os processos entrados e o *stock* de processos existentes).

**Quadro IX.6 - Índices de eficiência dos tribunais da Relação considerando todas as espécies de processo (2000-2008)**

Ano	Entrados	Pendentes a 1 de Janeiro	Findos	Índice de Eficiência
2000	7666	2502	7112	1,43
2001	7729	3056	7193	1,50
2002	8311	3592	7722	1,54
2003	9531	4181	8931	1,54
2004	10180	4220	9186	1,57
2005	10424	5214	9255	1,69
2006	10986	6196	10992	1,56
2007	10973	6004	11169	1,52
2008	13297	3346	12957	1,28

Fonte: DGPJ/OPJ

**Quadro IX.7 - Índices de Eficiência dos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto<sup>15</sup> considerando todas as espécies de processo (Setembro de 2000-2008)**

	Ano	Entrados	Pendentes a 1 de Janeiro	Findos	Índice de Eficiência
Tribunal da Relação de Coimbra	2000	1.227	291	1.138	1,33
	2001	1.286	380	1.153	1,44
	2002	1.560	513	1.463	1,42
	2003	1.630	610	1.572	1,42
	2004	1.769	668	1.850	1,32
	2005	1.828	587	1.736	1,39
	2006	2.167	492	2.077	1,28
	2007	2.050	582	2.011	1,31
	2008	2.293	621	2.420	1,20
Tribunal da Relação de Évora	2000	994	425	962	1,48
	2001	1.164	457	1.094	1,48
	2002	1.168	527	1.141	1,49
	2003	1.482	554	1.293	1,57
	2004	1.572	743	1.339	1,73
	2005	1.434	976	1.478	1,63
	2006	1.728	932	1.587	1,68
	2007	1.618	1.073	1.454	1,85
	2008	1.837	1.007	1.794	1,59
Tribunal da Relação de Guimarães	2003	829	270	858	1,28
	2004	800	241	820	1,27
	2005	915	221	914	1,24
	2006	925	222	888	1,29
	2007	1.025	259	958	1,34
	2008	1.082	326	1.075	1,31
Tribunal da Relação de Lisboa	2000	2.922	729	2.630	1,39
	2001	2.706	1.021	2.607	1,43
	2002	2.806	1.120	2.548	1,54
	2003	3.394	1.378	3.209	1,49
	2004	3.612	1.563	3.668	1,41
	2005	3.566	1.507	3.465	1,46
	2006	3.508	1.608	3.684	1,39
	2007	3.762	1.246	3.881	1,29
	2008	4.768	857	4.573	1,23
Tribunal da Relação do Porto	2000	2.523	1.057	2.382	1,50
	2001	2.573	1.198	2.339	1,61
	2002	2.216	1.432	2.279	1,60
	2003	2.196	1.369	1.999	1,78
	2004	2.427	1.005	1.509	2,27
	2005	2.681	1.923	1.662	2,77
	2006	2.658	2.942	2.756	2,03
	2007	2.518	2.844	2.865	1,87
	2008	3.317	535	3.095	1,24

Fonte: DGPJ/OPJ

<sup>15</sup> No caso do Porto, dadas as anomalias nas estatísticas penais, o cálculo do índice de eficiência só pode ser considerado fiável a partir de 2007.

A primeira nota geral é que todos tribunais da Relação apresentam um bom índice de eficiência (inferior a 2), que tem vindo a ser melhorado. A segunda é que, apesar de em 2008, os indicadores mostrarem o aumento de eficiência em todos os tribunais, a tendência de um aumento progressivo é apenas mais relevante nos tribunais de maior dimensão. Especificamente no caso de Lisboa e do Porto, o aumento da eficiência surge a par de um aumento do peso relativo dos recursos em processo-crime julgados por aqueles Tribunais em menos de 4 meses.

A multiplicidade de variáveis que influenciam a duração de um dado processo na sua fase de recurso exige que aquela análise não seja realizada de forma biunívoca, dependendo de muitos outros factores. A reforçar esta ideia veja-se o facto de o melhoramento do índice de eficiência não ter uma evolução uniforme em cada Relação, ao longo do tempo.

Porque foi na tramitação dos recursos que incidiram as alterações em análise, considerámos importante determinar o índice de eficiência daqueles tribunais, considerando apenas os recursos (Quadro IX.8 e Quadro IX.9).

**Quadro IX.8 - Índices de eficiência dos tribunais da Relação no julgamento de recursos em processo penal (2000-2008)**

Ano	Entrados	Pendentes a 1 de Janeiro	Findos	Índice de Eficiência
2000	6.642	2419	6.178	1,40
2001	7.099	2.883	6.494	1,26
2002	7.703	3.488	7.158	1,46
2003	8.721	4.033	8.120	1,35
2004	9.411	4.078	8.446	1,48
2005	9.434	5.043	8.297	1,42
2006	9.595	5.993	9.671	1,31
2007	9.493	5.730	9.701	1,22
2008	11.093	3.056	10.833	1,18

Fonte: DGPJ/OPJ

**Quadro IX.9 - Índices de Eficiência dos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto no julgamento de recursos em processo penal (2000-2008)**

	Ano	Entrados	Pendentes a 1 de Janeiro	Findos	Índice de Eficiência
Tribunal da Relação de Coimbra	2000	1.146	281	1.061	1,34
	2001	1.200	366	1.065	1,47
	2002	1.471	501	1.376	1,43
	2003	1.541	596	1.479	1,44
	2004	1.622	658	1.710	1,33
	2005	1.686	570	1.602	1,41
	2006	1.617	467	1.576	1,32
	2007	1.819	508	1.741	1,34
	2008	1.931	586	2.056	1,22
Tribunal da Relação de Évora	2000	900	402	861	1,51
	2001	1.075	441	1.003	1,51
	2002	1.062	513	1.054	1,49
	2003	1.356	521	1.171	1,60
	2004	1.436	706	1.213	1,77
	2005	1.281	929	1.346	1,64
	2006	1.540	864	1.441	1,67
	2007	1.391	963	1.274	1,85
	2008	1.535	850	1.516	1,57
Tribunal da Relação de Guimarães	2003	785	261	810	1,29
	2004	738	236	767	1,27
	2005	814	207	803	1,27
	2006	857	218	820	1,31
	2007	926	255	857	1,38
	2008	950	324	962	1,32
Tribunal da Relação de Lisboa	2000	2.243	688	2.053	1,43
	2001	2.385	878	2.206	1,48
	2002	2.534	1.057	2.281	1,57
	2003	2.958	1.310	2.771	1,54
	2004	3.280	1.497	3.356	1,42
	2005	3.111	1.421	3.013	1,50
	2006	3.130	1.519	3.274	1,42
	2007	3.241	1.188	3.344	1,32
	2008	3.867	803	3.689	1,27
Tribunal da Relação do Porto	2000	2.353	1.048	2.203	1,54
	2001	2.439	1.198	2.220	1,64
	2002	2.099	1.417	2.171	1,62
	2003	2.081	1.345	1.889	1,81
	2004	2.335	981	1.400	2,37
	2005	2.542	1.916	1.533	2,91
	2006	2.451	2.925	2.560	2,10
	2007	2.116	2.816	2.485	1,98
	2008	2.810	493	2.610	1,27

Fonte: DGPJ/OPJ

A análise do Quadro mostra um efeito semelhante ao constatado quando consideramos toda a espécie de processo. No período pós-reforma, o efeito positivo inicial de maior eficiência parece estar a manter-se nos tribunais que registam uma procura mais elevada, quando considerados os recursos penais isoladamente. É assim no caso dos Tribunais da Relação do Porto (que passa de 1,98 em 2007 para 1,27 em 2008) e de Lisboa (que passa de 1,32 em 2007 para 1,27). De facto, é nestes tribunais que se assiste a um aumento progressivo da eficiência, enquanto que nos restantes tribunais a evolução do índice de eficiência é inconstante.

Como demonstrámos no Gráfico IX.7, regista-se, no período pós-reforma, um aumento significativo das causas em que os tribunais da Relação conhecem em única instância. Na maioria dos casos, trata-se de processos relativos a quebra/levantamento de sigilo bancário com uma tramitação célere. A maior ou menor eficiência dos tribunais da Relação pode, assim, estar, também associada à sua capacidade de resposta a este tipo de processos. O Quadro IX.110 mostra o índice de eficiência nos tribunais da Relação no julgamento de causas em primeira instância e o Quadro IX.11, a mesma realidade considerando cada um dos tribunais da Relação.

**Quadro IX.10 - Índices de Eficiência dos tribunais da Relação no julgamento de causas em primeira instância (2000-2008)**

Ano	Entrados	Pendentes a 1 de janeiro	Findos	Índice de Eficiência
2000	156	41	141	1,40
2001	161	56	172	1,26
2002	205	45	171	1,46
2003	238	79	234	1,35
2004	317	83	270	1,48
2005	336	130	329	1,42
2006	553	137	526	1,31
2007	975	164	937	1,22
2008	1.659	217	1.588	1,18

Fonte: DGPJ/OPJ

**Quadro IX.11 - Índices de Eficiência dos tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto no julgamento de causas em primeira instância (2000-2008)**

	Ano	Entrados	Pendentes a 1 de janeiro	Findos	Índice de Eficiência
Tribunal da Relação de Coimbra	2000	29	6	24	1,46
	2001	35	11	41	1,12
	2002	33	5	28	1,36
	2003	44	10	46	1,17
	2004	61	8	63	1,10
	2005	82	6	70	1,26
	2006	111	18	101	1,28
	2007	163	28	163	1,17
	2008	280	28	283	1,09
Tribunal da Relação de Évora	2000	39	17	41	1,37
	2001	44	15	48	1,23
	2002	53	11	35	1,83
	2003	62	29	56	1,63
	2004	80	35	69	1,67
	2005	85	46	66	1,98
	2006	97	65	78	2,08
	2007	152	84	120	1,97
	2008	214	116	120	2,75
Tribunal da Relação de Guimarães	2003	15	5	18	1,11
	2004	31	2	22	1,50
	2005	48	11	56	1,05
	2006	37	3	36	1,11
	2007	53	4	55	1,04
	2008	108	2	90	1,22
Tribunal da Relação de Lisboa	2000	80	18	68	1,44
	2001	82	30	83	1,35
	2002	111	29	105	1,33
	2003	117	35	114	1,33
	2004	145	38	116	1,58
	2005	119	67	137	1,36
	2006	201	49	212	1,18
	2007	317	38	319	1,11
	2008	688	43	675	1,08
Tribunal da Relação do Porto	2000	8	0	8	1,00
	2001	0	0	0	0,00
	2002	0	0	0	0,00
	2003	0	0	0	0,00
	2004	0	0	0	0,00
	2005	2	0	0	0,00
	2006	107	2	99	1,10
	2007	290	10	280	1,07
	2008	369	28	342	1,16

Fonte: DGPJ/OPJ

A eficiência das Relações na resposta a essas causas não segue uma tendência uniforme.

**No trabalho de campo, em especial das entrevistas realizadas, foi possível verificar que, nas diferentes secções criminais de cada Relação, a maior ou menor eficiência nos casos de levantamento/quebra de sigilo bancário pode estar directamente relacionada com o entendimento dos desembargadores relatores acerca da possibilidade de se aplicar ou não a estes casos a possibilidade de decisão sumária.** Veja-se o exemplo de duas das secções criminais do Tribunal da Relação de Lisboa, no período entre Janeiro e Março de 2009: enquanto os juízes de uma secção proferiram 117 decisões sumárias, 53 em recursos penais e 64 em levantamento/quebra de sigilo, noutra, foram proferidas 60 decisões sumárias, todas em sede de recurso penal. Em Coimbra, das 63 decisões sumárias em causas julgadas pelo Tribunal da Relação no mesmo período, 37 foram proferidas em sede de recurso penal, enquanto 26 referiam-se a casos de levantamento/quebra de sigilo.

Ainda no que respeita às decisões sumárias, considerando as diferentes espécies de processos, os dados recolhidos no trabalho de campo evidenciam uma utilização variável desta possibilidade de decisão entre os diferentes tribunais da Relação. **Nas Relações de Lisboa e Coimbra, no período de Janeiro a Março de 2009, as decisões sumárias representam 25% e 10%, respectivamente, do volume de processos findos no período.** Comparamos, exemplificativamente, as sessões realizadas pelos juízes do Tribunal da Relação de Coimbra nos períodos de Janeiro a Março de 2007 e Janeiro a Março de 2009 (Quadro IX.12).

**Quadro IX.12 - Audiências e Conferências no Tribunal da Relação de Coimbra antes e depois da reforma**

Tribunal da Relação de Coimbra		
Período	Janeiro – Março de 2007	Janeiro – Março de 2009
Conferências	338	500
Audiências	270	26

*Fonte: Tribunal da Relação de Coimbra/OPJ*



Verifica-se uma acentuada queda do número de audiências, substituído por um sensível aumento do número de decisões em conferência<sup>16</sup>. Considerando a acentuada redução dos julgamentos com audiência e o número de decisões sumárias, conclui-se que **a conferência é a principal via de decisão dos recursos penais.**

### ***A duração dos processos julgados nos tribunais da Relação***

Os indicadores relativos à tramitação dos processos nos tribunais da Relação não são suficientes para a avaliação do impacto da reforma no tempo dos recursos julgados nestes tribunais, uma vez que parte da sua tramitação ocorre na primeira instância. Para avaliar o impacto da reforma na duração dos recursos julgados nos tribunais da Relação, procedemos à consulta de uma amostra de 140 processos, seleccionados aleatoriamente de entre os diferentes tipos de criminalidade, nos Tribunais da Relação de Lisboa e de Coimbra com acórdãos registados entre Janeiro e Março de 2007 e entre Janeiro e Março de 2009. A análise da sua tramitação permite comparar, antes e depois da reforma, o tempo consumido, desde sua interposição até ao registo do acórdão, tanto nos tribunais da primeira instância, como nos tribunais da Relação.

**Se é certo que o universo de processos consultados não nos fornece resultados representativos do movimento dos recursos nos**

---

<sup>16</sup> A alteração da regra de realização das audiências foi referida positivamente pelos operadores judiciais, sobretudo, pela celeridade e simplificação processual que introduziu. Contudo, se é consensual a percepção sobre o efeito simplificador trazido pela alteração legislativa o consenso é menor quando se trata da opinião acerca da razão de ser e da importância da realização da audiência para a estrutura acusatória do processo. No discurso de alguns dos entrevistados há uma dicotomia entre a audiência como era e a audiência como deveria ser.

A audiência, na prática corrente dos tribunais, é percebida como formalidade inútil em que o debate fomentado não tem impacto no desfecho do recurso. Consideram que, se é certo que muitas vezes o projecto de acórdão já estava elaborado, também as alegações orais não traziam nenhum conteúdo ou abordagem inovadoras, limitando-se a expor oralmente as motivações e respostas disponíveis no processo. Acresce que a audiência ainda comportava dificuldades de realização devidas, sobretudo, aos advogados faltosos e à necessidade de nomear defensores oficiosos.

Para alguns operadores, a audiência deveria ser um espaço em que recorrente e recorrido poderiam densificar seus argumentos relativamente às questões centrais do recurso. Consideram, por isso, que a melhor solução não seria a redução das audiências – quando seu desuso representa má utilização e subversão dos princípios que lhe são subjacentes –, mas sim a alteração do seu regime de modo a impor outra prática.

Doutrina e operadores identificam ainda uma lacuna no texto legislativo, que estará a ter interpretações divergentes.

tribunais analisados, consideramos, contudo, que nos permite formular hipóteses seguras sobre o impacto da reforma no funcionamento desta fase do processo.

Com base nos dados recolhidos, começámos por calcular a duração média total do tempo dos processos, distinguindo o tempo consumido na tramitação do recurso na primeira instância e nos tribunais da Relação. O Quadro IX.13 apresenta os resultados comparando o período anterior e posterior à reforma.

**Quadro IX.13 - Duração dos recursos (antes e depois da Reforma)**

	COIMBRA						LISBOA					
	Primeira Instância		Relação		Total		Primeira Instância		Relação		Total	
	Estudo de Caso	Tempo Legal	Estudo de Caso	Tempo Legal	Estudo de Caso	Tempo Legal	Estudo de Caso	Tempo Legal	Estudo de Caso	Tempo Legal	Estudo de Caso	Tempo Legal
Antes da Reforma (Tempo médio em dias)	129	38	96	92	225	130	75	38	123	92	198	130
Depois da Reforma (Tempo medido em dias)	88	43	97	75	185	118	99	43	86	75	183	118

*Fonte: Tribunais da Relação de Coimbra e de Lisboa/OPJ*

Em consonância com os indicadores estatísticos relativos à duração dos processos nos tribunais da Relação e com os dados recolhidos nas entrevistas realizadas, a primeira nota a salientar é a diminuição do tempo médio total da fase de recurso após a entrada em vigor da reforma. **Contudo, como a comparação entre diferentes tribunais demonstra, se as alterações legais no sentido da simplificação processual podem encurtar a duração do processo, não a condicionam exclusivamente.**

Os estudos de caso que apresentamos nesta secção mostram, de facto, que enquanto em Coimbra a diminuição do tempo do recurso após a reforma é influenciada pela diminuição do tempo que o processo passa na primeira instância; em Lisboa, a mesma mudança decorre de um menor tempo do processo no Tribunal da Relação.

**Diferentes variáveis, como o volume da procura, a estrutura da criminalidade julgada, a organização judiciária, o número de juizes e de funcionários, as práticas de juizes, advogados, magistrados do Ministério**

**Público e funcionários, bem como a organização interna e os métodos de trabalho podem ter um impacto significativo no tempo real dos processos, que a duração processual não prevê.** Não é possível, sem um estudo em profundidade, apontar as razões determinantes para que, em Lisboa, na primeira instância e, em Coimbra, no Tribunal da Relação, o efeito de diminuição do tempo do processo não seja perceptível. Admitimos, contudo, que o maior volume de processos, no caso de Lisboa, e a natureza da criminalidade, com menor preponderância dos tipos de criminalidade acusada sob formas especiais de processo, no caso do Tribunal da Relação de Coimbra, possam influenciar esta situação.

De acordo com os prazos previstos na lei para a tramitação do recurso, desde a sua interposição até à data do acórdão – na hipótese de uma tramitação mais longa, isto é, com a realização de audiência, mas sem incidentes – o “tempo legal” para o processamento da fase de recurso seria, antes da reforma, 130 dias (38 dias na primeira instância e 92 dias na Relação) e, depois da reforma, 118 dias (43 dias na primeira instância<sup>17</sup>; 75 na Relação).

**Comparando o prazo ideal previsto na lei<sup>18</sup>, com o tempo médio de tramitação dos processos analisados, verifica-se que o tempo total consumido em média pelo processo está, antes e depois da reforma, acima do “tempo legal<sup>19</sup>”. Contudo, essa discrepância salienta-se, sobretudo, no tempo que o processo tramita na primeira instância. O tempo médio dispendido pelos tribunais da Relação já se aproximava do “tempo legal”.**

---

<sup>17</sup> O aumento do tempo legal na primeira instância após a reforma verifica-se por força do alargamento do prazo para o exercício do direito de resposta, de 15 para 20 dias. Alguns operadores apontam uma incongruência introduzida pelas alterações legais: enquanto o prazo de interposição dos recursos e do exercício do direito de resposta foi ampliado, manteve-se o prazo de 15 dias para o relator elaborar o projecto de acórdão, a despeito de os prazos para o juiz serem meramente indicativos, para alguns operadores, com esse desequilíbrio a própria lei reforça a percepção de que o juiz não tem obrigação de cumprir prazos.

<sup>18</sup> Foi referido pelos operadores que nem sempre o tempo ideal previsto na lei atende as exigências do próprio código, mencionaram, por exemplo, que o prazo legal previsto para decidir o recurso da decisão que aplica medida de coacção não tem em conta os prazos intermédios (prazo da secretaria, envio do processo para o tribunal superior, vista ao MP, etc.). Em regra, quando o processo é concluso ao relator já ultrapassou ou está próximo de ultrapassar o prazo de 30 dias determinado em lei.

<sup>19</sup> Na comparação entre o tempo “legal” e o médio dos processos analisados, foram excluídos os processos com arguidos presos, uma vez que nestes casos “os actos são praticados imediatamente e com preferência sobre qualquer outro serviço” (art. 106.º, n.º 2, do CPP).

A consulta aos processos permitiu-nos ainda analisar os diferentes factores directamente relacionados com o processo com influência na sua duração, quer na primeira instância, quer nos tribunais da Relação.

### ***Primeira Instância***

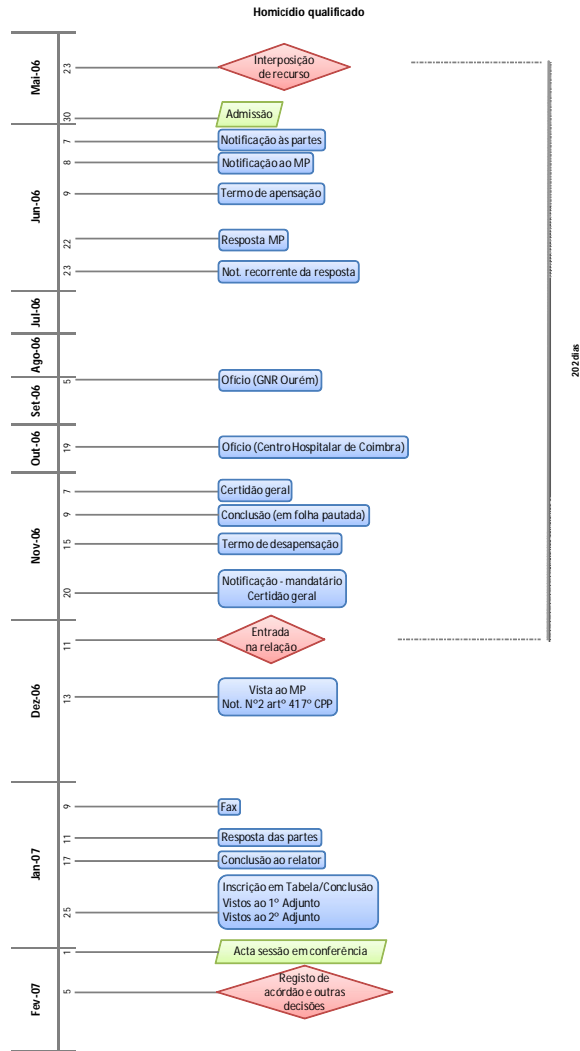
Apesar de, no caso de Coimbra, os dados apontarem para uma redução do tempo médio do processo na primeira instância, quer em Coimbra, quer em Lisboa um número substancial dos processos analisados excedia o prazo idealmente estabelecido pela lei para a tramitação do recurso em primeira instância.

**Foram identificados diferentes factores que retardam a subida do processo para Relação, tanto antes como depois da reforma.** Nalguns casos, a “retenção” do processo resulta das várias possibilidades legais de intervenção, como, por exemplo, requerimentos a solicitar informações ao tribunal, notificações ao abrigo do artigo 145.º, do CPC, liquidação da nota de honorários para pagamento de defensores oficiosos, entre outros. Noutros casos, o tempo do processo em primeira instância, é influenciado por razões, cuja avaliação exige um tempo maior de estudo e ponderação, como é o caso da dilação na execução de mandados, despachos e termos, que pode estar directamente relacionada com factores organizacionais e recursos materiais e humanos<sup>20</sup>. Foram identificados vários processos, cujo tempo de tramitação vai para além do “tempo legal”, bem como da média dos processos analisados, o que ocorre, quer em processos tramitados antes, quer em processos tramitados após a reforma. Este facto indicia que a reforma, de natureza processual, não teve impacto nos casos que extravasam o padrão médio, ver Casos IX.1 e IX.2.

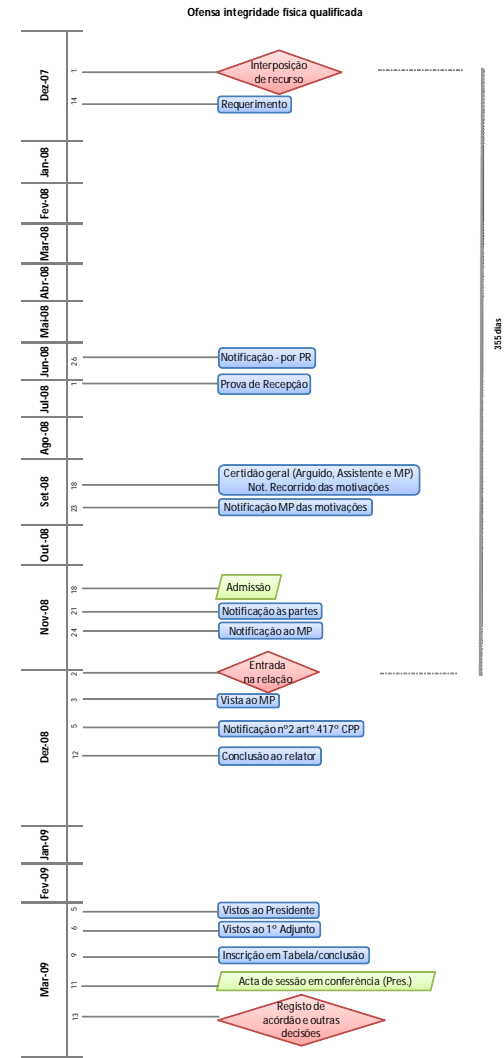
---

<sup>20</sup> Foram-nos relatadas algumas situações em que a primeira instância retarda ao máximo a subida do processo tomando inclusive a iniciativa de fazer subir o recurso apenas no traslado, ao arrepio das disposições legais, para poder tomar todas as decisões complementares no processo após a prolação sentença ou acórdão.

### Caso IX.1 - Antes da Reforma

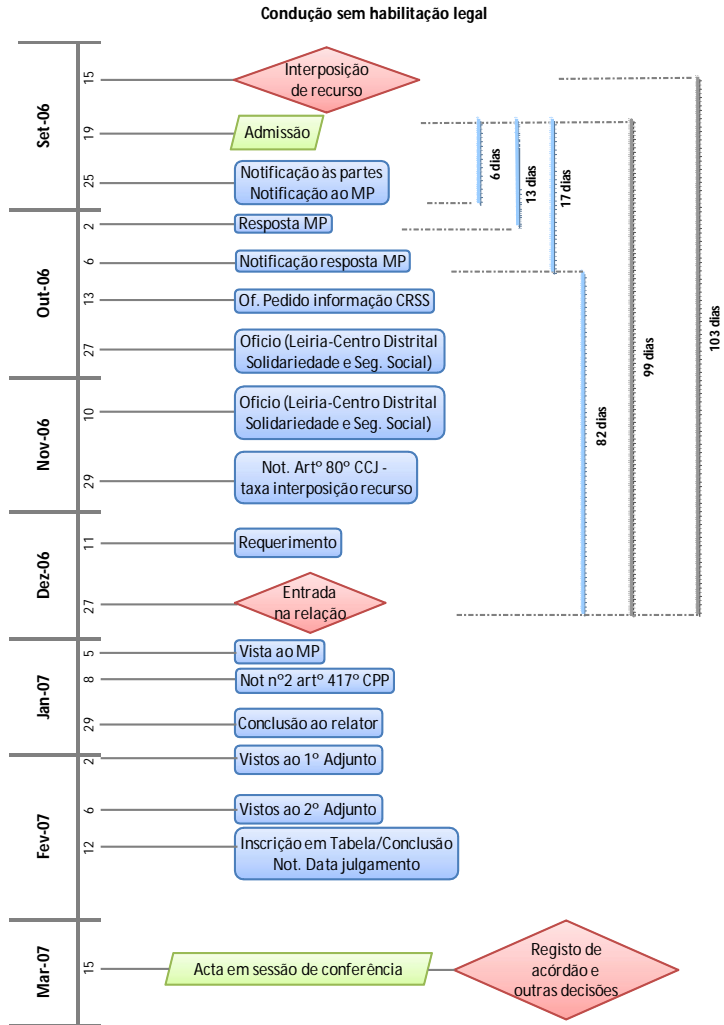


### Caso IX.2 - Depois da Reforma

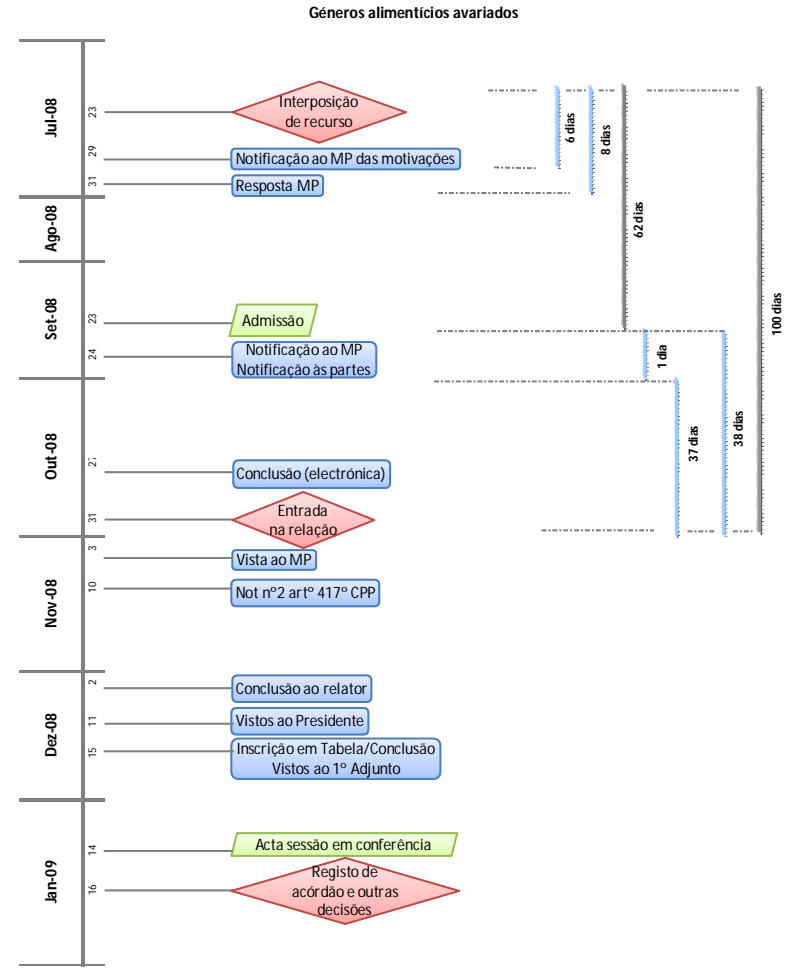


Com a reforma, **o tempo decorrido entre a interposição do recurso e a sua admissão sofreu significativa alteração**. O período correspondente à notificação e à resposta dos sujeitos processuais passou a condicionar a admissão do recurso e não a sua entrada na Relação. Assim, se antes da reforma o maior tempo consumido pelo processo situava-se entre a admissão e a entrada na Relação, depois da reforma, esse tempo passou para o momento entre a interposição do recurso e a sua admissão, ver Casos IX.3 e IX.4.

### Caso IX.3 - Antes da Reforma



### Caso IX.4 - Depois da Reforma



### ***Tribunais da Relação***

Os dados apontam para uma diminuição do tempo médio do processo na Relação de Lisboa que não está reflectida em Coimbra. O tempo do processo neste tribunal não sofre alteração significativa. Como já referimos, estes resultados têm que ser avaliados no confronto com outros factores e indicadores, que não é possível cabalmente fazer neste relatório, designadamente com a estrutura da criminalidade julgada e com os tempos médios anteriores à reforma.

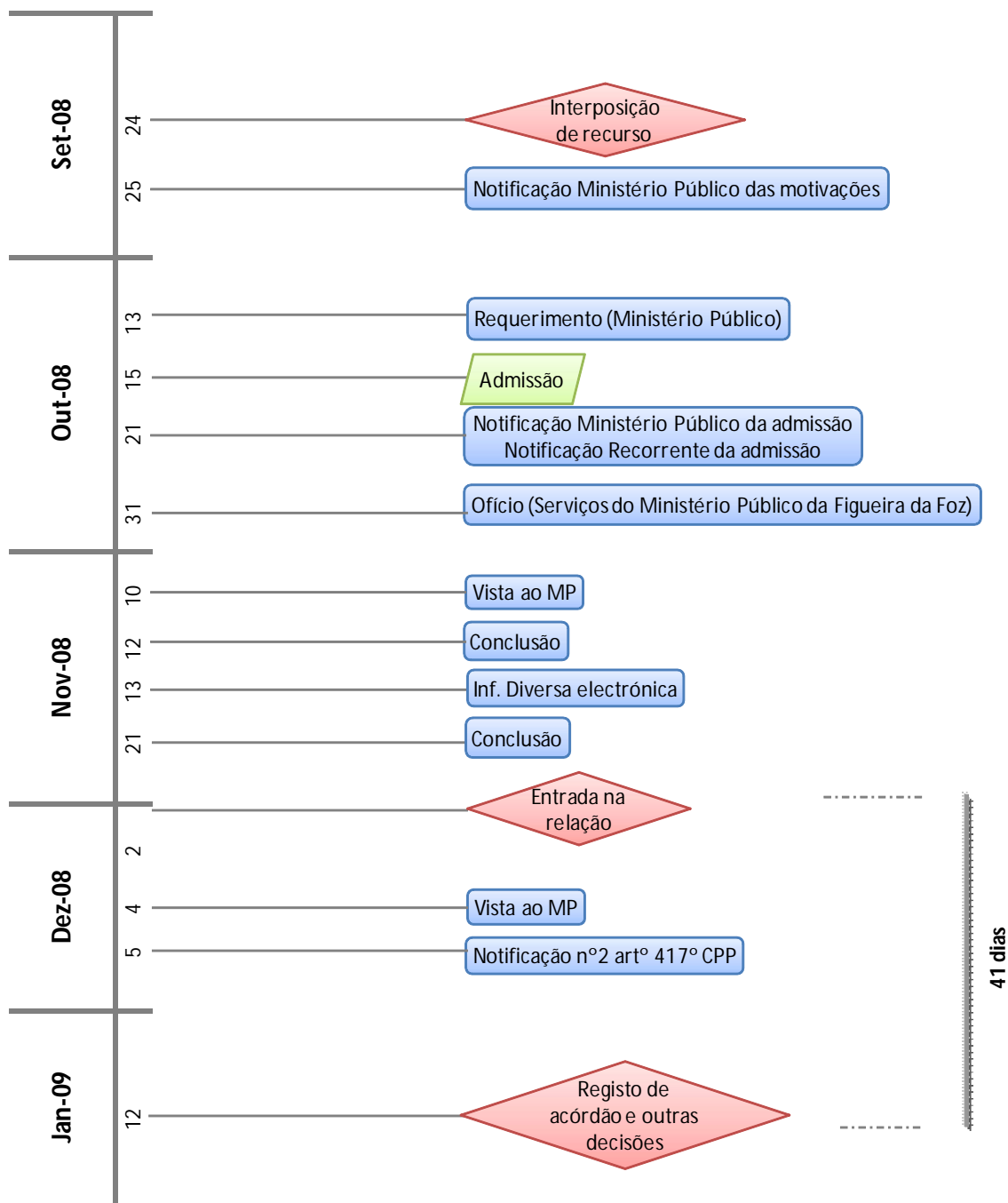
Ora, resulta dos indicadores apresentados no ponto referente à duração do processo nos tribunais da Relação, que no Tribunal de Coimbra, nos últimos oito anos, em média, mais de 70% dos processos findos registava uma duração igual ou inferior a quatro meses; enquanto que no Tribunal de Lisboa, em período igual, a média se situava em cerca de 60%, antes da reforma, passando para cerca de 80% a partir de 2008. No Tribunal da Relação de Lisboa, verifica-se, de facto, uma maior incidência da pequena criminalidade e das formas especiais de processo, o que têm impacto directo no aumento do peso relativo dos processos que passam a ser julgados com maior celeridade, sobretudo a partir de 2008.

Como pudemos verificar pelo Quadro , mesmo antes da reforma, o tempo médio dos processos analisados já se aproximava do “tempo legal”. De facto, cerca de 70% do total dos processos consultados nos estudos de caso tramitaram dentro do tempo previsto na lei. Os casos em que a tramitação do processo excedeu o “tempo legal” estavam, em regra, associados a incidentes como pedidos de aclaração, reclamações para a conferência, etc.

Cabe aqui referir que as mudanças que a reforma provocou na tramitação processual nas relações não implicam necessariamente um julgamento mais célere em todos os processos. Na verdade, se a decisão sumária pode encerrar mais rapidamente o processo (Caso IX.5); a possibilidade de o relator convidar o recorrente para homologar, completar ou esclarecer as conclusões formuladas, bem como a possibilidade de reclamação para conferência da decisão sumária podem ter o efeito de prolongar o tempo do processo na Relação (Caso IX.6).



**Caso IX.5**  
**Decisão sumária após reforma - Tráfico de estupefacientes**

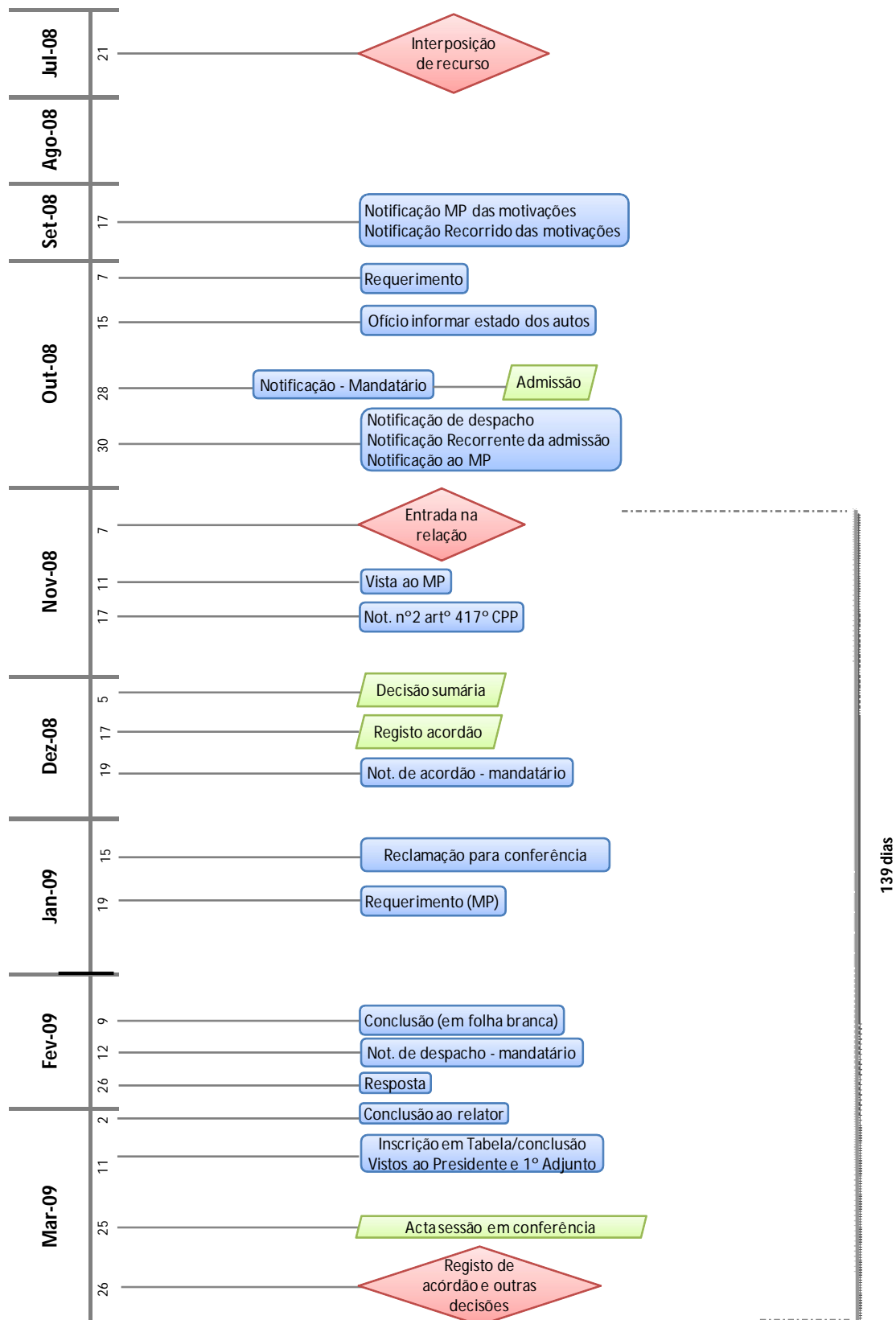


Fonte: OPJ

No que refere à utilização da decisão sumária, alguns juízes referiram que a prática de recorrer sistematicamente para a conferência pode ser um factor inibidor da utilização desta possibilidade pelo relator.

As dúvidas interpretativas e discordâncias dos operadores sobre o regime de apreciação da matéria de facto nomeadamente o alcance de tal regime e em que medida se distingue dos vícios previstos no artigo 410.º n.º 2, implicando renovação da prova, repercutem-se na utilização da decisão sumária. Foi mencionada a dificuldade de decidir sumariamente nos casos que versam sobre a reapreciação da matéria de facto, o que inevitavelmente obriga o juiz a ouvir toda a prova.

**Caso IX.6**  
**Homicídio qualificado**



Fonte: OPJ

**A alteração da regra de realização de audiências de julgamento e a maior utilização da conferência potencia, de facto, uma maior celeridade no tempo de julgamento dos recursos.** O tempo médio entre o visto ao juiz adjunto e o julgamento cai de 35 dias antes da reforma para 10 dias depois da reforma, em Lisboa, e de 45 dias para 21 dias, em Coimbra.

Os dados apontam, ainda, que o tempo dos vistos não é factor de grande morosidade. O tempo de visto aos juízes adjuntos e ao presidente representa menos de 5% do tempo do recurso na Relação. No caso da vista do Ministério Público junto da Relação<sup>475</sup>, quando desta resulta a elaboração de parecer, esse tempo passa a representar cerca de 10% do tempo do processo na segunda instância. A reforma não alterou significativamente esse quadro.

**Quadro IX.14 - Tempo de vista do processo antes e depois da reforma**

	ANTES DA REFORMA (Tempo em dias)			DEPOIS DA REFORMA (Tempo em dias)		
	Entrada na Relação/Notificação parecer MP	Visto Adjuntos	Tempo Total Relação	Entrada na Relação/Notificação parecer MP	Visto Adjunto/Presidente	Tempo Total Relação
Coimbra	9	5	96	9	4	97
Lisboa	2	3	123	8	2	86

*Fonte: Tribunais da Relação de Coimbra e de Lisboa/OPJ*

**Vale ainda mencionar que a não intervenção de um segundo adjunto no processo foi criticada por vários operadores pelo impacto negativo que poderá ter na qualidade das decisões e no espírito de colegialidade da Relação<sup>476</sup>.** De, um lado, essa crítica está directamente relacionada com as

<sup>475</sup> Não obstante a alteração do artigo 416.º, n.º 2, do CPP, alguns operadores questionaram a manutenção da vista ao MP com a reforma como acto desnecessário que dificulta a celeridade do processo e pode atrasar a conclusão do processo ao relator especialmente nos processos urgentes.

<sup>476</sup> A alteração das regras processuais respeitantes à decisão em conferência e consequente redução da composição numérica do colectivo, foi objecto de apreciação pelo STJ. Segundo este Tribunal, não tendo sido requerido o julgamento em audiência, tendo o mesmo tido lugar já no domínio da lei nova, em conferência, nos termos do art. 419.º, n.º s 1 e 2, do CPP, não é pelo facto de não ter havido lugar a audiência no Tribunal da Relação que se tem por prejudicada a afirmação da imparcialidade, objectividade e independência dos juízes e afectado o acerto decisório, pois que foi assegurado aos recorrentes o direito ao

percepções sobre o papel que deve ser exercido pelo juiz presidente das secções criminais e sobre como, na prática, são verdadeiramente exercidas as suas competências.

Na percepção de alguns dos operadores entrevistados, caberia ao juiz presidente o papel de principal dinamizador do espírito de colegialidade, servindo como elo de ligação entre os demais magistrados e potenciando o debate entre adjunto e relator. Contudo, na prática, a sua participação no processo é limitada, o visto que apõe é, na maioria dos casos, meramente formal e a sua intervenção na conferência ocorre nas poucas vezes em que o relator e o adjunto não conseguem adoptar uma solução consensual. Doutrina e jurisprudência também chamam atenção da impossibilidade prática de o juiz presidente exercer as competências que actualmente lhe estão atribuídas: “Na verdade, o presidente que só dirigia a discussão e votava para desempatar em audiência no STJ, passa a votar sempre nas audiências e a desempatar na conferência [com vista de todos os processos], nas Relações e no Supremo, o que pode significar que em cada sessão semanal, poderá ter que intervir em mais de duas dezenas de acórdãos. É excessivo, eventualmente inoportuno, mesmo sem pensar que já tem novas funções atribuídas por esta revisão: decidir conflitos”<sup>477</sup>.

De outro lado, salienta-se a incongruência de a regra de três juízes a votarem uma decisão na Relação existir para todas as outras matérias e ter sido simplificada no ramo de direito em que a defesa das garantias e direitos individuais se coloca de modo mais premente. O facto de as decisões do colectivo em primeira instância ser decidida por três juízes e virem a ser reformadas em grau de recurso por dois juízes é também referida como exemplo de contradição interna da legislação nesse âmbito.

---

reexame do decidido por este STJ, ou seja, o direito ao recurso em duplo grau, após percurso de um triplo grau de jurisdição (Ac. STJ 12/11/2008).

<sup>477</sup> Santos, Manuel Simas. “Revisão do Processo Penal: Os recursos”. In Monte, Mário Ferreira; Calheiros, Maria Clara *et al.* (coord.). Que futuro para o direito processual penal? Simpósio em Homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português. Coimbra: Coimbra Editora, p. 185.

## Síntese

A recente reforma do Código de Processo Penal introduziu alterações significativas na tramitação dos recursos penais. Nesta matéria, a reforma assume três objectivos centrais: simplificação e celeridade processual, clarificação de determinados regimes e a compatibilização de normas. A principal alteração ao nível da primeira instância ocorre na tramitação até à admissão do recurso. No actual regime, só depois de as partes serem devidamente notificadas das motivações do recurso e apresentadas as respostas (ou decorrido o prazo para tal), o recurso é admitido, de modo que a subida para a Relação fica condicionada apenas pela notificação da admissão aos sujeitos processuais interessados.

No que se refere à tramitação nos tribunais superiores, ampliaram-se os poderes do juiz relator e fortalece-se o carácter subsidiário da audiência de julgamento com três níveis de decisão do recurso: (a) relator – que poderá decidir sumariamente quando o recurso deva ser rejeitado; quando exista causa extintiva do procedimento ou da responsabilidade criminal que ponha termo ao processo, ou seja, o único motivo do recurso; ou quando a questão a decidir já tenha sido judicialmente apreciada de modo uniforme e reiterado; (b) conferência – quando tenha sido apresentada reclamação da decisão sumária; quando a decisão recorrida não conheça, a final, do objecto do processo; alternativamente, quando a decisão recorrida conheça, a final, do objecto do processo e não tenha sido requerida a realização de audiência ou não seja necessário proceder à renovação da prova; (c) audiência – nos casos restantes.

Destacam-se, ainda, alterações que restringem a possibilidade de recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, em especial, a clarificação no sentido de o limite de 8 anos ser referenciado à pena concretamente aplicada; a supressão de alegações escritas; a eliminação da exigência de transcrição da audiência de julgamento; a previsão do despacho de aperfeiçoamento das conclusões; a clarificação, quanto ao tribunal, em matéria de reenvio do processo para novo julgamento e quanto à admissão de recurso *per saltum* para o Supremo Tribunal de Justiça; a introdução de novos fundamentos para o recurso extraordinário de revisão; e a possibilidade de recurso das decisões que revoguem ou neguem a liberdade condicional.

Procurámos avaliar, neste Capítulo, se no período pós-reforma se registam ou não mutações significativas no número de processos entrados, pendentes e findos nos tribunais de recurso; na tipologia de ilícitos criminais relativamente aos quais aqueles tribunais são chamados a se pronunciarem; e na duração dos processos. Como maior celeridade nos tribunais superiores não significa, necessariamente, nem um aumento da eficiência destes tribunais, nem uma menor duração dos processos em concreto, dado que parte da tramitação ocorre na primeira instância, procurámos, para os processos julgados nos tribunais da Relação, determinar os índices de eficiência destes tribunais e analisar o tempo dos recursos na primeira instância e naqueles tribunais. Eis as principais conclusões gerais.

Quanto ao movimento dos processos entrados, as estatísticas da justiça mostram que, em consonância com as alterações legais, a reforma teve, pelo menos num momento imediato, impacto no número de processos entrados no Supremo Tribunal de Justiça, que registou um decréscimo. A reforma não previu alterações que pudessem influenciar directamente a procura dos tribunais da Relação. O aumento progressivo do número de processos entrados nestes tribunais resulta, por isso, de outros factores, desde logo, do aumento do número de processos na fase de julgamento.

No que respeita aos tribunais da Relação, a evolução do movimento processual não mostra diferenças significativas quando analisamos cada um dos tribunais individualmente considerados. De destacar o facto de o número de processos pendentes, com excepção do Tribunal da Relação de Évora, que regista, comparativamente com o número de processos entrados e findos, uma pendência mais elevada, ser, tendencialmente, reduzido.

Em todos os tribunais superiores, os recursos penais dominam os processos entrados na jurisdição penal. Contudo, em especial nos tribunais da Relação, verifica-se um crescimento significativo dos processos decididos em primeira instância por estes tribunais, de entre os quais ressaltam os levantamentos ou quebras de sigilos bancário. Para alguns operadores judiciários, esta é uma matéria que não devia estar a ser decidida por estes tribunais.

A estrutura da criminalidade pós-reforma presente nos tribunais superiores apresenta indicadores distintos consoante se trata do Supremo Tribunal de Justiça ou dos tribunais da Relação. Além das diferenças induzidas pelas competências do Supremo Tribunal de Justiça e dos tribunais da Relação que determina que naquele seja julgada apenas a criminalidade mais grave, no Supremo Tribunal de Justiça, ao contrário do que ocorre nos tribunais da Relação, a estrutura da criminalidade não sofre alterações significativas no período analisado.

Nos tribunais da Relação, um número significativo de processos refere-se, à semelhança do que ocorre na fase de julgamento na primeira instância, à criminalidade de pequena e média gravidade. Acresce que os crimes que sofreram um crescimento mais acentuado entre 2003 e 2008 foram, precisamente, os crimes contra a segurança das comunicações, que registaram um aumento de 85%.

No que respeita à duração dos processos, as estatísticas mostram, em conformidade com os objectivos da reforma, um aumento do peso relativo dos recursos de processos-crime que findaram, nos tribunais superiores, até 4 meses. No âmbito dos tribunais da Relação, é, sobretudo, no Tribunal da Relação de maior movimento processual, Lisboa, que o peso relativo dos processos decididos em menos de 4 meses se acentua. A nossa hipótese é que este desempenho funcional está relacionado, em grande medida, com a natureza da criminalidade prevalecente neste tribunal em número significativo relativa a crimes contra a segurança das comunicações.

São múltiplas as variáveis que podem influenciar o índice de eficiência de um determinado tribunal, designadamente, as rotinas e métodos de trabalho, a maior ou menor utilização das ferramentas electrónicas, o número de funcionários e magistrados e o tipo de criminalidade e espécies de processos prevalecentes. Num relatório desta natureza, não era possível uma análise de todos os indicadores. Consideramos, contudo, que, nesta avaliação do impacto da reforma, seria importante analisar conjuntamente a celeridade e eficiência no desempenho funcional dos tribunais da Relação no período pós-reforma.

A primeira nota conclusiva é que os tribunais da Relação apresentam um bom índice de eficiência (inferior a 2), que tem vindo a ser melhorado. A segunda



é que, apesar de em 2008 os indicadores mostrarem um aumento da eficiência em todos os tribunais, a tendência de um aumento progressivo é mais relevante nos tribunais de maior dimensão. A mesma tendência verifica-se quando se analisa isoladamente o desempenho dos tribunais da Relação no julgamento dos recursos penais.

Quanto à forma de decidir, destaca-se, em consonância com a reforma, a acentuada redução dos julgamentos em audiência. Quanto às decisões sumárias, os dados recolhidos no trabalho de campo evidenciam uma utilização variável desta possibilidade de decisão entre os diferentes tribunais da Relação, que está, não só dependente das circunstâncias do caso concreto, como, ainda, do entendimento do juiz-relator. No período posterior à reforma, a conferência é, assim, a principal via de decisão dos recursos penais.

A comparação entre diferentes tribunais, escolhidos para estudos de caso, demonstrou que se as alterações legais no sentido da simplificação processual podem encurtar a duração do processo, não a condicionam exclusivamente. Diferentes variáveis relativas, quer à organização e gestão do tribunal, quer aos recursos humanos e materiais, quer, ainda, à cultura e práticas judiciais dos diferentes operadores têm um impacto significativo no tempo dos processos, incluindo na fase de recurso.

Comparando o “prazo ideal” previsto na lei, com o tempo médio de tramitação dos processos analisados, verifica-se que o tempo total consumido em média pelo processo está, antes e depois da reforma, acima do “tempo legal”. Contudo, essa discrepância salienta-se, sobretudo, no tempo que o processo tramita na primeira instância. O tempo médio dispendido pelos tribunais da Relação já se aproximava do “tempo legal”.

Na primeira instância, foram identificados vários processos, cujo tempo de tramitação vai para além do “tempo legal”, bem como do tempo médio dos processos analisados, o que ocorre, quer em processos tramitados antes, quer em processos tramitados após a reforma. Identificámos diferentes factores que retardam a subida do processo para a Relação, tanto antes como depois da reforma. Nalguns casos, a “retenção” do processo resulta das várias possibilidades legais de intervenção, como, por exemplo, requerimentos a

solicitar informações ao tribunal, notificações às partes, liquidação de nota de honorários para pagamento de defensores oficiosos, entre outros. Noutros casos, o tempo do processo em primeira instância, é influenciado por razões, cuja avaliação exige um tempo maior de estudo e ponderação, como é o caso da dilação na execução de mandados, despachos e termos, que pode estar directamente relacionada com factores organizacionais e recursos materiais e humanos.

O que nos parece importante assinalar, em consonância com o que temos vindo a escrever em outros trabalhos, é que as alterações processuais estão longe de resolver todos os bloqueios com que se confronta o sistema e, muitas vezes, não resolvem os mais significativos, cuja solução em muito depende de outras medidas, em especial de medidas que sejam altamente eficazes na promoção de uma melhor organização e gestão de todos os meios ao dispor da justiça.



## Capítulo X

### As sanções penais e a liberdade condicional

---

#### Introdução

Como vimos no Capítulo I, uma das linhas do debate em torno da justiça penal, no âmbito da experiência comparada, prende-se com as alterações ao quadro sancionatório. Seguindo recomendações do Conselho da Europa, os diferentes sistemas judiciais procuram encontrar alternativas à pena de prisão. Na verdade, o crescimento da população prisional, que muitos países continuam a enfrentar, é considerado como um dos mais complexos desafios com que, actualmente, se confrontam o direito e a justiça penal. A aposta vai no sentido de reforçar a adopção de medidas que permitam a redução da sobrelotação prisional e potenciem a reintegração social dos reclusos.

Esta matéria tem, também, constituído uma das linhas do debate entre nós. Já em 2004, o Relatório da Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional apontava para a necessidade de se aprofundar as condições que permitissem um maior recurso a penas não privativas da liberdade, objectivo que, como se viu, veio a integrar a reforma de 2007. Este objectivo tinha duas finalidades: reforço da aplicação das penas não privativas da liberdade para a criminalidade de pequena e média gravidade e o combate ao crime através de medidas que potenciem a reinserção social.

No sentido deste último objectivo, a via da liberdade condicional é também uma via de aposta em muitos sistemas penais. O reforço desta medida com instrumento de reintegração social do recluso constituiu, igualmente, uma opção do legislador de 2007.

#### 1. As sanções penais

A determinação concreta da pena e da sua medida em face de uma conduta criminosa é uma questão complexa que envolve vários aspectos que o

tribunal tem que ter em atenção, como a moldura penal aplicável ao crime ou aos crimes, a culpa, os meios utilizados na prática do crime, a gravidade do facto, a perigosidade do agente, a sua reintegração na sociedade e a escolha da pena principal<sup>478</sup>. Uma vez determinada a pena principal a aplicar, há que ter em consideração a adequabilidade das penas de não detentivas à realização do fim último da punição. Já o Código de 1982 tinha tornado clara a obrigação, para o aplicador, da preferência pela aplicação de penas de substituição sempre que tal opção se mostre consentânea com as exigências de prevenção geral e especial<sup>479</sup>. Esta é, aliás, uma questão que há muito vinha merecendo a atenção do **Conselho da Europa, com a publicação de várias recomendações e resoluções que fomentavam o recurso a medidas de substituição das penas privativas de liberdade e a utilização de medidas de diversão, como a mediação**<sup>480</sup>.

---

<sup>478</sup> Na determinação concreta da pena, o tribunal deve ter em consideração todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele. São factores a considerar, entre outros, o grau de ilicitude do facto, o modo de execução deste e a gravidade das suas consequências, bem como o grau de violação dos deveres impostos ao agente; a intensidade do dolo ou da negligência; os sentimentos manifestados no cometimento do crime e os fins ou motivos que o determinaram; as condições pessoais do agente e a sua situação económica; a conduta anterior ao facto e a posterior a este, especialmente quando esta seja destinada a reparar as consequências do crime; e a falta de preparação para manter uma conduta lícita.

<sup>479</sup> O Código Penal de 1982, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, representou uma mudança significativa na alteração dos pressupostos da intervenção do Estado sobre o condenado criando um novo enquadramento sancionatório que passou a privilegiar a opção por uma abordagem pedagógica e ressocializadora, determinando uma mudança no paradigma punitivo.

<sup>480</sup> Neste sentido, a Resolução n.º (76) 10, de 9 de Março, do Comité de Ministros, sobre algumas medidas penais de substituição das penas privativas de liberdade, que recomenda aos Estados-membros para “reverem a sua legislação no sentido de eliminar qualquer obstáculo legal na aplicação das medidas de substituição das penas privativas de liberdade”. Por seu lado, a Recomendação n.º R (92) 17, de 19 de Outubro, do Comité de Ministros, relativa à coerência na aplicação das penas defende que “as penas privativas da liberdade devem ser consideradas como uma sanção a aplicar em último recurso e, consequentemente, só devem ser infligidas nos casos em que, tendo devidamente em conta outras circunstâncias apropriadas, a gravidade da infracção seja tal que torne todas as outras penas manifestamente inadequadas”. Também a Recomendação n.º R (95) 1257, de 1 de Fevereiro, da Assembleia Parlamentar, referente às condições de detenção nos Estados-membros do Conselho da Europa, refere a existência de argumentos concretos a favor de “um recurso mais limitado às penas de prisão, por exemplo, praticando uma política de desenvolvimento das penas de substituição e de redução das penas”. Ainda, entre outras, a Recomendação n.º R (99) 22, de 30 de Setembro, do Comité de Ministros, relativa à sobrelocação das prisões e à inflação prisional, considera “que a gestão eficaz da população (prisional) está subordinada a algumas circunstâncias tais como a situação global da criminalidade, as prioridades em matéria de luta contra a criminalidade, o leque das penas previstas pelos textos legais, a severidade das penas aplicadas, a frequência do recursos às sanções e medidas aplicadas na comunidade, o recurso à prisão preventiva, a eficiência e eficácia dos órgãos de justiça penal e, em particular, a atitude do público em relação à criminalidade e à sua repressão”.

**A reforma de 2007 alargou, de forma significativa, a possibilidade de aplicação de penas de substituição**<sup>481</sup>. Aliás, uma das questões mais suscitadas por diferentes operadores no âmbito das sanções penais foi precisamente a relação entre penas principais e penas de substituição, em especial, no que respeita à aplicação das penas de prestação de trabalho a favor da comunidade e da obrigação de permanência na habitação.

Apesar das mudanças introduzidas pelo legislador de 1982, até 1995 não se registam alterações muito significativas na estrutura das sanções penais aplicadas<sup>482</sup>. No conjunto de todas as penas aplicadas, a pena de prisão, nas suas várias modalidades, era a pena mais frequente. **A reforma do Código Penal de 1995 fez disparar a pena de multa como pena principal e mudou, de forma radical, o paradigma sancionatório entre nós**<sup>483</sup>. A pena de multa, que o legislador de 1995 pretendia ver dignificada enquanto medida punitiva e dissuasora, logrou, assim, alcançar esse objectivo com a absoluta prevalência no conjunto das penas aplicadas a partir desta data. O Gráfico X.1 mostra a evolução das penas aplicadas na actual década.

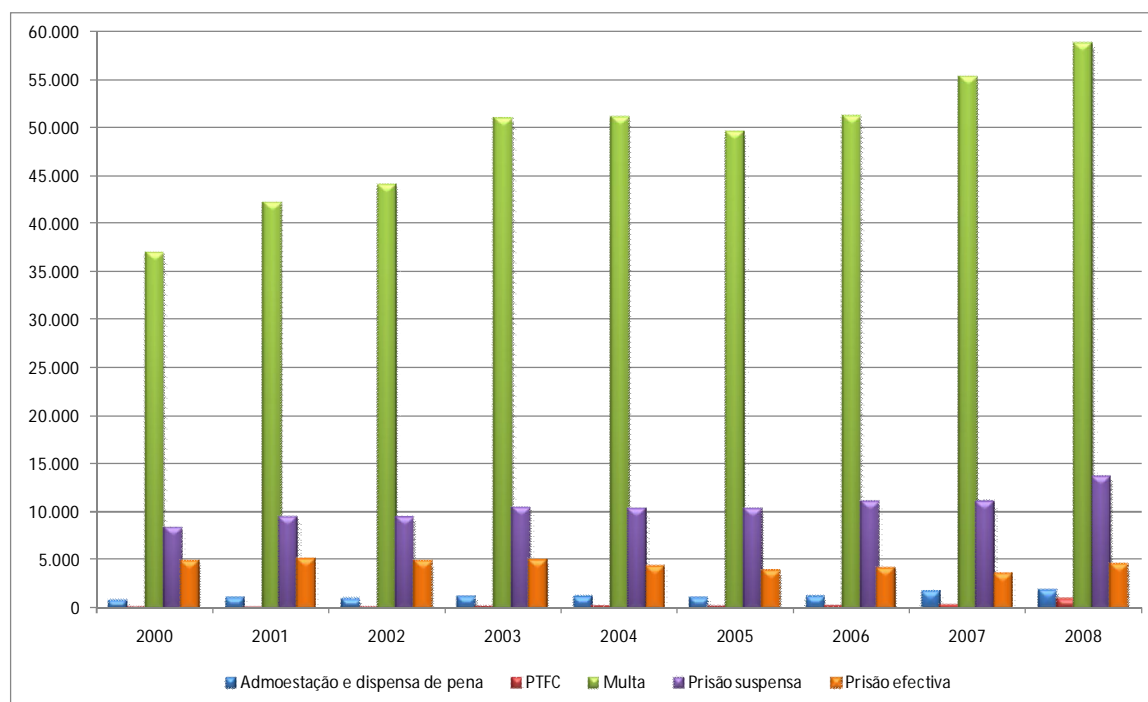
---

<sup>481</sup> O Código Penal prevê, actualmente, as seguintes penas de substituição (entendidas no seu sentido mais amplo): multa de substituição, pena de proibição, prestação de trabalho a favor da comunidade, suspensão da execução da pena de prisão, regime de permanência na habitação, prisão por dias livres e semidetenção.

<sup>482</sup> Sobre esta matéria, ver, entre outros, o estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “As Tendências da Criminalidade e das Sanções Penais na Década de 90 - Problemas e bloqueios na execução das penas de prisão e da prestação de trabalho a favor da comunidade”.

<sup>483</sup> Com a publicação do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, alargou-se significativamente o campo de aplicação da pena de multa.

Gráfico X.1 - Evolução das penas aplicadas (2000-2008)



Fonte: DGPJ/OPJ

O quadro sancionatório efectivamente aplicado é, como resulta do Gráfico, **dominado, nesta década, pelas penas não detentivas, mantendo-se a tendência de há longos anos de preponderância da pena de multa, em consonância, aliás, com o tipo de criminalidade prevalecente na fase de julgamento.** A prisão efectiva que, com excepção do ano de 2001, se mantém abaixo das 5000 condenações por ano, vê diminuído o seu peso relativo ao longo da década. A suspensão da execução da pena de prisão, ainda que mantendo o seu peso relativo ao longo da década, desde o ano de 2005 que regista um aumento gradual do número de condenações, com especial destaque no ano de 2008, em consonância com as alterações decorrentes da reforma<sup>484</sup>.

**A reforma de 2007, não marcando uma nova tendência<sup>485</sup>, veio reforçar a orientação seguida nas últimas décadas.** Com este propósito, o

<sup>484</sup> Dado que as restantes penas aplicadas têm uma expressão muito residual, situando-se num valor médio de cerca de 2,5%, decidimos não incorporá-las no gráfico em análise.

<sup>485</sup> "O legislador de 2007 manteve e desenvolveu princípios do *movimento internacional* de reforma penal que, (...) enquadra opções fundamentais de política criminal seguidas no C. Penal de 1982 em matéria de consequências jurídicas do crime (...)" Cf., Latas, António João (2008) "O novo quadro sancionatório das pessoas singulares – revisão do Código Penal de 2007", in *A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia*. Coimbra: Coimbra Editora.

quadro sancionatório, no que respeita à possibilidade de aplicação das penas não privativas da liberdade, foi significativamente modificado. Como já referimos no Capítulo II, o objectivo da reforma foi o de promover a diversificação e a aplicação das sanções não privativas da liberdade, de forma a adequar as penas aos crimes, a promover a reintegração social dos condenados e a evitar reincidências e as penas curtas de prisão. Contudo, no que respeita a este último objectivo, como se verá mais à frente, os indicadores não mostram que a reforma tenha produzido efeito.

O Quadro seguinte mostra as alterações legais que consideramos mais relevantes nesta matéria.

---

No mesmo sentido, Jorge Baptista considera que “ a Lei 59/2007, de 4 de Setembro, que procedeu à vigésima terceira alteração ao Código Penal de 1982, manteve-se fiel à matriz deste diploma legal, na redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, no que concerne ao sistema sancionatório relativo às pessoas singulares”. Cf. Gonçalves, Jorge Baptista, “A revisão do Código Penal: Alterações ao sistema sancionatório relativo às pessoas singulares” (2008), *in* Revista do CEJ, n.º 8 – Jornadas sobre a Revisão do Código Penal. Lisboa: CEJ.

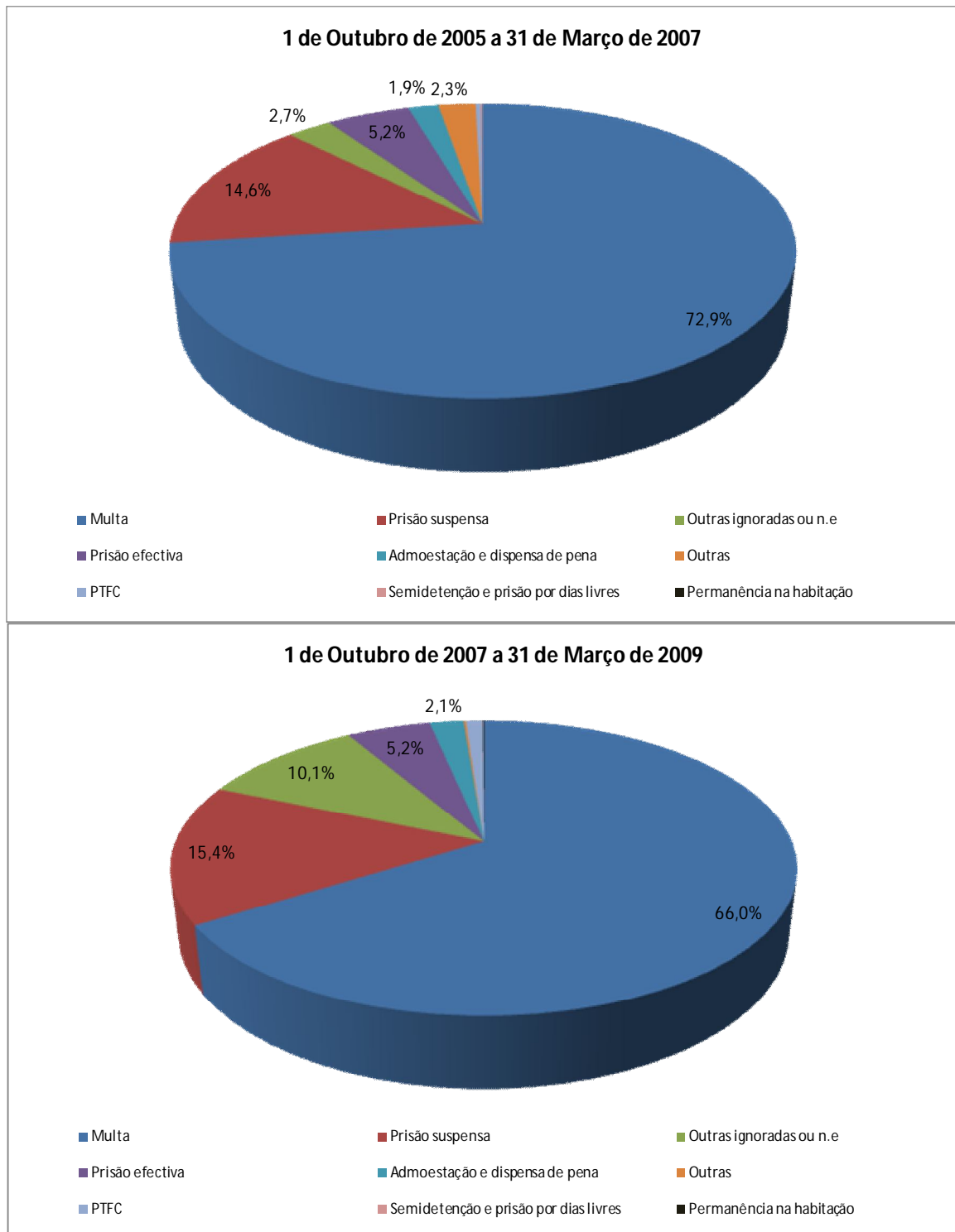


ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Substituição da pena de prisão</b>	
<p>A pena de prisão aplicada em medida não superior a 6 meses é substituída por pena de multa ou por outra pena não privativa da liberdade aplicável, excepto se a execução da prisão for exigida pela necessidade de prevenir o cometimento de futuros crimes</p>	<p>A pena de prisão aplicada em medida não superior a um ano é substituída por pena de multa ou por outra pena não privativa da liberdade aplicável, excepto se a execução da prisão for exigida pela necessidade de prevenir o cometimento de futuros crimes (artigo 43º, n.º 1, do CP)</p>
	<p>A pena de prisão aplicada em medida não superior a três anos é substituída por pena de proibição, por um período de dois a cinco anos, do exercício de profissão, função ou actividade, públicas ou privadas, quando o crime tenha sido cometido pelo arguido no respectivo exercício, sempre que o tribunal concluir que por este meio se realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição (artigo 43º, n.º 3, do CP)</p>
<b>Regime de permanência na habitação</b>	
	<p>Possibilidade de o condenado cumprir, em regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, pena de prisão aplicada em medida não superior a um ano ou o remanescente não superior a um ano da pena de prisão efectiva que exceder o tempo de privação da liberdade a que o arguido esteve sujeito em regime de detenção, prisão preventiva ou obrigação de permanência na habitação (artigo 44º, do CP)</p>
<b>Prisão por dias livres</b>	
<p>A pena de prisão aplicada em medida não superior a 3 meses, que não deva ser substituída por multa ou por outra pena não privativa da liberdade, é cumprida em dias livres sempre que o tribunal concluir que, no caso, esta forma de cumprimento realiza de forma adequada e suficiente as finalidades da punição</p>	<p>A pena de prisão aplicada em medida não superior a 1 ano, que não deva ser substituída por multa ou por outra pena não privativa da liberdade, é cumprida em dias livres sempre que o tribunal concluir que, no caso, esta forma de cumprimento realiza de forma adequada e suficiente as finalidades da punição (artigo 45º, do CP)</p>

ANTERIOR À REFORMA DE 2007	POSTERIOR À REFORMA DE 2007
<b>Regime de Semidetenção</b>	
A pena de prisão aplicada em medida não superior a 3 meses, que não deva ser substituída por multa ou por outra pena não privativa da liberdade, nem cumprida em dias livres, pode ser executada em regime de semidetenção, se o condenado nisso consentir	A pena de prisão aplicada em medida não superior a um ano, que não deva ser substituída por multa ou por outra pena não privativa da liberdade, nem cumprida em dias livres, pode ser executada em regime de semidetenção, se o condenado nisso consentir (artigo 46º, do CP)
<b>Pena de multa</b>	
Cada dia de multa corresponde a uma quantia entre 1 euro e 498,80 euros	Cada dia de multa corresponde a uma quantia entre 5 euros e 500 euros (artigo 47º, n.º 2, do CP)
<b>Suspensão da Execução da Pena de Prisão</b>	
O tribunal suspende a execução da pena de prisão aplicada em medida não superior a 3 anos se, atendendo à personalidade do agente, às condições da sua vida, à sua conduta anterior e posterior ao crime e às circunstâncias deste, concluir que a simples censura do facto e a ameaça da prisão realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição	O tribunal suspende a execução da pena de prisão aplicada em medida não superior a 5 anos se, atendendo à personalidade do agente, às condições da sua vida, à sua conduta anterior e posterior ao crime e às circunstâncias deste, concluir que a simples censura do facto e a ameaça da prisão realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição (artigo 50º, do CP)
O período de suspensão é fixado entre 1 e 5 anos a contar do trânsito em julgado da decisão	O período de suspensão tem duração igual à da pena de prisão determinada na sentença, mas nunca inferior a um ano, a contar do trânsito em julgado da decisão (artigo 50º, do CP)
<b>Prestação de trabalho a favor da comunidade</b>	
Se ao agente dever ser aplicada pena de prisão em medida não superior a 1 ano, o tribunal substitui-a por prestação de trabalho a favor da comunidade sempre que concluir que por este meio se realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição	Se ao agente dever ser aplicada pena de prisão em medida não superior a 2 anos, o tribunal substitui-a por prestação de trabalho a favor da comunidade sempre que concluir que por este meio se realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição (artigo 58º, n.º 1, do CP)
A prestação do trabalho é fixada entre trinta e seis e trezentas e oitenta horas	Cada dia de prisão fixado na sentença é substituído por uma hora de trabalho, no máximo de 480 horas (artigo 58º, n.º 3, do CP)
	Possibilidade de cumulação de imposição ao condenado do cumprimento de regras de conduta (artigo 58º, n.º 6, do CP)
<b>Admoestação</b>	
Se ao agente dever ser aplicada pena de multa em medida não superior a 120 dias, pode o tribunal limitar-se a proferir uma admoestação	Se ao agente dever ser aplicada pena de multa em medida não superior a 240 dias, pode o tribunal limitar-se a proferir uma admoestação (artigo 60º, do CP)

Como se pode ver pelo Gráfico X.2, os indicadores mostram, em consonância com a percepção dos operadores entrevistados, um ligeiro aumento da aplicação das penas alternativas. **Quando comparamos o período posterior à reforma com o período homólogo anterior, ressalta, ainda que de forma pouco expressiva, uma maior aplicação daquelas penas, com especial destaque para a pena de prestação de trabalho a favor da comunidade.**

**Gráfico X.2 - Penas aplicadas por períodos antes e depois da reforma (média mensal)<sup>486</sup>**

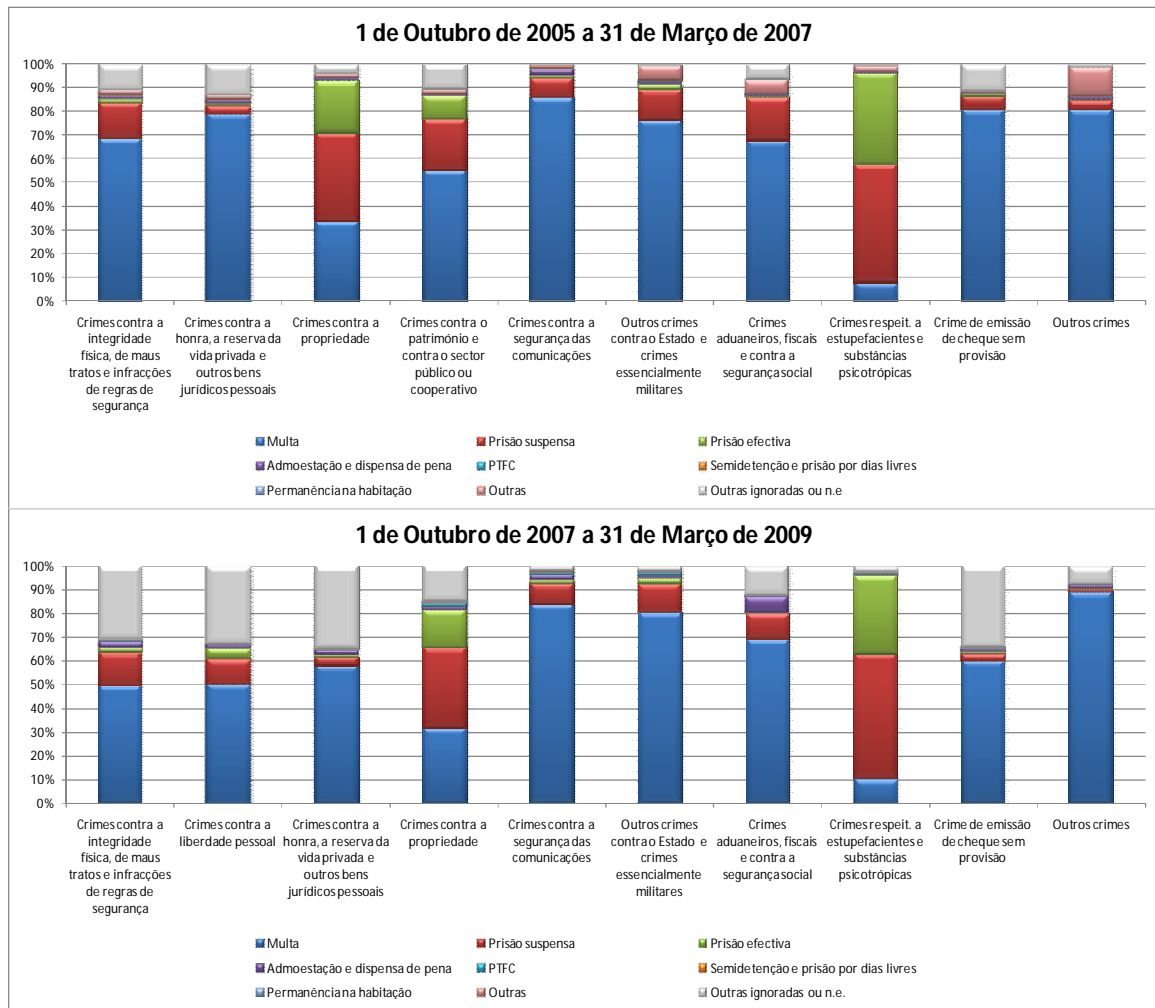


**Fonte: DGPJ/OPJ**

<sup>486</sup> Como já referimos, o método de extracção estatística mudou a partir de 2007. Nos anos de 2007 e 2008, há um número muito significativo (cerca de 10%) de processos, cujas sanções não estão identificadas nas estatísticas da justiça. Tentando obter esclarecimentos junto da DGPJ, foi-nos informado que aquele valor de decisão final condenatória corresponde no H@bilus a "Outras condenações ou decisões", pelo que não é possível conhecer em detalhe a que se refere. Os testes estatísticos que fizemos levam-nos, contudo, a considerar que essa informação não afecta o argumento, pelo que optámos por incluir os indicadores.

Da comparação do peso relativo das penas aplicadas aos 10 tipos de crime mais representativos nos processos em que houve condenação no período pós reforma e no período homólogo anterior, resultam três notas. A primeira é que, em ambos os períodos, apenas os crimes contra a propriedade e respeitantes a estupefacientes e substâncias psicotrópicas não registam uma preponderância da pena de multa. A segunda é que, apesar disso, a multa perde algum peso relativo no período pós-reforma em algum tipo de crime. A terceira é que a pena de prisão efectiva passou a assumir um peso relativo superior nos crimes contra a propriedade e contra as pessoas, em consonância, aliás, com a percepção dos operadores judiciários entrevistados que destacam, sobretudo, uma maior “dureza” punitiva nos crimes de natureza sexual.

**Gráfico X.3 - Peso relativo das penas aplicadas aos 10 tipos de crime agrupados mais representativos nos processos em que houve condenação por período**



Fonte: DGPJ/OPJ

### A pena de prisão

A pena de prisão efectiva, sendo uma pena de privação da liberdade, é, naturalmente, uma pena reservada para as situações de criminalidade mais grave. A reforma de 2007, na senda das reformas anteriores, teve como objectivo reforçar este princípio que, desde há longo tempo, preside ao nosso sistema sancionatório.

Como mostrámos no Capítulo V, se atendermos à situação jurídico-penal dos reclusos entrados em estabelecimento prisional, verificamos um aumento do peso relativo do número de condenados em pena de prisão que tem como

causa, não tanto o aumento do número de condenados, mas a diminuição do número de presos preventivos.

O Quadro seguinte mostra o peso relativo, considerando a média mensal, dos 10 tipos de crime aos quais foi mais aplicada uma pena de prisão efectiva.

**Quadro X.1 - Tipo de criminalidade dos condenados a pena de prisão efectiva por períodos (média mensal)**

1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007		1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009	
Crimes contra a propriedade	39,9%	Crimes contra a propriedade	37,6%
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	19,0%	Crimes contra a segurança das comunicações	19,3%
Crimes contra a segurança das comunicações	14,0%	Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	17,2%
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	5,1%	Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	4,0%
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	3,6%	Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	3,5%
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	3,5%	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	3,4%
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	3,4%	Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	3,0%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	3,2%	Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	2,8%
Crimes de falsificação	2,9%	Crimes de falsificação	2,4%
Crimes contra a liberdade pessoal	1,3%	Outros crimes	1,6%
Restantes	4,1%	Restantes	5,1%

*Fonte: DGPJ/OPJ*

Em ambos os períodos salientam-se os crimes contra a propriedade como sendo o tipo de crime onde a pena de prisão efectiva é mais aplicada. A principal diferença a registar é que, enquanto que no período antes da reforma o tipo de crime que se seguia era o respeitante a estupefacientes e substâncias psicotrópicas, **no período pós reforma o segundo tipo de crime a que a pena de prisão efectiva é mais aplicada é os crimes contra as seguranças nas comunicações** (com um aumento de condenações (média mensal) de 39 para 53).

O Quadro que se segue (Quadro X.2) mostra o tipo de criminalidade dos reclusos entrados nos estabelecimentos prisionais nos dois períodos, permitindo uma análise mais fina desta situação. Destaca-se que, apesar do número médio mensal de condenações em pena de prisão efectiva ser superior nos crimes contra a propriedade, **o número médio mensal de condenados que efectivamente entra no sistema prisional é significativamente superior nos crimes rodoviários**. A diferença reside no facto de, por regra, um mesmo

arguido ser condenado pela prática de vários crimes contra a propriedade e só entrar no estabelecimento prisional uma única vez (ainda que por um maior período de tempo), enquanto que nos crimes estradais a regra é a de que os arguidos entram no sistema prisional por terem sido condenados em pena de prisão efectiva em consequência da prática de um único crime rodoviário várias vezes.

**Quadro X.2 - Tipo de criminalidade dos reclusos entrados nos estabelecimentos prisionais condenados a pena de prisão efectiva por períodos (média mensal)**

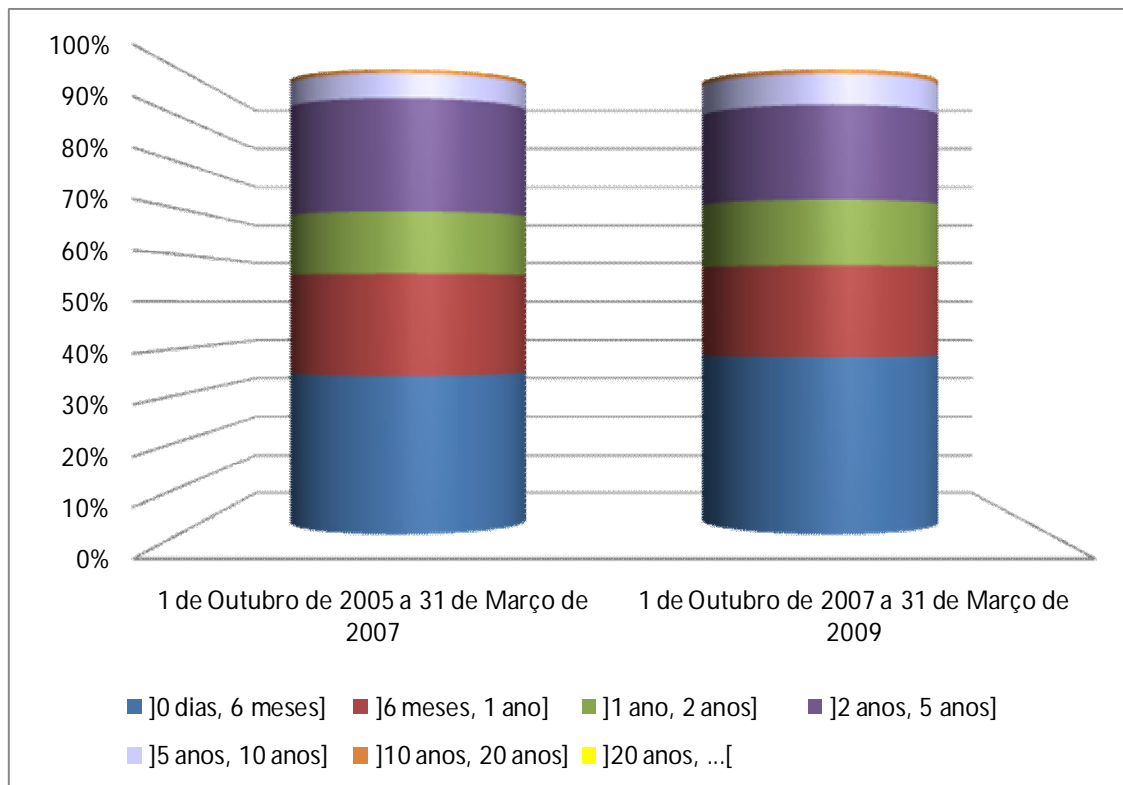
1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007		1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009	
Crimes contra a segurança das comunicações	31,1%	Crimes contra a segurança das comunicações	34,1%
Crimes contra a propriedade	23,0%	Crimes contra a propriedade	22,9%
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	11,4%	Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	12,3%
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	7,0%	Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	6,7%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	5,9%	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	6,3%
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	3,9%	Crimes de falsificação	2,7%
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	2,9%	Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	2,6%
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	2,6%	Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	2,4%
Crimes de falsificação	2,5%	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	1,6%
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	1,7%	Outros crimes	1,5%
Restantes	8,1%	Restantes	6,7%

Fonte: DGSP/OPJ

O elevado número de reclusos entrados em estabelecimento prisional para cumprir pena de prisão efectiva por crimes rodoviários faz aumentar, contra os objectivos da lei, a aplicação de penas de prisão de curta duração.



**Gráfico X.4 - Duração das penas de prisão aplicadas a reclusos entrados por períodos antes e depois da reforma**



Fonte: DGSP / OPJ

O peso relativo dos reclusos entrados em estabelecimentos prisionais para cumprimento de penas de curta duração é preponderante em ambos os períodos. Antes e depois da reforma, **mais de 50% dos reclusos entrados em estabelecimento prisional foram condenados em penas de duração inferior a um ano e mais de 30% a penas de duração igual ou inferior a seis meses.**

Salienta-se, ainda, e em sentido oposto ao pretendido pela reforma, o aumento no período pós-reforma do peso relativo dos reclusos entrados em cumprimento de penas de curta duração (penas até 6 meses). Sendo que, como se pode confirmar pelo Quadro X.3, a **maioria dos reclusos entrados nos estabelecimentos prisionais para cumprir uma pena de curta duração foi condenada por crimes contra a segurança das comunicações.**

**Quadro X.3 - Tipos de criminalidade dos reclusos condenados a penas de curta duração por períodos antes de depois da reforma (média mensal)**

1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007		1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009	
Crimes contra a segurança das comunicações	52,0%	Crimes contra a segurança das comunicações	52,4%
Crimes contra a propriedade	12,3%	Crimes contra a propriedade	13,9%
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	11,2%	Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	11,4%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	6,5%	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	5,6%
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	3,7%	Outros crimes	2,6%
Crime de emissão de cheque sem provisão	2,9%	Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	2,4%
Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	2,7%	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	2,3%
Crimes de falsificação	1,6%	Crimes de falsificação	2,2%
Outros crimes	1,6%	Crime de emissão de cheque sem provisão	1,9%
Crimes contra a realização da justiça	1,3%	Crimes contra a realização da justiça	1,5%
Crimes contra a liberdade pessoal	0,7%	Crimes contra a liberdade pessoal	1,3%
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	0,7%	Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	1,0%
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	0,4%	Crimes contra a família, os sentimentos religiosos e o respeito devido aos mortos	0,5%
Crimes contra a família, os sentimentos religiosos e o respeito devido aos mortos	0,4%	Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	0,3%
Crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social	0,4%	Crimes contra a saúde pública e contra a economia	0,2%
Crimes de perigo comum	0,3%	Crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social	0,2%
Crimes contra a saúde pública e contra a economia	0,3%	Transgressões e Contra-ordenações	0,2%
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	0,2%	Crimes de perigo comum	0,1%
Crimes contra a ordem e tranquilidade públicas	0,2%	Crimes contra a ordem e tranquilidade públicas	0,1%
Transgressões e Contra-ordenações	0,2%	Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	0,0%

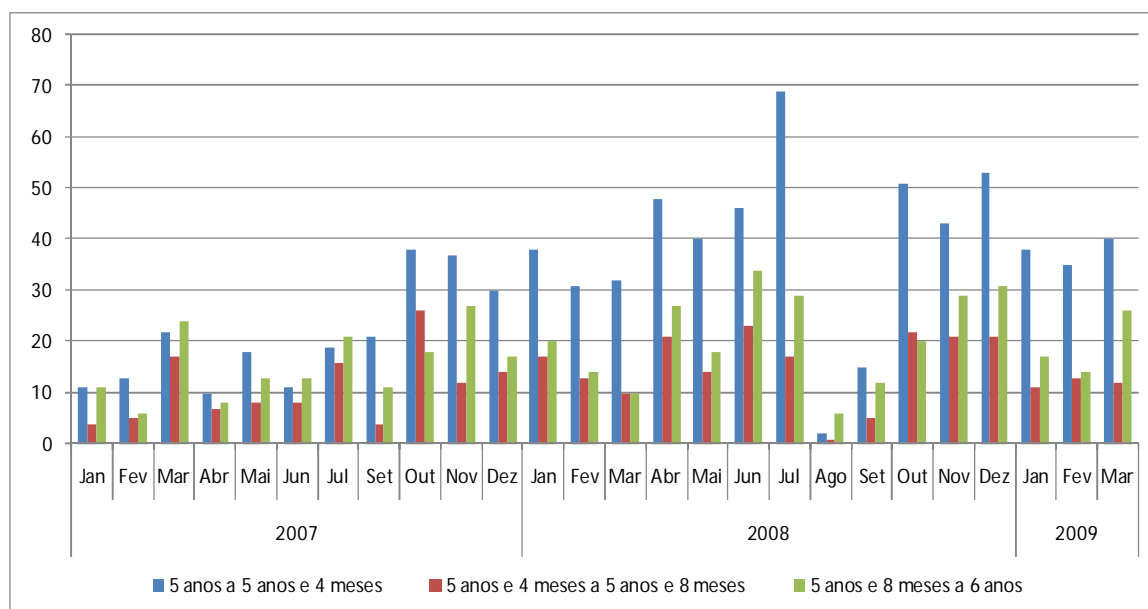
Fonte: DGSP / OPJ

Analisando o **peso relativo das penas de longa duração** verificamos que, no período pós-reforma, se evidencia uma ligeira tendência de crescimento das penas de prisão de duração entre os cinco e dez anos, que vêem o seu peso relativo aumentar em dois pontos percentuais após a reforma (Gráfico X.5). Como acima já referimos, há a percepção de um aumento das penas efectivamente aplicadas a determinada criminalidade, em especial, no caso de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual (as penas aplicadas a este tipo de criminalidade “intervalo [5 anos, 10 anos]” tinham, antes da reforma, um peso relativo de 22% considerando o total das penas que lhe eram aplicadas; no período pós reforma as penas compreendidas naquele intervalo passaram a ter um peso relativo de 30%).

Um efeito perverso da aplicação da reforma pode estar a influenciar o peso relativo das penas naquele intervalo de duração. Foi-nos referido, por vários operadores, **uma prática, que se estaria a evidenciar, de condenações em penas de prisão de 5 anos e poucos meses, em que os poucos meses**

**apenas teriam como objectivo evitar a fundamentação pela não suspensão da execução da pena de prisão.** Assim, se não tivesse esse propósito a pena efectivamente aplicada poderia situar-se abaixo dos 5 anos. De facto, os indicadores estatísticos (Gráfico X.5) mostram um aumento de condenações a penas de prisão efectiva entre 5 anos e 4 meses. Contudo, dadas as variáveis que determinam a medida da pena, não é possível atribuir, com alguma segurança, sem outros dados, o aumento a esse facto. Contudo, pelos efeitos perversos que encerra, a comprovação de tal efeito exige um especial levantamento e acompanhamento.

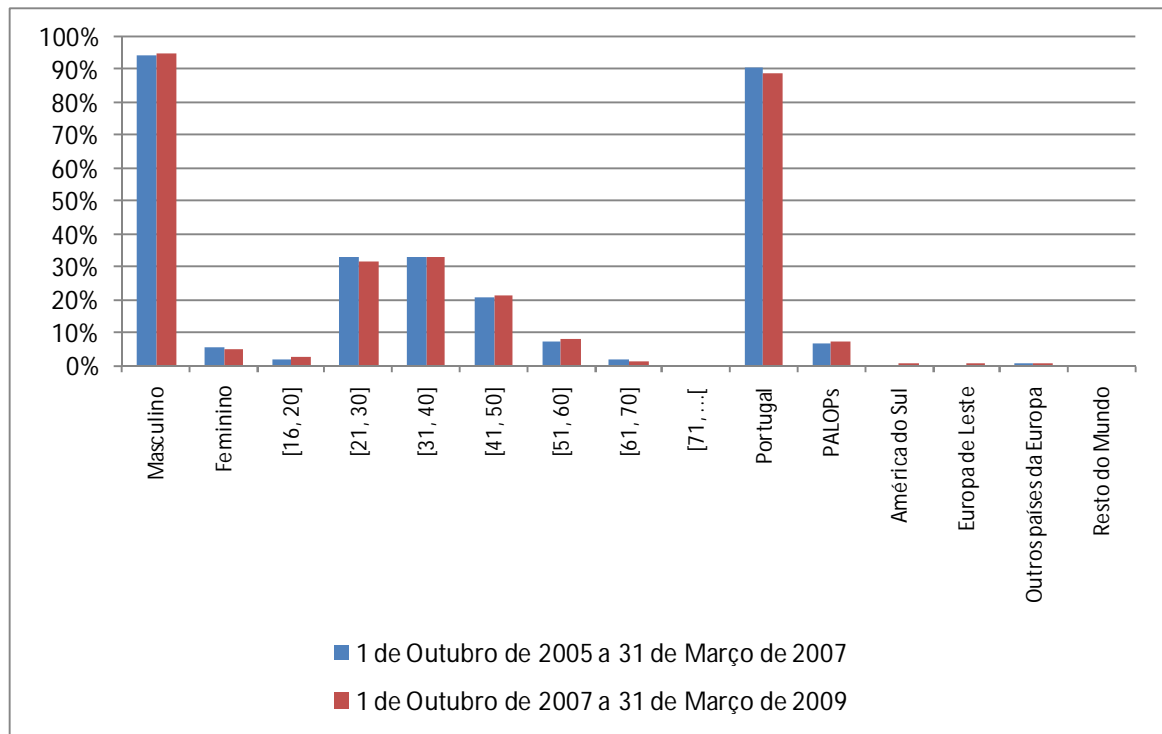
**Gráfico X.5 - Duração das penas de prisão dos condenados numa pena entre os 5 e 6 anos no período depois da reforma**



*Fonte: DGPJ / OPJ*

Considerando os condenados entrados nos estabelecimentos prisionais, a pena de prisão efectiva, tanto antes como após a reforma, continua a ser aplicada predominantemente a indivíduos do sexo masculino, de nacionalidade portuguesa (ainda que se verifique um ligeiro aumento de condenados nacionais dos PALOP, da América do Sul e da Europa de Leste), com médias de idades compreendidas, maioritariamente, entre 21 e os 30 anos e os 31 e os 40 anos.

**Gráfico X.6 - Perfil dos condenados em prisão efectiva por períodos antes e depois da reforma (média mensal)**



Fonte: DGSP/OPJ

No que diz respeito à pena de prisão e considerando as percepções dos operadores, corroboradas pelos dados estatísticos apresentados, **resultam duas notas essenciais**. A primeira prende-se com a **necessidade de um maior investimento em respostas para a criminalidade associada a determinadas dependências** e, em particular, ao alcoolismo. Segundo as opiniões recolhidas, as respostas existentes são escassas, não estão disponíveis em todo o país e, por vezes, exigem investimento económico dos condenados para o qual não têm disponibilidade financeira, para além de ainda não serem conclusivos os seus resultados em termos da eficiência reclamada<sup>487</sup>.

<sup>487</sup> Foi-nos referido, quer pela DGRS, quer pela DGSP a existência e a aposta em programas com este objectivo. A DGRS, conjuntamente com a Prevenção Rodoviária Portuguesa, com o objectivo de disponibilizar aos aplicadores um meio alternativo à pena de prisão sempre que a pena de multa já não satisfaça as finalidades de prevenção geral e especial, criaram o “Programa STOP – Responsabilidade e Segurança”. Este programa tem a duração de um ano e é composto por quatro componentes indissociáveis: frequência de um curso de 12 horas sobre comportamento criminal e estratégias pessoais de prevenção da reincidência; frequência de um curso sobre condução segura (mediante pagamento); sujeição a consultas de alcoologia; participação em entrevistas de acompanhamento com um técnico de reinserção social que apoia a execução da medida e que trabalha com o arguido. O fim deste programa é o de promover uma

A segunda prende-se com as respostas da justiça penal a uma criminalidade de massa de pequena gravidade, ainda que reincidente, maioritariamente dominada por crimes estradais. A solução da via prisional, **para além de mostrar poucos efeitos positivos no que respeita à prevenção da reincidência (os dados mostram que uma parte destas pessoas volta a ser condenada pela mesma conduta) pode, ao contrário do expectável, ter eventuais efeitos criminógenos**, até porque, ainda que existam, o tempo curto de prisão aplicada dificulta a sujeição a programas específicos.

É claro que se incluem nesta problemática questões mais gerais, de que não podemos aqui cuidar, relativas à execução em geral da pena de prisão, (considerando aqui igualmente a execução da pena de prisão por dias livres, bem como da semidetenção). Esta matéria, sendo, em primeira linha, da responsabilidade dos tribunais, em particular dos tribunais de execução das penas<sup>488</sup>, e dos serviços prisionais<sup>489</sup>, envolve outras organizações<sup>490</sup>, concorrentes, em especial, para o objectivo da reinserção social do recluso.

---

mudança de atitude e comportamentos associados à condução em estado de embriaguez, com a finalidade última de prevenir a reincidência.

Também a DGSP está a implementar um novo programa (Estrada Segura – Programa de Intervenção dirigido a reclusos condenados por Delitos Estradais) a ser ministrado em 8 sessões de grupo, com duração de 60 minutos cada, que poderá ser complementado, para certas pessoas, de acordo com outras problemáticas específicas em causa.

<sup>488</sup> A execução da pena de prisão inicia-se com a expedição, pelo tribunal de condenação, de mandados de condução ao estabelecimento prisional. Os tribunais comuns de primeira instância são também, os tribunais competentes para o conhecimento superveniente à condenação da prática de outros crimes pelos quais se verifique a existência de concurso e, em consequência, seja necessário efectuar o cúmulo jurídico. Ao Ministério Público compete, quando a pena admita liberdade condicional, fazer a chamada “liquidação da pena”. A intervenção de uma magistratura especializada no controlo da execução das penas de prisão e na reintegração social do recluso foi pela primeira vez consagrada legalmente em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 783/76 de 29 de Outubro. As competências do juiz do tribunal de execução das penas (TEP) têm-se mantido basicamente inalteradas desde 1976, sendo que a alteração que os parece mais significativa foi a introduzida pela Lei n.º 38/87, de 23 de Dezembro.

<sup>489</sup> A DGSP, sendo um serviço de administração directa do Estado, integrado no Ministério da Justiça, tem por missão assegurar a gestão do sistema prisional, bem como executar as penas e medidas privativas da liberdade, garantido ainda as condições para a reinserção social dos reclusos (cf. artigo 1.º e 2.º, do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril). Em termos de atribuições, entre muitas outras, importa referir que cabe à DGSP assegurar as decisões judiciais que imponham penas e medidas privativas da liberdade; elaborar, executar e avaliar os planos individuais de readaptação social dos reclusos; prestar assessoria técnica aos TEP; colaborar com a DGRS na preparação da liberdade condicional e da liberdade para prova. Como forma de dar cumprimento às suas atribuições, estes serviços desenvolve cinco programas específicos, estando alguns deles ainda de fase de implementação, a saber: Programa de Intervenção Técnica Dirigida a Agressores Sexuais; Dano e Víctima - Programa de Iniciação às Práticas Restaurativas; GPS – Gerar Percursos Sociais; Estrada Segura – Programa de Intervenção dirigido a reclusos condenados por Delitos Estradais; Plano de Contingência - Programa de Prevenção da Reincidência e da Recaída.

<sup>490</sup> A DGRS também tem competência nesta matéria, designadamente através do exercício do dever de colaboração com a DGSP e com os TEP, e do apoio psicossocial e articulação com o exterior que é dado pelos seus técnicos aos condenados (cf. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 126/2007, de 27 de Abril).

Como salientamos em outros estudos já realizados, são muitos e variados os problemas que se colocam nesta fase de execução das penas<sup>491</sup>. Apenas queremos deixar aqui uma nota decorrente do trabalho de campo realizado, que não teve qualquer objectivo de avaliar esta questão.

Apesar de termos constatado novas dinâmicas e políticas organizacionais, persistem, ainda, muitos dos problemas identificados no nosso trabalho do início da década. Destacamos aqui, a necessária limitação de competências entre a DGRS e a DGSP nesta fase processual, que continua a gerar problemas de articulação; e a demora, por parte dos tribunais, na definição da situação jurídico-penal dos reclusos (cúmulo jurídico), com consequências negativas várias na concessão de medidas de flexibilização da execução da pena (regimes abertos e saídas precárias) e na concessão da liberdade condicional.

Por último, uma **nota para o aumento, ainda que ligeiro, do cumprimento de penas de prisão por cidadãos estrangeiros** e a necessidade de acompanhar este fenómeno de uma forma diferenciada, seja do ponto de vista da prevenção, seja do ponto de vista do encarceramento.

### ***Prisão por dias livres e semideteção***

O regime jurídico no que respeita à sua execução desta pena foi objecto de alteração introduzida pela revisão do Código Penal de 1995, esclarecendo algumas dúvidas que então se colocava relativamente à sua execução<sup>492</sup>.

No seguimento destas alterações, a reforma de 2007, com vista a alargar as possibilidades de aplicação desta pena de substituição, consagra a faculdade de sempre que seja aplicada pena de prisão em medida não superior a 1 ano<sup>493</sup>,

---

<sup>491</sup> Cf. Gomes, Conceição *et al.* (2002) *As Tendências da Criminalidade e das Sanções Penais na Década de 90 - Problemas e bloqueios na execução das penas de prisão e da prestação de trabalho a favor da comunidade*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

<sup>492</sup> Até esta data eram apontados alguns problemas, considerados como obstáculos à sua aplicação, designadamente o facto de no Código Penal de 1982, a referência à substituição da pena de prisão efectiva e a própria formulação dos requisitos necessários à “substituição” da pena de prisão efectiva por prisão por dias livres não estarem bem explícitos. Por um lado, definiu que o cumprimento da pena de prisão por dias livres deveria ser aplicada a todas as penas de prisão de duração não superior a três meses. Por outro, clarificou os critérios que determinam o cumprimento da pena em prisão por dias livres no que se refere às exigências de prevenção especial. O legislador de 1995 veio, ainda, estabelecer a correspondência entre os três meses de pena de prisão e os períodos de prisão por dias livres.

<sup>493</sup> A este respeito: “Ocorre perguntar se a intencionalidade político-criminal subjacente à prisão por dias livres, que visa a substituição de penas curtas de prisão contínua, em casos criminologicamente bem

e que não deva ser substituída por multa ou por outra pena não privativa da liberdade, esta possa vir a ser cumprida em dias livres sempre que o tribunal conclua que, no caso, esta forma de cumprimento realiza de forma adequada e suficiente as finalidades da punição. Esta pena, considerada como modo supletivo de cumprimento das penas concretas de prisão, consiste na privação de liberdade do condenado por períodos correspondentes aos fins-de-semana, não podendo, contudo, exceder 72 desses períodos. Cada período de privação de liberdade tem a duração mínima de trinta e seis horas e a máxima de quarenta e oito horas, e corresponde a cinco dias de prisão contínua.

A ideia subjacente à instituição deste regime de execução da pena de prisão é a de adaptar a pena aplicada às exigências da vida familiar e profissional do condenado e limitar as consequências negativas da aplicação dessas penas.

Também a semidetenção é considerada como o modo de cumprimento das penas de prisão de curta duração (até 1 ano), que não devam ser substituídas por qualquer pena não detentiva e que não devam ser cumpridas em prisão por dias livres, por razões de prevenção especial. Ao contrário da prisão por dias livres, a aplicação desta forma de cumprimento da pena de prisão necessita do consentimento do condenado<sup>494</sup>. O condenado mantém-se na prisão, pelos dias determinados na sentença, podendo, contudo, sair do estabelecimento prisional pelo tempo estritamente necessário para realizar as suas actividades profissionais normais, para prosseguir a sua formação profissional, ou para continuar os seus estudos<sup>495</sup>.

Os indicadores estatísticos, a seguir apresentados<sup>496</sup>, **mostram, por um lado, que se trata de uma utilização muito residual destes institutos e, por outro, que se regista um aumento do número médio mensal de condenados**

---

estudados, de forma a evitar algumas consequências criminógenas da prisão, não poderá ser frustrado pelo alargamento às penas não superiores a 1 ano". Cf. Gonçalves, Jorge Baptista, "A revisão do Código Penal: Alterações ao sistema sancionatório relativo às pessoas singulares" (2008), in *Revista do CEJ*, n.º 8 – *Jornadas sobre a Revisão do Código Penal*. Lisboa: CEJ (p. 25).

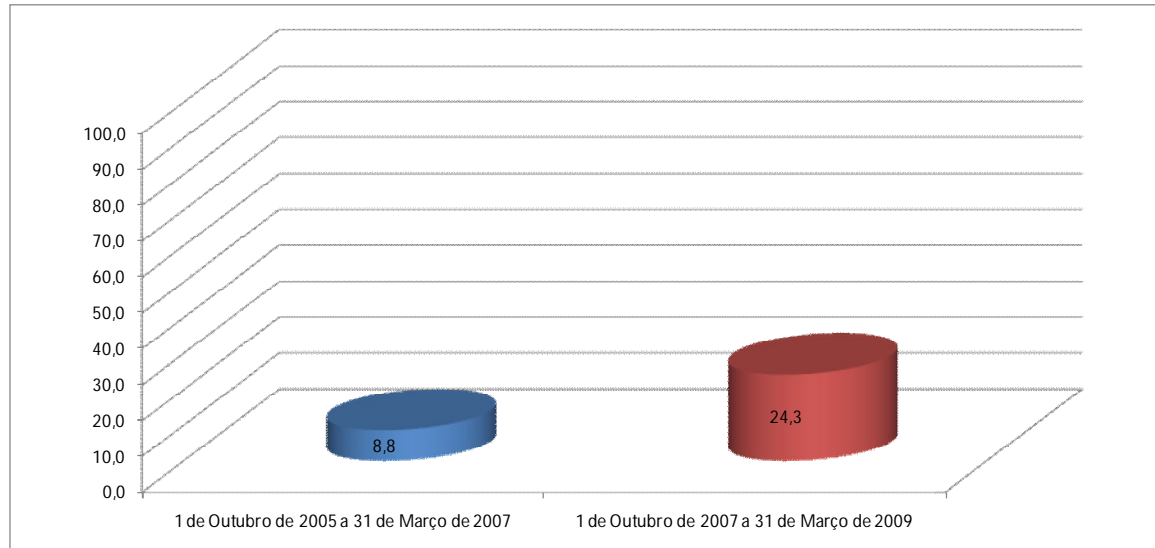
<sup>494</sup> Cf. artigo 46º, n.º 1, do CP.

<sup>495</sup> Na sentença, o juiz determina quais as actividades que o condenado poderá continuar a exercer. Em caso de incumprimento, a falta é comunicada ao tribunal, que, se considerar injustificado o incumprimento, determina que a pena passa a ser cumprida em regime contínuo pelo tempo restante.

<sup>496</sup> Dado que nas Estatísticas da Justiça não existe informação desagregada para estas penas, os indicadores que apresentamos respeitam a uma análise conjunta destas duas penas. Optamos por analisar os dados fornecidos pela DGSP uma vez que são os que apresentam uma informação mais detalhada.

**entrados em estabelecimento prisional para cumprir pena de prisão por dias livres e ou pena de prisão em regime de semidetenção depois da reforma (de 9 passam para 25 (média mensal)).**

**Gráfico X.7 - Condenados a pena de prisão por dias livre e regime de semidetenção por períodos antes e depois da reforma (média mensal)**



*Fonte: DGSP/OPJ*

**De facto, no período antes da reforma tinham entrado nos estabelecimentos prisionais um total de 158 condenados a estas penas; enquanto que no período pós reforma esse número aumenta para mais do dobro (para 445), de uma média mensal de cerca de 9 para uma média mensal de cerca de 24.**

Os indicadores estatísticos vêm corroborar as percepções dos técnicos da Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) e da Direcção Geral de Reinserção Social (DGRS), **que destacam a emergência, generalizada a várias comarcas, destas penas.** Ressaltam, por isso, a necessidade de uma preparação dos serviços prisionais, quer do ponto de vista logístico e organizacional, quer com programas específicos, para melhor se adaptarem e responderem a esta nova realidade.



### **Suspensão da execução da pena de prisão**

Já na revisão de 1995 do Código Penal, e no que se refere à pena de suspensão da execução da pena de prisão, o legislador considerava que as alterações avançadas se fundamentavam no facto de esta pena se ter “*assumido como a verdadeira pena de substituição, em detrimento de outras medidas (...) gerando-se a ideia de uma «quase absolvição», ou de impunidade do delinquente primário, com descrédito para a justiça penal*”<sup>497</sup>. A alteração mais importante resultou da fusão da pena “regime de prova”, concebida como uma pena principal no Código Penal de 1982, com a pena de suspensão da execução da pena de prisão. Surgiu, então, ao lado da suspensão simples da pena da prisão e da suspensão da pena de prisão com imposição de deveres ou regras de conduta, uma nova modalidade de suspensão da execução da pena de prisão: a suspensão da pena de prisão com regime de prova.

Para muitos operadores entrevistados, uma das mudanças mais significativas, operada com a reforma de 2007, prendeu-se com o alargamento da possibilidade de suspender a execução da pena de prisão sempre que, verificados os demais requisitos, esta seja aplicada em medida não superior a 5 anos. **O legislador veio dar ao julgador uma outra ferramenta que lhe permite, quando o julgue adequado, suspender na sua execução a pena de prisão. Exige, contudo, que sempre que a pena de prisão aplicada seja superior a 3 anos, e se entenda suspendê-la, tem que ser aplicada a suspensão com regime de prova**<sup>498</sup>.

Como já referimos, (Gráfico X.2), os dados estatísticos de que dispomos, bem como os que resultam das entrevistas, mostram que o alargamento legal está a ter tradução na prática **(de uma média mensal de 830 suspensões da execução da pena de prisão antes da reforma, passamos a ter uma média mensal de 1200 pós-reforma)**. O Gráfico que se segue mostra que também o

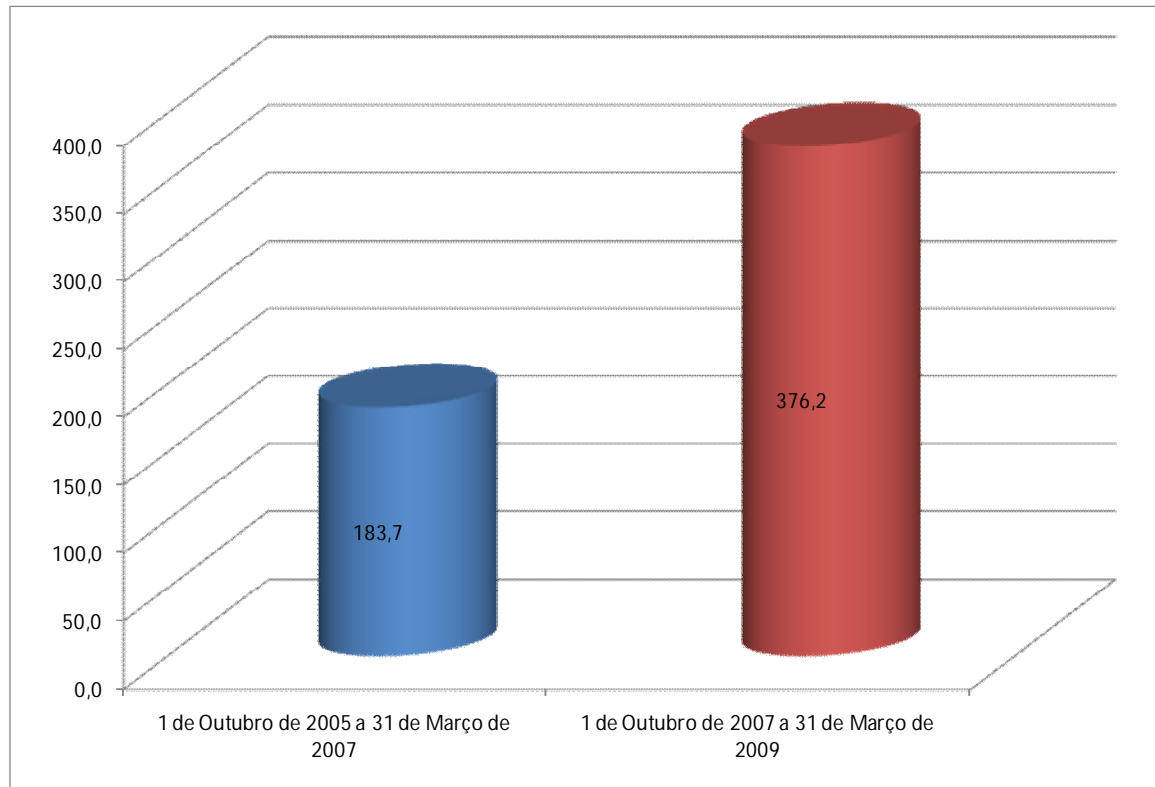
---

<sup>497</sup> Cfr. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Maio.

<sup>498</sup> A este respeito: “Uma vez que a suspensão com regime de prova é legalmente imposta em função da gravidade da pena principal previamente determinada (...) e não de especiais exigências de prevenção especial (...), parece que será mesmo o carácter mais intrusivo e exigente do regime de prova que justifica a sua obrigatoriedade, com o que – de forma algo atípica – serão sobretudo razões de prevenção geral positiva a justificar a aplicação obrigatória daquela modalidade de prisão suspensa (...)”. Latas, António João (2008) “O novo quadro sancionatório das pessoas singulares – revisão do Código Penal de 2007”, in A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia. Coimbra: Coimbra Editora (p. 93).

número médio de solicitações dirigidas à DGRS<sup>499</sup> para acompanhamento desta pena registou um aumento significativo após a reforma.

**Gráfico X.8 - Solicitações de acompanhamentos à DGRS quanto à suspensão da execução da pena de prisão por períodos antes e depois da reforma (média mensal)**



*Fonte: DGRS / OPJ*

Cabe, no entanto, aqui uma nota. Estes dados incluem o número de solicitações, independentemente do número de vezes em que a mesma solicitação é feita para determinado arguido. Na verdade, quando aplicamos um filtro que nos permite isolar as solicitações por arguido no mesmo período temporal, esse número desce, em 2008, para 270. O que significa que, como denunciam os técnicos, é usual terem que enviar relatórios com o mesmo fim para vários tribunais, ou, mesmo dentro do tribunal, para vários juízos. Esta situação indicia o que sabemos ocorrer no nosso sistema judicial: a proliferação de processos, no mesmo período temporal, contra o mesmo arguido a correr em

<sup>499</sup> A intervenção da DGRS pode ocorrer no quadro da suspensão subordinada ao cumprimento de deveres ou regras de conduta ou da suspensão com regime de prova. Nesta última modalidade, a vigilância e o apoio destes serviços assenta na elaboração de um plano individual de readaptação social do condenado.

vários tribunais sem que se seja possível, em tempo adequado, ter deles conhecimento ou associá-los em julgamento.

O Quadro que se segue mostra os tipos de crime agrupados em relação aos quais existe condenação numa pena de prisão suspensa na sua execução.

**Quadro X.4 - Tipos de crime com condenação em suspensão da execução da pena de prisão por períodos por períodos antes e depois da reforma (média mensal)**

1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007		1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009	
Crimes contra a segurança das comunicações	30,2%	Crimes contra a segurança das comunicações	33,2%
Crimes contra a propriedade	23,3%	Crimes contra a propriedade	23,3%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	9,9%	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	11,7%
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	8,4%	Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	9,2%
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	7,6%	Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	5,5%
Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	3,2%	Crimes contra a vida e contra a vida intra-uterina	2,6%
Crimes aduaneiros, fiscais e contra a segurança social	2,9%	Crimes de falsificação	2,1%
Crimes de falsificação	2,8%	Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	1,9%
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	2,6%	Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	1,9%
Crimes de perigo comum	1,5%	Outros crimes	1,4%
Restantes	7,5%	Restantes	7,1%

Fonte: DGPJ / OPJ

Prevalecem os dois tipos de crime mais relevantes em sede de julgamento. É de salientar, no entanto, o crescimento, no período pós-reforma, também no que respeita a este tipo de condenação, do peso relativo dos crimes rodoviários.

**O alargamento da possibilidade de suspensão da execução da pena de prisão até cinco anos é considerado, pela generalidade dos entrevistados, como uma boa medida,** adequada a certo tipo de criminalidade mais grave, praticada por arguidos primários e, ainda, para situações em que, atendendo ao tipo de crime, já decorreu um largo período de tempo entre o cometimento do ilícito penal e a acção punitiva do Estado. Esta opinião não é, contudo, consensual, havendo quem considere que o sistema punitivo é “demasiado brando”, nem sempre respondendo aos objectivos de prevenção geral e especial quando aplicada a determinado tipo de criminalidade.

Convém, contudo, não perder de vista que **o legislador dá ao aplicador juiz a possibilidade de, se assim o entender, suspender a pena de prisão na sua execução. Naturalmente, que não lhe impõe essa suspensão.** Questão diferente é o trabalho acrescido que tal pode significar para o julgador ao ter que

fundamentar a não suspensão da execução. Mas, a bondade e possibilidade de eficiência de uma medida que vá de encontro aos interesses e direitos dos cidadãos não deve ser avaliada pelo maior ou menor trabalho. Caso exista, esse problema deve ter outro tipo de respostas.

Como fundamento para a não aplicação, salienta-se as dificuldades manifestadas por alguns magistrados relativamente à imposição de condições e, em particular, de impor o cumprimento de uma obrigação como, por exemplo, o pagamento de uma indemnização à vítima.

Ainda que alguns entrevistas tenham realçado o facto da alteração legal que impõe que o tempo de suspensão tenha a duração igual à pena de prisão concretamente aplicada vir simplificar o procedimento para a determinação da suspensão da execução, registámos uma especial discordância dos agentes judiciais relativamente a esta matéria. **Das opiniões recolhidas, foram avançados dois tipos de constrangimentos:** por um lado, dificuldades em impor um plano de acompanhamento e conduta durante a execução da pena nos casos de penas mais curtas (uma vez que, por exemplo, para além do início de determinados programas de tratamento de dependência ser moroso, a sua eficácia em termos de ressocialização em muito depende do tempo frequência dos condenados), podendo esta limitação estar a originar um outro efeito perverso: a inflação da medida de pena; por outro, no caso de penas de prisão próximo dos 5 anos, é salientado o peso do longo período de suspensão. Mas, como em muitas outras alterações da reforma, este entendimento não é unânime. **Para muitos, o novo regime não traz qualquer constrangimento e a equiparação pena de prisão/período de suspensão era essencial para clarificar o critério adoptado para a sua fixação.**

### ***Pena de multa***

Como já referimos, a partir de 1995, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, a pena de multa passou a ter um regime jurídico susceptível de viabilizar a sua aplicação a um conjunto mais vasto de crimes<sup>500</sup>.

---

<sup>500</sup> As mudanças mais significativas no regime da pena de multa, como pena principal, centraram-se no reforço da moldura penal geral da pena de multa, no reforço do quantitativo diário máximo, na proibição de

**A reforma de 2007 veio aumentar o limite mínimo do quantitativo diário da pena de multa que de 1 euro passou para 5 euros o que, na opinião de parte significativa dos nossos entrevistados, se traduz numa má opção legislativa, dado que não atende às reais condições socioeconómicas de muitos dos condenados nesta pena, podendo “potenciar” o crescimento de penas de prisão efectivas de curta duração, como resulta do Gráfico X.4.**

Relacionada com esta questão, são enunciadas, por muitos operadores, as consequências para o sistema com a execução destas penas e os seus sucessivos incumprimentos<sup>501</sup>, avançando que cerca de 30% destas penas não são executas. Aliás, como já referimos em outros relatórios, o problema da efectiva execução das penas é um problema que deve ser devidamente avaliado. Ainda no que se refere à pena de multa, e, atendendo aos índices de incumprimento, e ao quantitativo mínimo da pena de multa, deve-se abrir um debate no âmbito da comunidade jurídica no sentido de se reflectir de que modo e como a condição económica do arguido, ainda que garantindo o respeito pelo princípio da igualdade, pode justificar, por si, a preferência por uma outra pena que não a pena de multa de modo a dar cumprimento às exigências de prevenção geral e especial.

Para a reflexão sobre esta questão é importante termos presente os indicadores que a seguir se apresentam relativos à **média mensal de condenados em pena de multa que acabam por cumprir prisão subsidiária.**

Como se pode ver pelo Gráfico X.9 e, em consonância com as percepções dos entrevistados, esse número está a aumentar no período pós reforma, de forma mais acentuada nos crimes rodoviários, **passando de uma média mensal de cerca de 43 condenados para 49.**

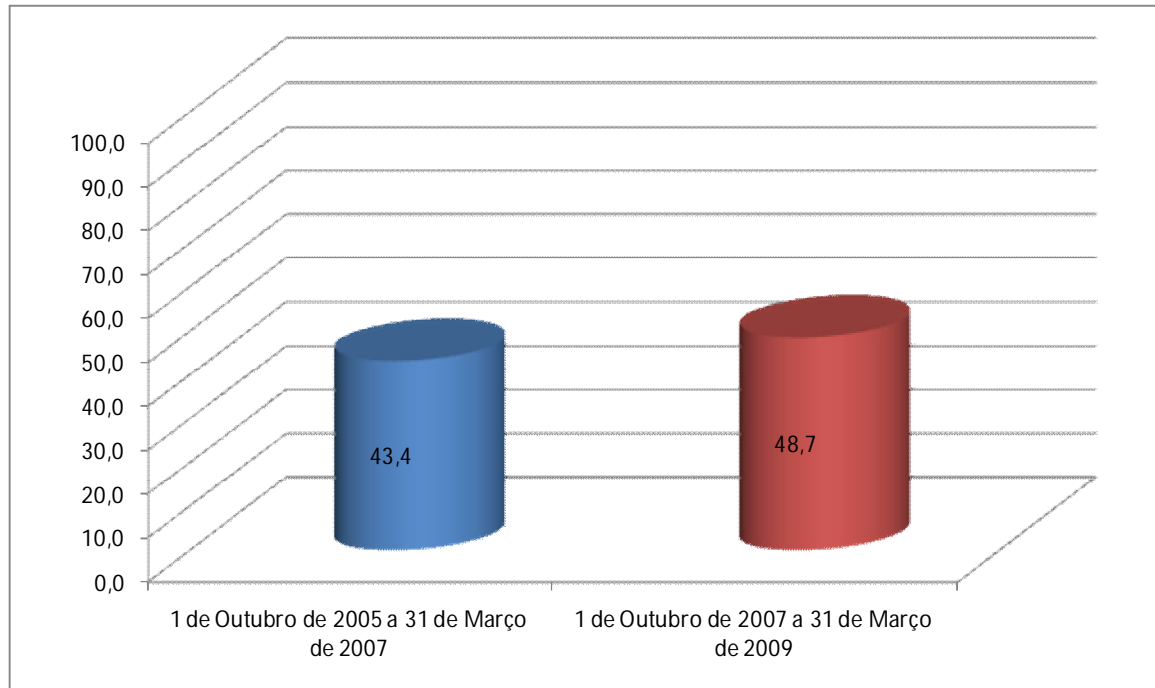
---

aplicação cumulativa de pena de prisão e de pena de multa, e na proibição de suspensão da execução da pena de multa - prática admissível apenas nos casos de pena de multa não paga por impossibilidade, não culposa, do condenado e não substituída por dias de trabalho.

<sup>501</sup> Neste sentido: “(...) podem vir a aumentar igualmente as dificuldades com o cumprimento da pena de multa por parte dos delinquentes menos capazes do ponto de vista económico (...), com o consequente aumento do número das situações de pagamento em prestações, substituição por trabalho e mesmo de insolvência do agente”. Cf. Latas, António João (2008) “O novo quadro sancionatório das pessoas singulares – revisão do Código Penal de 2007”, *in* A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia. Coimbra: Coimbra Editora, p. 113.

**O sistema de justiça, incluindo o sistema punitivo parece, assim, agravar a sua tendência para se bipolarizar entre um sistema para ricos e um sistema para pobres.**

**Gráfico X.9 - Arguidos condenados a pena de multa entrados nos estabelecimentos prisionais por períodos (média mensal)-**



*Fonte: DGSP/OPJ*

Relativamente aos indicadores estatísticos gerais da evolução da pena de multa, enquanto pena principal, remetemos para a análise supra efectuada (Gráfico X.2). Saliemos aqui que, embora em ambos os períodos a pena de multa seja largamente preponderante, regista-se uma diminuição do seu peso relativo após a reforma (de 73% para 66%). Contudo, esta diminuição resulta, sobretudo, do aumento do peso relativo de outras penas de substituição, não provocando sequer descida nos valores absolutos relativamente à aplicação da pena de multa, que inclusive registam uma subida de 4130 para 4950.

### ***Prestação de trabalho a favor da comunidade***

Como já referimos, os sistemas judiciais dos diferentes Estados têm vindo a introduzir outras medidas de reacção penal no sentido de combater a aplicação das penas detentivas, criando, assim, um novo paradigma de sanções penais. De entre essas medidas, **a prestação de trabalho a favor da comunidade (PTFC) é considerada uma das penas que comporta mais vantagens**, não só porque representa uma possibilidade eficaz de substituição da pena de prisão, em especial das penas de prisão de curta duração, respondendo melhor à exigência de ressocialização, como também, pelo facto de se tratar de uma pena cujo trabalho do condenado é directamente produzido no interesse da comunidade, o que leva, em regra, à boa aceitação por parte do público em geral.

Esta pena foi introduzida no nosso ordenamento jurídico-criminal, em 1982. O sucesso da medida, como forma de diminuir a aplicação de penas de prisão de curta duração, não foi aquele que o legislador havia previsto<sup>502</sup>. Reconhecendo os bloqueios à sua aplicação, a reforma do Código Penal de 1995 (Decreto Lei n.º 48/95, de 15 de Março) alterou, de forma significativa, o regime da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade<sup>503</sup>. Posteriormente, o legislador do Código de Processo Penal de 1987 introduziu algumas regras que vieram simplificar o regime constante do Decreto-Lei n.º 402/82, de 23 de Setembro. Reafirmando a intenção político-criminal de reforço de aplicação da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, o Governo, em 1997, entendeu, ainda, ser necessário definir procedimentos e regras técnicas destinados a facilitar e promover a organização das condições

---

<sup>502</sup> À data eram apontados vários factores para a muito fraca utilização da medida, designadamente, o reduzido âmbito de aplicação da sanção, dado que a PTFC apenas podia substituir penas de prisão concretas não superiores a três meses ou ainda a dificuldade de compatibilização com o regime da multa, enquanto pena de substituição.

Um outro factor apontado como inibidor da aplicação desta sanção, refere-se às normas relativas à sua execução. Considerava-se que o Decreto-Lei n.º 402/82, de 23 de Setembro, não estabelecia um regime de execução da PTFC que previsse uma solução para todos os problemas decorrentes do não cumprimento culposo do dever de trabalho imposto, ou dos problemas que poderiam surgir na execução prática da sanção, como a responsabilidade civil por dano causado durante a prestação do trabalho, a responsabilidade por danos causados por acidentes de trabalho, entre outros.

<sup>503</sup> A reforma consistiu na alteração do limite máximo de pena de prisão concreta substituível pela PTFC, que passou de três meses para um ano, numa tentativa alargar o seu campo de aplicação, bem como, em consequência do aumento do limite máximo da pena de prisão substituível, no aumento da moldura penal dentro da qual o juiz poderia fixar as horas de trabalho (que passou de um mínimo de 9 horas e de um máximo de 180, para um mínimo de 36 e um máximo de 380).

práticas de aplicação e execução daquela pena (cf. Decreto-Lei n.º 375/97, de 24 de Dezembro).

No mesmo sentido, o legislador de 2007 veio, novamente, investir na PTFC no sentido de alargar a possibilidade da sua aplicação<sup>504</sup>.

**Apesar das alterações serem, em geral, saudadas, a maioria dos entrevistados continua a referir que a PTFC é, maioritariamente, aplicada como pena substitutiva da pena de multa, referindo a baixa aplicabilidade da prestação de trabalho a favor da comunidade nos termos do artigo 58.º do Código Penal.**

Os indicadores sobre esta pena mostram, assim, que se trata de uma pena de aplicação ainda pouco significativa, mas com tendência de crescimento. **No período pós reforma, o aumento é exponencial, passando de cerca de 320 no ano de 2007; para 930 no ano de 2008.**

Este aumento é visível no acentuado crescimento da média mensal de solicitações dirigidas à DGRS<sup>505</sup> para acompanhamento de condenados em prestação de trabalho a favor da comunidade, o que permite concluir que o impulso dado pela reforma já se faz notar (embora, também aqui, como acontece na suspensão de execução da pena de prisão, se ao tratarmos os dados estatísticos aplicarmos o mesmo filtro, os resultados obtidos no período pós reforma são diferentes, registando-se um aumento menos significativo da média mensal de solicitações que não ultrapassa as 330, o que significa existirem vários pedidos com o mesmo fim, no mesmo período temporal, para o mesmo arguido).

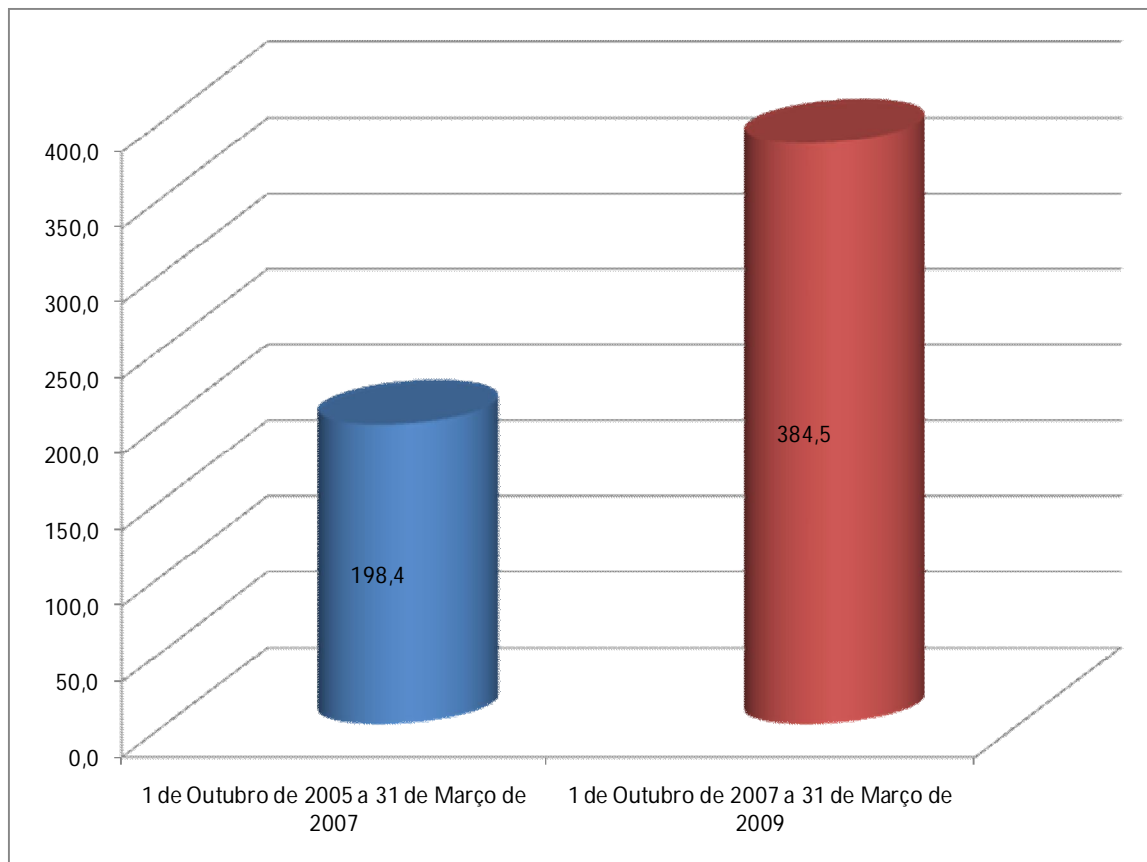
---

<sup>504</sup> A PTFC pode decorrer de três situações distintas: da substituição de pena de multa fixada ao condenado, a requerimento deste; da substituição de pena de prisão não superior a um ano, por iniciativa do tribunal e com o consentimento do condenado; ou ainda quando ao agente não deva ser aplicada pena de prisão superior a dois anos.

<sup>505</sup> À DGRS cumpre auxiliar o tribunal elaborando relatórios para a determinação da PTFC. Nestes relatórios avaliam-se as habilitações literárias, a situação e experiência profissionais e as expectativas e disponibilidades do prestador de trabalho, dando-se ainda indicações sobre a Entidade Beneficiária do Trabalho e o trabalho mais adequado em função do perfil traçado e natureza da infracção praticada. Após a aplicação desta medida, compete aos serviços da DGRS acompanhar a sua execução através da afectação de um técnico que colabore com a Entidade Beneficiária na colocação e orientação do condenado no seu posto de trabalho, que verifique o cumprimento das tarefas atribuídas e do horário imposto, e que apoie na resolução de conflitos resultantes da inserção no meio laboral.



**Gráfico X.10 - Pedidos de solicitações de acompanhamentos à DGRS quanto à PTFC por períodos (média mensal)**



*Fonte: DGRS / OPJ*

Os tipos de crime agrupados em relação aos quais é mais aplicada a PTFC não sofreu alterações após a reforma de 2007, continuando os crimes contra a segurança das comunicações a serem predominantes na aplicação daquela pena, seguidos dos crimes contra a propriedade e dos crimes contra a integridade física, de maus tratos e de infracção de regras de segurança. Acresce **que o aumento total do número de PTFC distribui-se de forma uniforme pelos vários tipos de crime.**

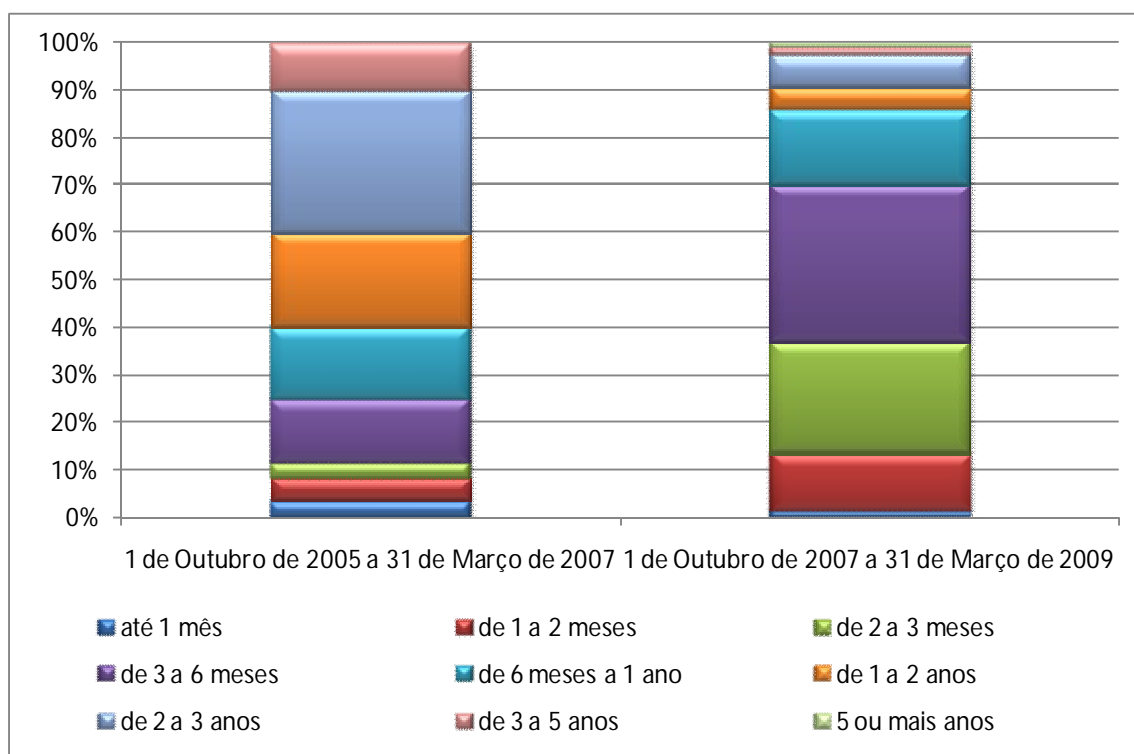
**Quadro 5: Tipos de crime agrupados na PTFC tendo em conta as solicitações à DGRS por períodos (média mensal)**

1 de Outubro de 2005 a 31 de Março de 2007		1 de Outubro de 2007 a 31 de Março de 2009	
Crimes contra a segurança das comunicações	46,3%	Crimes contra a segurança das comunicações	47,6%
Crimes contra a propriedade	13,2%	Crimes contra a propriedade	11,2%
Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	10,3%	Crimes contra a integridade física, de maus tratos e infracções de regras de segurança	9,7%
Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	7,7%	Outros crimes contra o Estado e crimes essencialmente militares	8,0%
Outros crimes	4,8%	Crimes contra a honra, a reserva da vida privada e outros bens jurídicos pessoais	4,9%
Crime de emissão de cheque sem provisão	3,3%	Outros crimes	3,4%
Crimes de falsificação	2,7%	Crimes de falsificação	3,0%
Crimes respeit. a estupefacientes e substâncias psicotrópicas	2,2%	Crime de emissão de cheque sem provisão	2,6%
Crimes contra a realização da justiça	1,9%	Crimes contra a liberdade pessoal	2,4%
Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	1,8%	Crimes contra o património e contra o sector público ou cooperativo	2,1%
Restantes	5,7%	Restantes	5,1%

Fonte: DGRS / OPJ

Em consonância com a reforma (passou a prever-se expressamente que um dia de prisão fixado em sentença é substituído por uma hora de trabalho a favor da comunidade) **já se evidenciam alterações significativas ao analisarmos os indicadores relativos à duração da PTFC, depois da reforma de 2007.** Como se pode ver pelo Gráfico que se segue, no período antes da reforma registava-se uma relativa dispersão entre os vários períodos de duração da PTFC. No período pós reforma, a duração da PTFC passa a concentrar-se no intervalo que vai até aos 6 meses de duração.

**Gráfico X.11 - Duração da PTFC tendo em conta as solicitações à DGRS por período**



Fonte: DGRS / OPJ

**Apesar de iniciada uma dinâmica de crescimento, subsiste a referência a problemas que continuam a condicionar um crescimento mais acentuado.** São eles: a) percepção, por parte de muitos magistrados, de que se trata de uma pena ineficaz<sup>506</sup>, cujo controlo é deficiente e que não tem uma verdadeira sanção para as situações de incumprimento, levando a que seja utilizada, por alguns arguidos, como mero expediente dilatatório para adiar o cumprimento da pena de multa; b) inconveniente de estes processos terem uma fase de execução da pena mais longa, que não permite findá-los rapidamente após a sentença; c) escassez de entidades beneficiárias em algumas comarcas

<sup>506</sup> Sobre esta questão, ver o Ac. do TRC, de 10/12/08: perante a pena concreta encontrada, importa não esquecer que existem outras penas de substituição da prisão, que não são de aplicação discricionária, mas antes obrigatória, desde que verificados os respectivos pressupostos. Desde logo, no regime vigente à data da prática dos autos, atendendo ao disposto no n.º 1 do artigo 58.º do CP. O tribunal não é livre de aplicar ou deixar de aplicar tal pena de substituição ou qualquer outra, pois não detém uma faculdade discricionária; antes, o que está consagrado na lei é um poder/dever ou um poder vinculado, tal como sucede com a suspensão da execução da pena, pelo que, uma vez verificados os respectivos pressupostos, o tribunal não pode deixar de aplicar a pena de substituição. Impõe-se, por isso, a ponderação sobre se, em concreto é de substituir a pena de prisão por prestação de trabalho a favor da comunidade (PTFC). Após as alterações ao CP introduzidas pela Lei 59/2007 de 4 de Setembro, a pena de substituição de prestação de trabalho a favor da comunidade mostra-se admissível, face à actual redacção do seu art. 58.º, pelo que importa determinar o regime concretamente mais favorável, nos termos do art. 2.º n.º 4 do CP.

e a falta de articulação com a Segurança Social e outras instituições de cariz social; d) oferta pouco variada e, em determinados casos, estigmatizante para o condenado; e) demora das respostas por parte das entidades beneficiárias; f) falta de adesão dos condenados à prestação de trabalho a favor da comunidade.

## 2. A liberdade condicional

O instituto da liberdade condicional é um instituto tributário da ideia de prevenção especial positiva pela ressocialização e tem como objectivo central o de obviar os efeitos perniciosos das penas privativas de liberdade de média e longa duração. O processo de concessão de liberdade condicional instituído pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro sofreu alterações com a publicação do Decreto-Lei n.º 317/95, de 28 de Novembro e com a Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, que alteram o Código de Processo Penal.

Este processo sempre esteve sujeito a formalismos e critérios de apreciação, sendo a liberdade condicional apenas concedida quando, em primeiro lugar, se verificarem todos os pressupostos legais, e, em segundo lugar, quando a apreciação jurisdicional das condições pessoais e sociais do recluso assim o indiquem. **A reforma de 2007 veio conferir o alargamento das possibilidades de apreciação da concessão da liberdade condicional.** Até à reforma de 2007, podia acontecer que estivessem em reclusão pessoas às quais não era concedida a liberdade condicional apenas porque os critérios legais o não permitiam e não porque as entidades que a apreciam considerassem que não preenchiam as condições, sociais e pessoais, para a sua concessão<sup>507</sup>.

Destaca-se, ainda, no âmbito das alterações legais nesta matéria, o inovador instituto de adaptação à liberdade condicional.

São, assim, várias e significativas as alterações introduzidas no âmbito da liberdade condicional pela reforma de 2007, sendo que estas alterações, para além de irem ao encontro da tendência marcada pelo objectivo de evitar os efeitos perversos da execução de penas privativas da liberdade, muitas delas há muito eram reclamadas por virtude de efectivação de garantias fundamentais, como, por exemplo, a recorribilidade do despacho de não concessão da liberdade condicional.

---

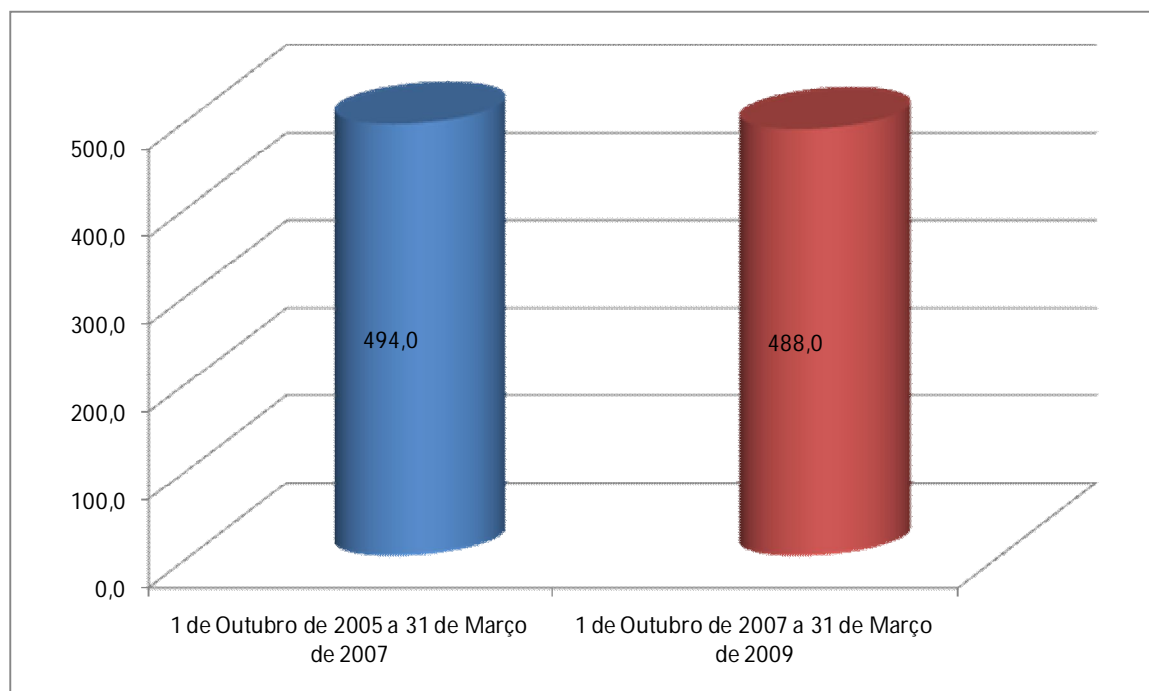
<sup>507</sup> Com a reforma de 2007, a liberdade condicional passou a poder ser concedida, não só aos dois terços, mas também quando cumprida metade da pena aplicada, independentemente da duração desta e da natureza dos crimes que levaram à condenação, prevendo-se que o condenado a pena de prisão superior a seis anos seja colocado em liberdade condicional logo que houver cumprido cinco sextos da pena. Para além desta abertura, e ainda no seguimento da tendência do prosseguimento do objectivo da socialização do condenado, passou a prever-se a possibilidade da concessão da liberdade condicional ser antecipada, pelo período máximo de um ano.

Vejamos no quadro que se segue as alterações mais significativas.

Anterior à reforma de 2007	Posterior à reforma de 2007
<p>Os pressupostos e duração da liberdade condicional, constantes do artigo 61.º, n.º 4 do CP continham a exceção da colocação em liberdade condicional apenas quando cumpridos 2/3 da pena nos casos de condenação a pena de prisão superior a 5 anos pela prática de crime contra as pessoas ou de perigo comum</p> <p>A liberdade condicional tinha uma duração igual ao tempo de prisão que faltasse cumprir, até ao máximo de 5 anos</p>	<p>A liberdade condicional passou a poder ser concedida quando cumprida metade da pena, independentemente da duração desta e da natureza dos crimes que levaram à condenação, prevendo-se que o condenado a pena de prisão superior a seis anos seja colocado em liberdade condicional logo que houver cumprido cinco sextos da pena.</p> <p>A liberdade condicional tem uma duração igual ao tempo de prisão que falte cumprir, até ao máximo de 5 anos, considerando-se agora extinto o excedente da pena se a liberdade condicional não for revogada (artigo 61.º, n.º 5, do CP)</p>
<p>Não existia o instituto de adaptação à liberdade condicional</p>	<p>O instituto da adaptação à liberdade condicional, veio possibilitar a antecipação de colocação em liberdade condicional, por um período máximo de um ano, ficando o condenado obrigado durante o período da antecipação, para além do cumprimento das demais condições impostas, ao regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância (artigo 62.º do CP)</p>
<p>A lei não previa a recorribilidade do despacho de não concessão de liberdade condicional</p>	<p>Foi introduzida a possibilidade de recurso do despacho de não concessão de liberdade condicional (artigo 485.º, n.º 6, do CPP)</p>
<p>A lei não previa a recorribilidade do despacho que revogasse a liberdade condicional</p>	<p>Foi introduzida a possibilidade de recurso do despacho que revogasse a liberdade condicional (artigo 486.º, n.º 4, do CPP)</p>

O Gráfico X.12 mostra a média mensal dos reclusos libertados antes e após a reforma.

**Gráfico X.12 - Média mensal dos reclusos libertados por período**

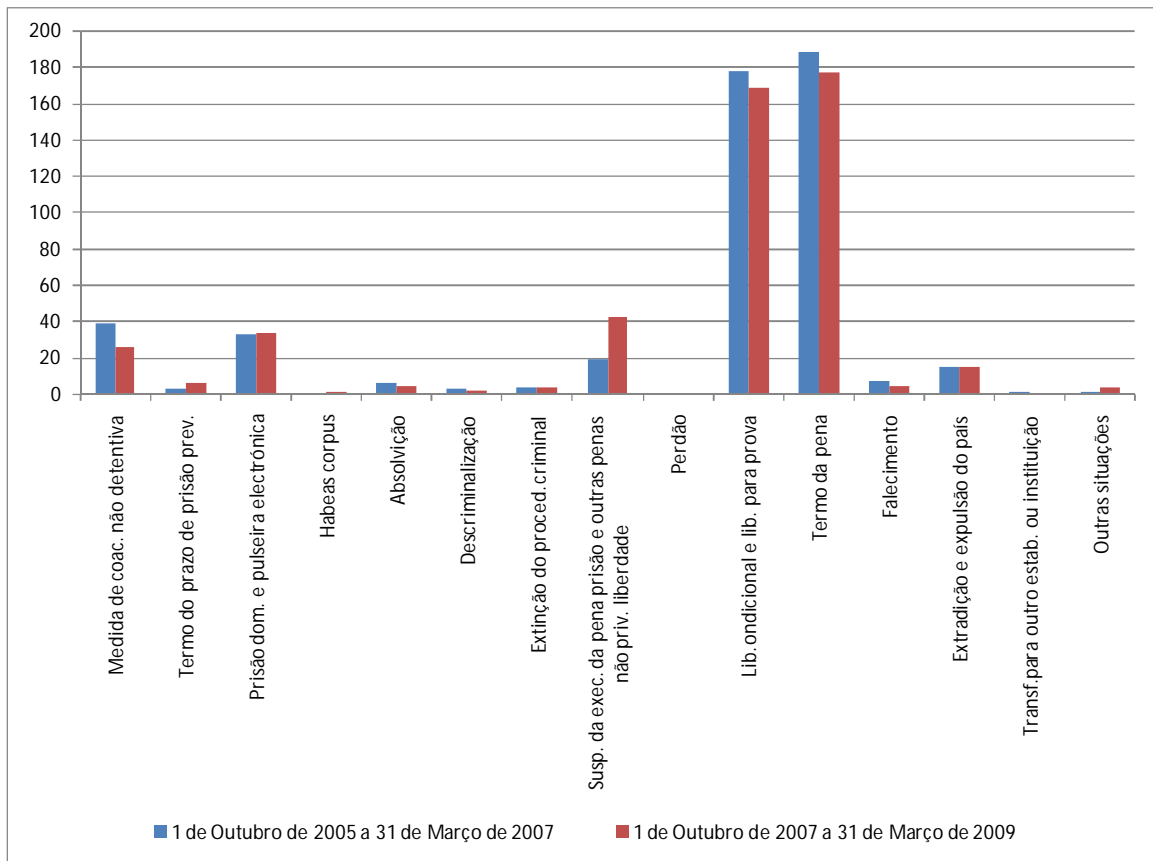


*Fonte: DGSP / OPJ*

Após um aumento significativo de libertações mensais, registado nos meses seguintes à entrada em vigor da reforma, o número mensal de libertações, como aliás já havíamos dado conta no nosso Relatório de Progresso entregue em 31 de Agosto de 2008, começou a diminuir gradualmente, aproximando-se da “normalidade” do período homólogo.

Considerando os motivos da libertação, regista-se uma ligeira diminuição no período pós reforma da média mensal das libertações pelo termo da pena (de 188 para 177), bem como, e aqui contra os objectivos da reforma, da média mensal de libertações por concessão da liberdade condicional e liberdade para prova (de 177 para 167) (Gráfico X.13).

**Gráfico X.13 – Motivos da libertação de reclusos por períodos (média mensal)**

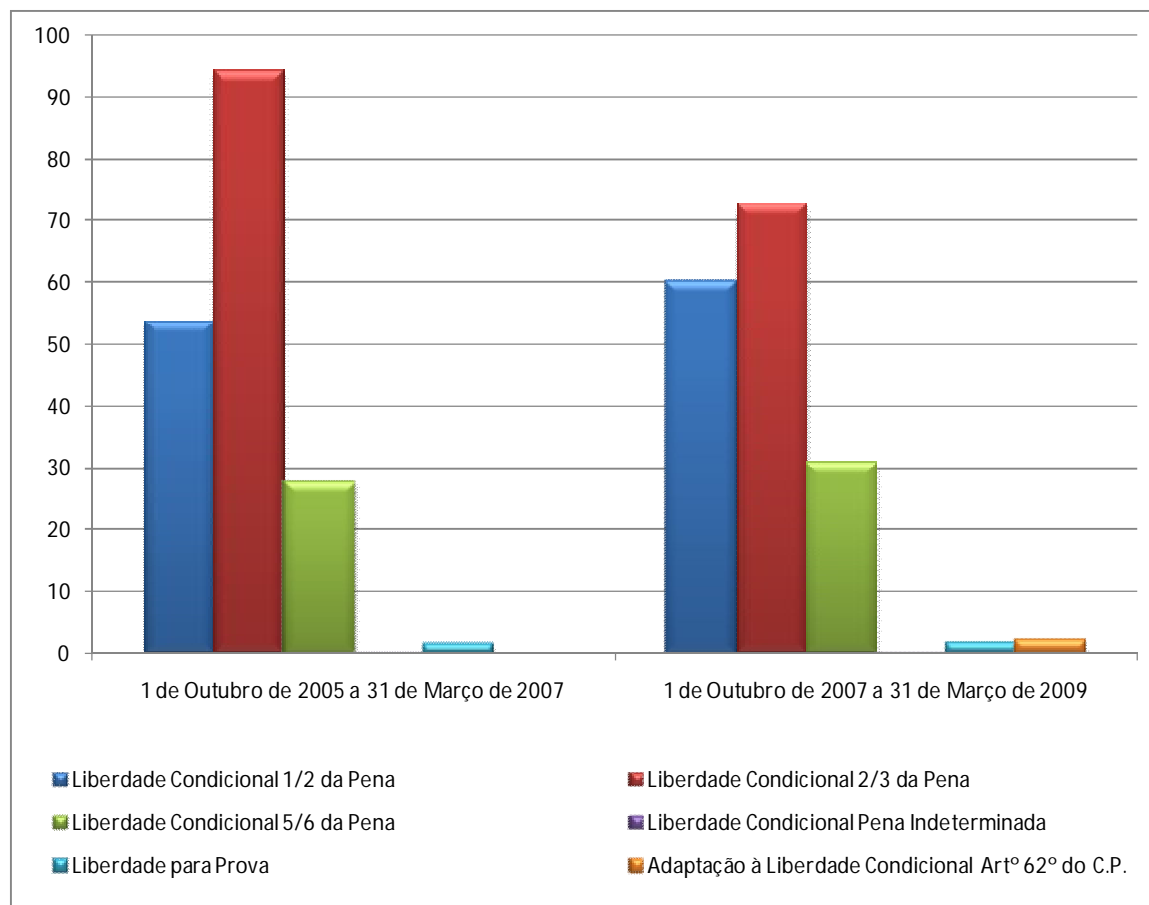


Fonte: DGSP / OPJ

O Gráfico X.14 mostra o momento da libertação para liberdade condicional, considerando o tempo da pena.



**Gráfico X.14 - Reclusos libertados em liberdade condicional e liberdade para prova por período**

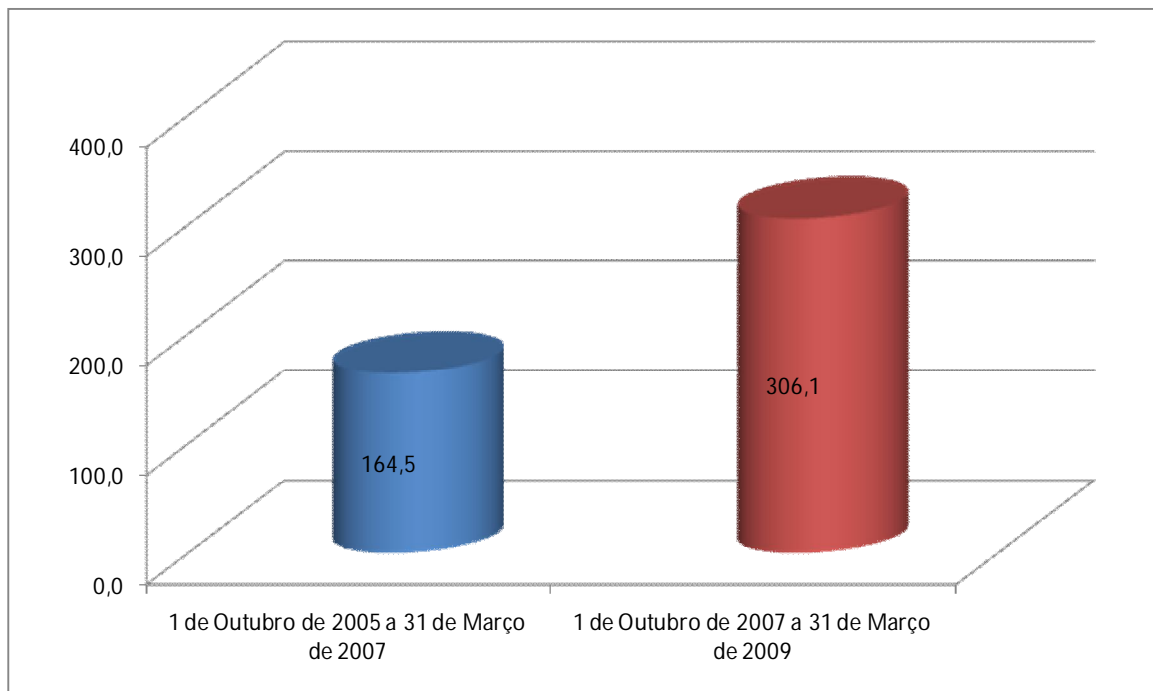


Fonte: DGSP/OPJ

Em consonância com os dados qualitativos e com as alterações legais, evidencia-se o aumento da média mensal de reclusos libertados em liberdade condicional a 1/2 da pena. Todavia, e ao contrário do que seria expectável, tal não se verifica relativamente ao número de reclusos libertados em liberdade condicional aos 2/3 da pena. Aumentando, aliás, o peso relativo da saída para liberdade condicional aos 5/6.

Mas, apesar de tal não se concretizar em concessões efectivas de liberdade condicional, verifica-se, no período pós reforma, um aumento exponencial da média mensal das solicitações dirigidas à DGRS<sup>508</sup> para efeitos de concessão da liberdade condicional (Gráfico X.15).

<sup>508</sup> São atribuições da DGRS, nesta matéria, colaborar com a DGRS na preparação da liberdade condicional e assegurar o seu acompanhamento, bem como o da liberdade para prova e, ainda, assegurar toda a gestão do sistema de vigilância electrónica.

**Gráfico X.15 - Pedidos de solicitação à DGRS para concessão da liberdade condicional por período**

*Fonte: DGRS / OPJ*

De facto, ao compararmos, no período pós reforma, o número médio mensal de solicitações dirigidas à DGRS (cerca de 306) com o número médio mensal de reclusos libertados com motivo concessão da liberdade condicional ou liberdade para prova (cerca de 164) concluímos que mais de metade das solicitações a que a DGRS dá resposta não se traduz na concessão da liberdade condicional.

Tal como ocorre no caso das solicitações para a suspensão da execução da pena de prisão e para aplicação da PTFC, regista-se, no caso da liberdade condicional, um aumento significativo do volume de trabalho dos serviços da DGRS sem efeito prático. Neste último caso, tal circunstância decorre da obrigatoriedade que a lei impõe de avaliação da concessão da liberdade condicional nas várias fases. Esta circunstância está, como já demos conta, a traduzir-se num aumento da carga burocrática para os vários serviços (tribunais de execução de penas, DGRS e DGSP), quando, à partida, com melhor se explica infra, já se prevê que a medida não irá ser aplicada, apenas se estando a apreciar porque a lei obriga a tal. O problema reside nas penas de menor

duração que vêem os momentos de apreciação da liberdade condicional muito próximos.

**As entrevistas realizadas nesta fase final do trabalho de campo, confirmam as divergências de interpretação da lei, de que demos conta no segundo relatório semestral<sup>509</sup>.**

A saber: a) quanto aos requisitos e quanto à possibilidade ou não de apreciação oficiosa do regime da adaptação à liberdade condicional<sup>510</sup>; b) decorrentes da omissão do legislador, se deve exigir ou não um mínimo de cumprimento de pena (apontado para 6 meses)<sup>511</sup>; c) quanto à possibilidade de indeferimento liminar dos pedidos de adaptação à liberdade condicional; d) quanto à presença do defensor do recluso no conselho técnico que aprecia a sua concessão<sup>512</sup>; e) quanto à admissibilidade ou não de recurso no caso de indeferimento de adaptação à liberdade condicional<sup>513</sup>; f) quanto a saber se os condenados em regime de permanência da habitação com vigilância

---

<sup>509</sup> Para informação mais detalhada sobre cada uma destas divergências, ver Segundo Relatório Semestral sobre a Monitorização da Reforma Penal do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Dezembro de 2008.

<sup>510</sup> A opção pela tese de possibilidade de apreciação oficiosa é apontada como um factor de acréscimo exponencial do volume de trabalho sem que, na prática, se verifique qualquer resultado, levando a ainda mais atrasos na prossecução do demais serviços dos vários órgãos envolvidos nesta tarefa.

<sup>511</sup> Leia-se: “Afigura-se-nos, (...) , dever entender-se mesmo de *iure condito*, que a adaptação à LC não tem lugar relativamente às penas até um ano de prisão, na medida em que o art. 62.º, para além de exigir o cumprimento mínimo de 6 meses de prisão por remissão para o art. 61.º, prevê a antecedência máxima de um ano relativamente ao momento em que deve ser apreciada a LC (...)”.Latas, António João (2008) “O novo quadro sancionatório das pessoas singulares – revisão do Código Penal de 2007”, in A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia. Coimbra: Coimbra Editora (p. 123).

<sup>512</sup> Ver Ac. TRC de 15/10/08: O TRC veio entender que para a concessão da liberdade condicional ou de concessão do período da adaptação à liberdade condicional a lei não é obrigatória a presença de defensor oficioso no momento em que o condenado é ouvido para prestar o consentimento (nos termos do artigo 485.º, do CPP) para decretamento da concessão, mas apenas a audição pessoal do condenado para prestação do consentimento.

<sup>513</sup> Ver Ac. TRP de 17/09/08: Neste acórdão, o TRC veio esclarecer que é irrecorrível a decisão que nega a adaptação à liberdade condicional. O arguido recluso requereu, a coberto do disposto no art. 62.º, do CPP, a adaptação à liberdade condicional. Por despacho de 08.07.2008, essa pretensão foi liminarmente indeferida. O arguido recluso veio interpor recurso dessa decisão. O TRP rejeitou sumariamente o recurso (nos termos dos arts. 414.º, n.º 2, 417.º, n.º 6, al. b), e 420.º, n.º 1, al. b), todos do CPP), esclarecendo que a adaptação à liberdade condicional e a liberdade condicional não são a mesma coisa, sendo aquele um momento necessariamente prévio a esta e que, quando é negada não equivale, também, à negação da liberdade condicional. E, acrescenta o TRC, uma das situações em que essa distinção se exhibe é a da susceptibilidade de recurso, que é claramente afirmada para o caso de negação da liberdade condicional e da revogação da liberdade condicional e não, já, para os casos de negação da adaptação à liberdade condicional e de revogação da adaptação à liberdade condicional (arts. 485.º, n.º 6, e 486.º, n.º 4, ambos do CPP).

electrónica<sup>514</sup>, bem como os reclusos que cumpram prisão por dias livres e em regime de semidetenção<sup>515</sup>, podem beneficiar ou não do regime de liberdade condicional; g) quanto à natureza do remanescente da pena por cumprir, nos casos de revogação da liberdade condicional<sup>516</sup>; h) quanto aos momentos em que o condenado poderá requerer adaptação à liberdade condicional, isto é, se existe ou não possibilidade de antecipação em todos os momentos (1/2, 2/3 e 5/6 da pena); i) quanto à questão de saber de que forma o regime do desconto (artigo 80.º do CP) pode influir na verificação dos pressupostos da liberdade condicional<sup>517</sup>.

---

<sup>514</sup> Ver Ac. TRP de 28/01/09: No que toca à liberdade condicional importa o disposto no art. 61.º do CP e nos art. 484.º e 487.º, ambos do CPP. Embora os dois normativos estejam, como é natural, contidos no mesmo Título I do Livro X do CPP, aparecem contudo em Capítulos diferentes e sucessivos. Ora, esta arrumação sistemática logo aponta no sentido de que o legislador quis dissociar os dois regimes de execução de pena. Aliás, se o legislador quisesse estender a aplicação da liberdade condicional ao cumprimento da pena de prisão em habitação, sem dúvida que o teria feito de forma clara. Isto por um lado. Por outro lado, e decisivamente, os dois regimes são fundamentalmente diferentes e obedecem a pressupostos bem diversos, como se vê da simples leitura daquelas normas do CPP. De onde também resulta que são diferentes as entidades a quem cabe controlar a execução de cada uma das apontadas penas: o cumprimento da pena de prisão efectiva é controlada pelo Tribunal de Execução de Penas, a prisão a ser cumprida na habitação deve naturalmente ser acompanhada pelo tribunal da condenação. O que significa, como bem refere o despacho recorrido, que a partir do momento em que o condenado em cumprimento de pena de prisão num Estabelecimento Prisional passa ao regime de prisão com permanência na habitação, o TEP respectivo deixa de ter competência e meios para acompanhar e controlar a execução desta pena mais favorável.

<sup>515</sup> A este respeito: “Uma vez que o art. 61.º não afasta especialmente a aplicação da LC a estas formas de execução descontínua (...), entendemos que a LC será aplicável a todas as penas de prisão cumpridas em meio prisional, (...)”. Latas, António João (2008) “O novo quadro sancionatório das pessoas singulares – revisão do Código Penal de 2007”, *in* A Reforma do Sistema Penal de 2007. Garantias e Eficácia. Coimbra: Coimbra Editora (p. 120).

<sup>516</sup> Ver Ac. do TRC de 03/12/08: Entende o TRC que o legislador quis contemplar tanto a liberdade facultativa como a obrigatória, porque, se assim não fosse, nomeadamente se não quisesse contemplar a facultativa, tê-lo-ia feito expressamente, o que não aconteceu. Note-se que não concordamos com esta opção legislativa mesmo considerando que o tempo em que o condenado esteve fora do estabelecimento prisional na sequência de concessão de liberdade condicional não conta, no caso de anulação da respectiva decisão, como cumprimento de pena. Mas obviamente uma coisa é a nossa opinião outra a do legislador, e é esta que vinga. Na verdade dúvidas parece não haver de que o disposto nas alíneas 1,2 e 3 do artº 63º do CP não se aplicam nos casos em que a execução da pena resulta da revogação da liberdade condicional. A ressalva do nº 4 do referido normativo diz respeito tão só aos “números anteriores” deste mesmo normativo, ou seja à interrupção quando se encontrar cumprida metade da pena (nº 1), apreciação no momento em que possa fazê-lo de forma simultânea, relativamente á totalidade das penas (nº 2), concessão obrigatória da liberdade no caso da soma das penas exceder os 6 anos, se dela não tiver aproveitado, logo que se encontrem cumpridos cinco sextos das penas. (nº 3). No entanto por força do nº 3 do art.º 64º, directamente relacionado com o nº 2, no caso de execução de pena subsequente à revogação da liberdade condicional, aplica-se o preceituado no artº 61º, com excepção das situações referidas nos nºs 1,2 3 e do artº 63º. Deste modo o recluso que cumpra pena residual por revogação de liberdade condicional tem o direito a ver apreciada a sua libertação antecipada à metade, aos 2/3 e pelos 5/6 (se superior a seis anos) de tal pena.

<sup>517</sup> Ver Ac. do TRP de 25/03/09: A norma constante do actual art. 80º, nº 1, do CP, constitui uma das inovações introduzidas pela Lei nº 59/2007, de 4 de Setembro, tendo implicações directas no cumprimento da pena efectiva imposta. O problema que esta norma levanta é o de saber em que termos deverá esse desconto influir no cumprimento a pena, no que tange ao cálculo do cumprimento das parcelas da pena

Como decorre das alterações legislativas acima enunciadas, esta é uma área que experimentou mudanças muito significativas, com forte impacto no funcionamento dos órgãos envolvidos na apreciação e execução da liberdade condicional. O aumento substancial do volume de trabalho decorrente das muitas e variadas alterações legislativas em matéria de liberdade condicional teve um forte impacto no funcionamento não apenas dos serviços da DGRS, mas também dos demais órgãos envolvidos na apreciação e concessão da liberdade condicional, designadamente da DGRS e dos TEP.

Além do impacto no volume de trabalho, o que, só por si, altera rotinas e faz emergir “resistências”, o trabalho de campo realizado leva-nos a concluir que persiste uma certa **(in)adaptação de alguns juizes aos objectivos da reforma, em especial, no que se refere ao instituto de adaptação à liberdade condicional.**

**A adaptação à reforma também é, de certo modo, dificultada pelo facto de ainda estar em processo de discussão o novo código de execução das penas.** Mantém-se, por isso, a principal nota que destacámos em anteriores relatórios: **as alterações obrigam o sistema de execução das penas, em especial os tribunais de execução das penas, a responder a outras exigências e dinâmicas, que requerem outros investimentos e um maior período de adaptação.**

Acresce que, como também já referimos, era escassa a jurisprudência dos tribunais superiores sobre esta matéria. A inovação legal, quanto à possibilidade de recurso vai permitir, como já está a acontecer, que os tribunais superiores se pronunciem, com mais frequência, sobre estes temas, o que irá possibilitar, também por essa via, que se resolvam alguns problemas de interpretação legal.

---

relevantes para a concessão da liberdade condicional. Registe-se que a lei não contém qualquer menção expressa à necessidade de cumprimento contínuo da pena de prisão para efeitos de concessão de liberdade condicional. As parcelas relevantes para efeitos de concessão da liberdade condicional são apontadas por referência ao cumprimento da pena (cfr. arts. 61º, nºs 2, 3 e 4, do CP) e é também por referência ao cumprimento da pena que o art. 80º, nº 1, do mesmo diploma, manda descontar por inteiro a detenção ou privação de liberdade decorrente de medida de coacção, o que não contraria, antes apoia, o entendimento de que aqueles períodos de privação de liberdade devem também ser levados em conta para o cômputo dos prazos de concessão de liberdade condicional.

Uma segunda nota, decorrente da acima referida, é que continuam a substituir **procedimentos heterogêneos e interpretações divergentes sobre algumas inovações legais**. Dado o escasso universo de tribunais de execução das penas e as particularidades da população que a eles está sujeita, estas divergências estão a ter um impacto significativo na população prisional e no funcionamento interno dos estabelecimentos prisionais (há, por exemplo, muitos pedidos de transferência) ao criarem em populações sujeitas a fortes níveis de tensão, desigualdades apenas decorrentes de diferentes interpretações da lei. Este não é, como se sabe, um problema decorrente da reforma. Mas, é **muito importante que se desenvolvam todos os esforços possíveis de reflexão e debate alargado sobre esta matéria tendo em vista a uniformização possível de procedimentos e de interpretações legais**.

Algumas das divergências parecem assentar em interpretações das inovações legais ancoradas em rotinas e culturas próprias. **A principal “resistência” identificada residirá na (não) aplicação do novo instituto de adaptação à liberdade condicional**, que, com excepção do Tribunal de Execução das Penas de Coimbra, mantém uma aplicação muito reduzida.

Uma terceira nota de carácter geral prende-se com **a ausência dos advogados neste tipo de processos**. A intervenção mais pró-activa dos advogados na defesa dos direitos dos seus clientes poderia ajudar na dinâmica de mudança. Mantém-se, contudo, o relativo afastamento dos advogados em matéria de liberdade condicional. De facto, do universo de advogados entrevistados foram muito poucos os que manifestaram terem intervindo, ou o seu escritório, num processo no âmbito da liberdade condicional.

Uma quarta nota, como acima já se referiu, tem a ver **com problemas de organização e funcionamento dos tribunais de execução das penas**, que, segundo dados das entrevistas realizadas, estarão a ter um efeito de dilação nos processos aí tramitados, desvirtuando os objectivos da reforma, e impedindo ou dificultando que as novas possibilidades da reforma se possam concretizar.

**Mantém-se, assim, a situação já referida em anteriores relatórios, de atrasos que acabam por inviabilizar, não só a oportunidade de apreciação da possibilidade de concessão de adaptação à liberdade condicional, mas, ainda, de não cumprimento dos prazos previstos no artigo 484.º, do CPP, o**

que significa que quando o juiz vai efectivamente apreciar a possibilidade de concessão da liberdade condicional, já passaram alguns meses sobre o momento em que, nos termos legais, o deveria ter feito.

No caso da liberdade condicional não ser concedida e estando em causa, sobretudo, penas de curta ou média duração, tal pode significar que o juiz teria que, de imediato, abrir a instância para a apreciação da liberdade condicional no momento seguinte. Ora, há juízes que consideram que, se quando apreciaram a metade da pena não estavam preenchidos os requisitos previstos para a apreciação aos 2/3, não faz sentido reapreciar neste segundo momento (2/3) se a previsão é de indeferimento atento o pouco tempo decorrido. Nesses casos, o entendimento, para evitar “procedimentos inúteis”, é de que a liberdade condicional deve voltar a ser apreciada com um intervalo de 6 meses. Esta é uma questão controversa e sobre a qual existem recursos pendentes. A questão central é, como já referimos, que toda esta situação inviabiliza, na prática, o exercício de direitos que a lei quis conferir.

## **Síntese**

A reforma de 2007 alargou, de forma significativa, a possibilidade de aplicação das penas de substituição. Apesar de se manter a tendência, de há longos anos, de preponderância da pena de multa relativamente às demais penas não detentivas, em consonância com a previsão legal e com o tipo de criminalidade prevalecte na fase de julgamento, verificou-se um aumento significativo, sobretudo da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade, embora os valores absolutos continuem baixos.

A mudança mais significativa, operada com a reforma, prendeu-se com o alargamento da possibilidade de suspensão na sua execução da pena de prisão aplicada. Esta é, em geral, considerada uma boa medida, adequada a certo tipo de criminalidade mais grave, praticada por arguidos primários e, ainda, para situações em que, atendendo ao tipo de crime, já decorreu um largo período de tempo entre o cometimento do ilícito penal e a acção punitiva do Estado. Já à limitação do período de suspensão da execução à duração da pena de prisão

efectiva são apontados alguns constrangimentos e mesmo eventuais efeitos perversos.

Quanto à pena de prisão, a principal nota a destacar vai para o fracasso da reforma quanto ao objectivo de fazer diminuir a aplicação de penas de prisão de curta duração. De facto, como resulta dos indicadores apresentados, o peso relativo dos reclusos entrados em estabelecimentos prisionais para cumprimento de penas de curta duração é preponderante. Tanto antes da entrada em vigor da reforma, como, posteriormente, mais de 50% dos reclusos entrados em situação de condenação foram condenados em penas de duração inferior a um ano; e cerca de 30% a penas de duração igual ou inferior a seis meses, maioritariamente crimes de condução em estado de embriaguez ou sem habilitação legal.

Esta circunstância chama a atenção para a necessidade de um maior investimento em respostas para a criminalidade associada a determinadas dependências, que passe pela frequência de programas específicos, seja, por exemplo, para permitir obter a licença de condução ou tratar um problema de alcoolismo ou de dependência de drogas. Pelas consequências, quer para a sociedade, quer para o condenado esta é uma matéria que deve merecer uma ampla reflexão e discussão no seio da sociedade em geral e não só no âmbito do sistema judicial. A questão central é a de saber quais os objectivos e os limites da justiça penal no sentido de para ela estarmos a transferir problemas que deveriam ter outra resposta da sociedade.

Uma percepção forte, que resultou do trabalho de campo, não só quanto aos crimes de massa, foi a da inadequação do quadro sancionatório às características de uma parte significativa da criminalidade de pequena e média gravidade, que já se vinha a sentir anteriormente à reforma, e que se ancora na ideia de que as penas aplicadas não respondem aos objectivos de prevenção geral e especial. Não é o reforço de aplicação de penas detentivas que está em causa ou sequer que se defende. O que se questiona é o modo de punir com penas iniciais que não procuram obter eficácia no arguido, fazendo-lhe sentir a gravidade da sua acção, mas, também, ajudando-o a organizar-se para não voltar a reincidir. Esta situação propicia uma escalada de “acumulação de pequenos crimes” que vão ditar uma pesada condenação, quando cada um dos



crimes, de *per si*, não era muito grave. Esta preocupação alerta para a necessidade de tornar mais eficazes, numa perspectiva de prevenção da reincidência, os efeitos das penas não detentivas.

Ainda no que se refere às penas, não pode deixar de se sublinhar o facto de uma média mensal de cerca de 50 cidadãos entrarem no sistema prisional porque não pagaram a multa a que foram condenados, situação que os indicadores mostram que se estará a agravar, até porque o limite mínimo do quantitativo diário da pena de multa aumentou de 1 euro para 5 euros. Esta circunstância, associada a muitas outras de que damos conta neste relatório, leva a que se esteja a consolidar a percepção de que o sistema penal, nomeadamente na sua dimensão punitiva, evidencia, cada vez mais, uma tendência para se bipolarizar entre um sistema para ricos e um sistema para pobres, sendo a pena de prisão muito determinada por essa condição.

Quanto à liberdade condicional, o alargamento das possibilidades da sua apreciação não se veio traduzir, pelo contrário, em um aumento efectivo do número de casos de aplicação da medida. É certo que as várias divergências interpretativas, algumas que têm vindo a ser resolvidas pela jurisprudência, sobre matérias que não estavam sujeitas à atenção da jurisprudência dos tribunais superiores, o que não facilitava a uniformização interpretativa, ajuda à manutenção de razoável heterogeneidade na aplicação de algumas inovações.

O impacto da reforma sobre o funcionamento dos órgãos envolvidos na apreciação e concessão da liberdade condicional (estabelecimentos prisionais, DGRS e, especialmente, tribunais de execução das penas) coloca naturalmente a questão da sua adaptação, quer da resposta ao volume de trabalho, que está a ser muito sentido pelos tribunais de execução de penas, quer das rotinas e cultura dos próprios órgãos. Esta adaptação aos objectivos da reforma requer algum tempo e pode justificar a ausência de impacto da reforma no crescimento dos indicadores de concessão da liberdade condicional. Deve ser levado igualmente em conta o facto de ainda estar em processo de discussão o novo código de execução das penas.

Mas algumas das divergências de aplicação da lei fazem emergir para o debate, a questão das rotinas e culturas judiciárias próprias dos tribunais de execução de penas, que o escasso universo destes tribunais (apenas 4) facilita.

Ora, estas divergências têm um impacto significativo na população prisional e no funcionamento interno dos estabelecimentos prisionais (há, por exemplo, muitos pedidos de transferência) ao criarem em populações sujeitas a fortes níveis de tensão, desigualdades apenas decorrentes de diferentes interpretações da lei. Sendo este um “velho” problema, é muito importante que sobre ele se lance um debate alargado tendo em vista a uniformização possível de procedimentos e de interpretações legais.



## **Parte III**

# **Conclusões e Recomendações**

---



## Capítulo XI

### Contra o desperdício da experiência: que caminhos para a justiça penal?

---

#### Introdução

Num contexto, caracterizado pela crise de legitimação dos poderes executivo e legislativo, de profundas transformações no Estado, na sociedade e na economia, de fortes mutações e do agravamento da criminalidade grave, em especial da corrupção e da criminalidade económica, cada vez mais com conexões internacionais e transfronteiriças, de emergência de novos riscos públicos em domínios vários, do agravamento das desigualdades sociais, de “velhas” e de “novas” violações dos direitos humanos, as sociedades contemporâneas viram-se para os tribunais, conferindo-lhes um papel central no funcionamento e consolidação dos regimes democráticos, seja como órgãos de controlo externo das instituições do Estado e da própria acção governativa, como garantes das liberdades cívicas, da protecção e da efectivação dos direitos sociais e humanos, seja, ainda, como instrumentos de criação de um ambiente de estabilidade e segurança jurídica que facilite o comércio jurídico e o crescimento económico. A expansão do poder judicial para áreas que tradicionalmente se situavam na esfera dos poderes legislativo e executivo é um sinal forte do protagonismo dos tribunais nas sociedades contemporâneas.

O protagonismo social e político dos tribunais expôs o seu desempenho funcional ao escrutínio e discussão públicas, mostrando os seus fracassos e limitações em responder ao volume e à complexidade da procura que lhe é dirigida e às expectativas positivas que sobre ele os cidadãos exercem. Rapidamente, o debate em torno da justiça transformou-se num debate em torno da crise da justiça e das reformas para a combater. E este tem-se revelado um debate, em si mesmo, muito complexo onde se jogam tensões e interesses vários. Se é certo que, na grande maioria dos países, o impulso e aprovação das reformas depende dos poderes executivos e legislativo, a sua implementação e

execução dependem muito do poder judicial. Ora, não podendo o poder judicial propor formalmente reformas, pode influenciá-las ou condicioná-las à sua perspectiva corporativa porque o êxito da sua execução depende muito da acção dos operadores. Aliás, neste processo, o maior ou menor activismo judicial, seja no combate à corrupção ou na defesa das liberdades cívicas e dos direitos humanos, tem um forte impacto e pode interferir, de forma decisiva, no processo e no sentido das reformas.

A crise da justiça tem sido, assim, um dos grandes alimentadores e impulsionadores dos processos de reforma. Desde os anos 80 do século passado que, à escala global, as reformas do judiciário passaram a constituir componentes principais das agendas políticas de diferentes governos.

Seguindo esta tendência, o sistema judicial português tem sido objecto de um vasto leque de reformas, com o Estado a intervir em diversos sectores. No que respeita aos corpos profissionais, desde cedo que o Estado democrático se preocupou em os dotar de estatutos que lhes conferissem total independência e autonomia face aos outros poderes do Estado. O Estatuto do Ministério Público é considerado um dos mais modernos e avançados da Europa, no que respeita à sua autonomia.

Os Conselhos Superiores, órgãos de gestão e disciplina das magistraturas, têm sido objecto de alterações e, recentemente, com excepção do Conselho Superior do Ministério Público, integrado na PGR, foram dotados de autonomia administrativa e financeira. Alguma atenção tem sido dada às carreiras, comparativamente maior se considerarmos outros sectores do Estado, embora esta seja uma matéria sobre a qual, no que respeita à elevação da qualificação para o exercício de uma determinada função, ainda haja muito a fazer. O parque judiciário, incluindo infra-estruturas físicas e recursos materiais, tem vindo a ser objecto de forte investimento por parte do Estado, de forma a dotar o sistema de instalações modernas e funcionais e equipamentos adequados.

Nas últimas décadas, quase todas as áreas da justiça têm sido objecto de intervenção legislativa, desde os meios alternativos de resolução de litígios, leis processuais, sistema prisional, passando pelos órgãos auxiliares da justiça, até à organização judiciária, recrutamento e formação de magistrados. Se

considerarmos apenas a presente legislatura, isto é, os últimos 4 anos, a reforma da justiça foi dominada por quatro dimensões estratégicas (embora tenha havido alterações com importância em outras áreas, não emergiram, contudo, no discurso político como áreas centrais): 1) redimensionamento do mapa judiciário; 2) descongestionamento dos tribunais judiciais; 3) informatização do sistema de justiça; 4) e descongestionamento do sistema prisional. Havia duas preocupações centrais que vinham já de inícios da actual década e que estavam no centro do debate: o elevado número de processos judiciais pendentes e de reclusos, em especial de reclusos em prisão preventiva. Em 2003, 2004 e 2005, Portugal constava de relatórios internacionais, que avaliavam o cumprimento dos direitos humanos, por causa da sobrelotação prisional.

No que diz respeito à justiça penal, além de outras reformas que também se lhe dirigem, designadamente, as reformas do mapa e da organização judiciária, foi palco de inovações e alterações legais várias. Destacamos a criação da mediação penal em regime experimental; as várias alterações aos Códigos Penal e do Processo Penal (a reforma de 2007 procedeu à 22ª alteração do Código Penal de 1995 – actualmente já na 24ª – e o Código de Processo Penal de 1987, à 18ª alteração – actualmente já na 22ª); e a publicação de importante legislação avulsa, de que se destaca a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto), Lei Quadro da Política Criminal (Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio) e a Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, que definiu os objectivos, as prioridades e as orientações de política criminal.

O mesmo tem ocorrido na experiência comparada. Vimos no Capítulo I, como os sistemas judiciais dos diferentes países (Espanha, França, Alemanha e Itália) procuram responder a um duplo desafio: como encontrar respostas adequadas a uma criminalidade de pequena e média gravidade que, em muitos casos, decorre de problemáticas sociais, cujas responsabilidades a sociedade não quer assumir; e a um sério aumento da internacionalização dos riscos e do crime que, coloca, a nível local, problemas cada vez mais complexos, bem como a uma “crescente” criminalidade económica organizada, seja para o cometimento do ilícito, seja pela sua cobertura por fortes redes de protecção, quer da sociedade, quer mesmo do próprio Estado. As várias tentativas de dar resposta



às crises da justiça penal têm oscilado, assim, entre aliviar a sobrecarga de trabalho da justiça de rotina, potenciando a sua eficiência, e em atender aos desafios vários da criminalidade grave e complexa.

É no combate à criminalidade económica grave e à corrupção, na resposta aos crimes cometidos por pessoas social ou politicamente poderosas – na justiça dramática - que o protagonismo e legitimidade social do sistema judicial mais se joga. Os casos da justiça dramática tendem, não só a ocultar os problemas da justiça de rotina, dos cidadãos anónimos, mas também, e, mais importante, que através deles se julgue o desempenho global do sistema de justiça, ainda que eles representem uma ínfima parte do trabalho dos tribunais. É, por isso, que um desempenho vicioso ou virtuoso do sistema judicial, quanto a esses casos, condiciona fortemente as percepções dos cidadãos a respeito do direito e da justiça.

A reforma do Código Penal e do Código de Processo Penal de 2007 não escapa àquela leitura. Vivemos um contexto forte da justiça dramática, que assume especiais contornos na justiça penal, com a presença diária na comunicação social de notícias sobre processos com arguidos social, económica e politicamente poderosos. A eficiência da resposta à justiça dramática, a capacidade para investigarem, julgarem e condenarem “de baixo para cima” expõe os tribunais a especial pressão social e transporta para a justiça de rotina as percepções de ineficiência daquela. Entre nós, o facto de até agora, apesar de tanta mediatização da corrupção e da criminalidade económica complexa, não existir nenhuma condenação definitiva (com trânsito em julgado) de arguidos económico-socialmente poderosos é fatal para o sistema de justiça.

## **1. A avaliação geral da reforma: principais conclusões gerais**

O estudo, que se apresenta neste relatório, tinha como objectivo central a monitorização da reforma do Códigos Penal e do Processo Penal de Setembro de 2007. O nosso trabalho, incidindo mais em detalhe em algumas medidas, procurou avaliar o impacto da reforma no sistema de justiça penal. Mas, sendo esse o nosso objectivo central, fomos mais além. Procurámos, em simultâneo, trazer indicadores e conhecimento sistematizado sobre o funcionamento do

sistema de justiça penal, desde a fase de investigação até aos tribunais superiores, identificando os principais problemas e bloqueios que o seu funcionamento experimenta, sejam eles decorrentes da actual reforma ou não.

Como vimos, não é possível avaliar o impacto da reforma sem analisar as principais características estruturais e funcionais do sistema de justiça penal. As leis, na sua aplicação concreta, confrontam-se com desempenhos organizacionais e funcionais e com culturas que é preciso ter em conta para que possamos avaliar o seu impacto. Por isso, não é possível avaliar o impacto da reforma sem olharmos para o sistema no seu todo. São os seus problemas, as suas patologias que esta monitorização permitiu identificar que interessa, acima de tudo, evidenciar.

No que tange à justiça penal, é a primeira vez que, entre nós, se faz um trabalho com este objectivo e dimensão. A este esforço subjaz a nossa perspectiva de que só o conhecimento sólido do sistema no seu todo pode possibilitar um debate informado e orientar devidamente processos de mudança, ainda que eles sejam dirigidos a um determinado sector ou mesmo tendo em vista alterações pontuais ou cirúrgicas. Os dez capítulos que integram este relatório procuram preencher parte do défice de conhecimento sistematizado sobre o funcionamento do sistema de justiça penal. Finalizamos cada capítulo com uma síntese conclusiva das principais ideias. As conclusões gerais, que integram este capítulo, procuram fazer uma discussão integrada de cada uma das conclusões parciais, contextualizando-as em problemáticas mais vastas do direito e da justiça.

### ***A pergunta***

Aqui chegados impõe-se a pergunta: **é esta uma reforma falhada?** A resposta procuramos dá-la na avaliação e recomendações que a seguir se apresentam. Antes delas, impõem-se três notas que orientam a nossa avaliação.

A primeira é que, como já referimos, o período da vigência de reforma não permite tirar conclusões absolutamente assertivas, mas tão só avaliar tendências que se desenham. Mas, é justamente aqui que reside a grande mais valia de um programa de monitorização. A monitorização exigente das reformas permite

identificar os impactos tendencialmente positivos, sem especiais complicações; os problemas que intervenções da jurisprudência ou o aprofundamento do processo de adaptação se prevê que venham a resolver; avaliar deficiências e efeitos perversos; e identificar causas de fracassos e apontar caminhos para os corrigir. As correcções podem ser correcções imediatas, cirúrgicas de modo a evitar o aprofundamento de bloqueios ou efeitos perversos ou mais estruturais e profundas que exijam outro tempo de reflexão e preparação.

Uma outra mais-valia dos processos de monitorização é que não se limita a apontar problemas ou bloqueios, antes identifica, o mais possível, as suas causas e os seus responsáveis, entendendo-se aqui 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.

Neste processo de monitorização, identificámos vários problemas e bloqueios para os quais não havendo um só responsável, indicamos aquele que, na nossa leitura, é o que consideramos o principal responsável. As responsabilidades estão, assim, distribuídas, e não difusamente distribuídas como é prática acontecer. É certo que todos têm razões para transferirem responsabilidades para o outro sector ou poder. Mas, também, a todos podem os cidadãos apontar as suas falhas e não aceitar mais a tão gasta desculpa de que “a culpa é do sistema”, quando o sistema tem protagonistas pelos quais distribuiu responsabilidades.

A segunda está ancorada na forma como olhamos para a justiça e para os desafios que o novo contexto social, a que acima fizemos referência, lhe coloca e que, num quadro de crise social e de escassez de recursos, não permite desperdícios de experiências e de oportunidades.

O direito e a justiça são instrumentos centrais da qualidade da democracia. Sem direitos de cidadania efectivos a democracia é uma ditadura mal disfarçada (Santos, 2007). 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 mais acuidade. Num momento em que os cidadãos portugueses se vêem, cada vez mais, confrontados com um conjunto vasto de injustiças, designadamente sócio-económicas, que ocorrem na sociedade, a justiça é chamada a desempenhar um papel central.

É certo que o sistema judicial não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças sociais. E, muitas vezes, são transferidos para o sistema de justiça, designadamente para o sistema de justiça penal, problemas que ele não pode, nem deve resolver. Mas, há outros, como o combate à criminalidade grave, designadamente, à grande criminalidade económica e à corrupção, que são desafios centrais da justiça que ela tem que verdadeiramente aceitar. Se não o fizer já, mais do que a sua deslegitimação social, é a sua irrelevância social e política 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. Se outras sociedades o conseguem, porque nós não o conseguimos? Porque desperdiçamos experiências e oportunidades?

O campo das reformas pode ser um campo de confronto, de tensões entre os poderes judicial e político, de lutas corporativas, mas, também, pode ser um campo de oportunidades, de aceitar enfrentar novos desafios, de olhar para o futuro. É este o ângulo pelo qual olhamos esta reforma.

Esta, como outras reformas do judiciário, tem, quanto à sua execução, dois principais protagonistas: o poder político, nas duas vertentes legislativo e executivo, que tem a responsabilidade dos meios materiais, das infra-estruturas, da dotação financeira do sistema judicial, da tutela das polícias, das prisões, de alguns recursos humanos do judiciário (funcionários), dos serviços de perícias, e o poder judicial e os seus agentes, que têm a responsabilidade de serem os principais aplicadores da lei. Deles depende muito o sucesso das reformas.

Tendo sido uma reforma politicamente pactuada na sua elaboração, a luta contra o desperdício de experiências e oportunidades, a favor do aprofundamento do Estado de direito, talvez precise de um pacto para a justiça

no sentido sociológico que leve ao compromisso de todos os intervenientes no processo de aplicação das reformas, na procura de consensos e de plataformas de entendimento propícias a um clima sereno, que permita as correcções necessárias a uma adequada execução da reforma e, em geral, das políticas públicas de justiça e que propicie um debate, sem outras agendas, mais centrado nos benefícios para a sociedade e para os cidadãos.

Uma terceira razão, de certa forma relacionada com esta segunda, é que, como vimos ao longo do relatório, muitos dos problemas da reforma, não são problemas especificamente decorrentes “desta reforma”, mas sim problemas estruturais do sistema de justiça penal que não podem ser resolvidos através de reformas de natureza processual, e que esta reforma também não teve em conta. Assim, do ponto de vista da eficiência e qualidade da justiça penal, o que consideramos fundamental é que se reflita sobre os problemas estruturais e se definam linhas estratégicas de actuação. E, uma vez resolvidas, há muitos institutos que poderão ter outro impacto reformador do sistema de justiça penal.

### **1.1 Os objectivos da reforma**

Como referimos no Capítulo II a reforma do Código Penal assentou em sete principais orientações gerais: maior diversificação das penas alternativas à privação da liberdade; consagração da responsabilidade das pessoas colectivas; agravação da responsabilidade criminal em fenómenos graves; reforço da tutela de pessoas particularmente indefesas; reforço da autoridade do Estado democrático; adaptação da legislação penal portuguesa face aos instrumentos internacionais; e correcções de deficiências normativas que a melhor leitura da constituição e a jurisprudência impunham.

Por sua vez, as alterações ao Código de Processo Penal incidiram, no essencial, em três objectivos centrais: aperfeiçoamento das garantias dos direitos das vítimas e dos arguidos; celeridade e simplicidade processual; e reforço do leque de instrumentos legislativos no combate ao crime. Aliás, um dos objectivos centrais da actual reforma do Código de Processo Penal não diverge substancialmente de objectivos de reformas anteriores: 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.

Esta foi, como mostrámos no Capítulo II ao analisarmos o processo de preparação da reforma, uma reforma que assentou num amplo consenso político, não só assegurado pelo Pacto da Justiça (Acordo político – parlamentar para a reforma da justiça, assinado em 8 de Setembro de 2006 entre os dois maiores partidos com assento parlamentar: PS e PSD e que incluía, além das leis penais, matérias relativas à organização judiciária, aos recursos cíveis, à organização judiciária, à acção executiva e ao estatuto dos magistrados), mas também porque houve um significativo consenso parlamentar em relação às propostas aprovadas.

Por um lado, na maioria das matérias, objecto central do presente estudo, não houve fragmentações significativas em termos de votação partidária no debate parlamentar, tendo o PS, PSD e CDS-PP votado a favor da grande maioria das alterações, nomeadamente, no regime da detenção, na constituição de arguido, na prisão preventiva (pressupostos e prazos de duração máxima) na obrigação de permanência na habitação e no segredo de justiça. Por outro, nas matérias em que houve uma fragmentação partidária, esta traduziu-se, em regra, em abstenções, e não em votos contra. Das medidas especificamente analisadas, as que suscitaram maior divisão partidária foram a suspensão provisória do processo, em que o BE votou contra todo o artigo, e a liberdade condicional em que apenas o PS votou a favor da proposta.

As discordâncias vieram, sobretudo, das organizações de classe, consubstanciadas nos vários pareceres que acompanharam o processo de reforma. Contudo, como mostrámos no primeiro relatório intercalar, alguns dos institutos mereceram concordância quanto aos seus objectivos. Acresce que, tendo sido uma reforma tão mediaticamente contestada, analisada essa contestação ela reside, sobretudo, em dois regimes: detenção e segredo de justiça.

O trabalho de campo realizado no âmbito desta monitorização confirma que é, sobretudo, naqueles dois regimes que, decorridos quase dois anos da sua entrada em vigor, que se mantém a objecção à opção dogmática. Trata-se, por

tanto, de uma reforma que, considerando a globalidade dos seus objectivos e opções, era uma reforma tendencialmente consensual. Aliás, como vimos nos Capítulos I e II, algumas das suas opções mais emblemáticas, como o reforço do direito dos arguidos no âmbito do inquérito, a duração da prisão preventiva, a diversificação e alargamento das medidas e penas alternativas e do campo de aplicação das formas especiais de processo eram medidas que estavam há muito no centro do debate e cuja alteração era por muitos reivindicada.

## **1.2 Os objectivos conseguidos e dinâmicas de mudança**

A primeira ressalva a fazer é que nem sobre todos os objectivos foi possível, no período desta monitorização, recolher dados que permitam apontar qualquer sentido. Para tal, como já referimos na Introdução Geral, é preciso mais tempo de aplicação da reforma. Encontram-se, neste caso, todos os objectivos que se prendem com a responsabilidade criminal. Alguns tipos de crime e inovações legais, como é o caso da responsabilidade criminal das pessoas colectivas, não existem sequer em muitas comarcas ou estão em fase muito preliminar, para nos permitir avançar com qualquer avaliação. Contudo, como mostramos no Capítulo X, é visível o agravamento das penas aplicadas na criminalidade mais grave e, sobretudo, na criminalidade de natureza sexual.

A segunda é que dificilmente se poderá dizer que determinado objectivo estará a ser completamente conseguido ou o seu contrário. O período curto de vigência da reforma fomenta as posições e interpretações heterogéneas, algumas levando a um sentido diferente do pretendido pelo legislador. Nesta fase final do trabalho de campo, foi usual ouvir dizer muitos agentes judiciais que tinham mudado de posição na interpretação de determinada norma, e tinham-no feito ou porque os tribunais superiores se estavam a pronunciar em determinado sentido ou porque tinham melhor analisado a questão.

Identificamos como tendência positiva de determinado objectivo, ainda que revele alguns problemas de concretização, aqueles em que a maioria dos indicadores sobre eles recolhidos apontam nesse sentido. No entanto, todos os problemas que foram evidenciados constam do relatório.

Todas as alterações que tiveram como objectivo central a adaptação da legislação penal portuguesa aos instrumentos internacionais vinculativos, bem como a correcção de deficiências normativas que a melhor leitura da Constituição e a jurisprudência constitucional impunham, como é o caso do regime das escutas telefónicas e do interrogatório do arguido, não levantam especiais problemas. A maioria dos operadores tem uma posição positiva a seu respeito e algumas dificuldades interpretativas iniciais estão a ser ultrapassadas.

O mesmo está a ocorrer relativamente a todas as alterações, cujo objectivo central era o aprofundamento das garantias dos direitos dos arguidos, sem colocar em causa a eficácia da investigação, como é o caso dos meios de obtenção da prova (prova por reconhecimento, escutas telefónicas, prova digital e outras formas de transmissão de dados por via telemática e revistas e buscas). Especialmente no que se refere às escutas telefónicas e às revistas buscas são medidas que obrigaram a algum esforço de adaptação, mas que, no geral, apesar de subsistirem alguns problemas, que não são decorrentes da lei, não identificámos especiais constrangimentos decorrentes da reforma.

A alteração do regime das buscas domiciliárias com a possibilidade de realização entre as 21h e as 7h é vista como um instrumento essencial e eficaz de combate à criminalidade grave.

De todas as medidas em avaliação que visavam directamente o aprofundamento dos direitos e garantias dos arguidos, como a constituição e validação da constituição de arguido; interrogatório do arguido; intervenção do advogado na fase de inquérito; e validação do segredo de justiça, apenas esta última experimenta problemas e contestação generalizada. Nas restantes, registámos algumas dificuldades a carecerem de correcção, mas, no geral, têm uma boa adesão e não se verificam especiais problemas que impeçam que as façamos prever como medidas com impacto positivo.

Destacamos as alterações no âmbito do interrogatório do arguido, pelo impacto de mudança imediato, por todos saudado como muito positivo, no funcionamento de justiça penal e na relação entre as partes do processo, permitindo, não só conferir um maior tratamento de cidadania aos arguidos, mas, inclusive, criar espaço para um outro tipo de relação entre as partes.



Apesar de alguma discordância quanto às molduras penais, as alterações, no que respeita à fundamentação da medida de prisão preventiva, são, também, no geral, saudadas e endogeneizadas como requisitos fundamentais de um Estado de direito. São, por isso, neste aspecto, avaliadas como alterações com impacto positivo.

Um outro dos objectivos centrais da reforma do Código de Processo Penal era o de 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. Como resulta do relatório e, como melhor se verá de seguida, este é um dos pontos em que os problemas estruturais da justiça impedem a verificação dos efeitos positivos que as normas previam, embora possamos identificar algumas dinâmicas positivas de mudança.

Os indicadores mostram, contudo, em termos de média, alguns efeitos positivos nas diferentes fases do processo. Adverte-se, no entanto, como demonstrámos no relatório, nem sempre uma maior eficiência numa determinada fase implica celeridade ou eficiência no conjunto do processo.

As fases do processo-crime (inquérito, instrução, julgamento e recurso) são estanques, com tramitações, organizações, agentes e culturas próprias. O que significa, por um lado, que a tramitação de determinado processo concreto pode ter sido eficiente, por exemplo, na fase de instrução, mas não ter sido na fase de inquérito e não o vá ser na fase de julgamento. Por outro, há que melhorar as dinâmicas de comunicação entre as diferentes fases do processo e tribunais, de modo a que os processos não tenham “tempos mortos”, à espera de transitarem de um serviço para o outro, demorando, por vezes, mais tempo nesse trânsito do que o tempo da própria fase. Por exemplo, identificámos vários processos que demoraram mais tempo a subir do tribunal de primeira instância, depois da interposição do recurso, para os tribunais da relação que a serem julgados nestes tribunais.

Foi, contudo, possível registar alguns impactos positivos, os mais expressivos na fase de instrução e na fase de recurso. Em termos médios, os indicadores mostram que a duração da fase de instrução diminuiu substancialmente no período pós-reforma e foi possível registar um incremento

de eficiência dos tempos de resposta dos tribunais superiores no julgamento dos recursos penais, embora, como se refere no Capítulo IX, parte dessa eficiência possa resultar do aumento do número de juízes desembargadores nos últimos anos.

### ***Dinâmicas de mudança***

O decurso do tempo de vigência de reforma permitiu identificar dinâmicas positivas de adaptação e mudanças que, no início do trabalho de monitorização, não eram visíveis. Identificamo-las ao longo do relatório. Destacamos aqui as seguintes:

a) maior preocupação com o cumprimento dos prazos previstos na lei para a conclusão dos processos de inquérito. Esta tendência deve, contudo, ser especialmente acompanhada, sobretudo, no que se refere à possibilidade de provocar um efeito perverso que poderá estar a desenhar-se, nomeadamente, levando a arquivamentos mais rápidos ou acusações mal fundadas apenas por razões de ordem estatística.

O arquivamento rápido de processos de criminalidade de média e baixa gravidade, relativamente aos quais se sabe que não há possibilidade ou será muito improvável conhecer quem são os seus agentes, com é o caso de furtos de desconhecidos, é uma boa medida de gestão processual que não afecta quaisquer direitos subjectivos, nem os interesses da sociedade. Parece-nos diferente a situação, como pudemos constatar, quando se arquiva um processo de inquérito que se sabe que tem diligências a decorrer, voltando-se a reabri-lo, caso essas diligências sejam conclusivas. Esta seria uma situação a merecer clarificação pela hierarquia do Ministério Público.

Mas, pelos efeitos negativos que pode ter no desfecho do processo, potenciando absolvições injustas, as situações mais graves ocorrem nos processos em que há acusação, que a, eventual, “rapidez” não deixou fundamentar devidamente. Verificámos, e foram-nos relatados, muitas situações em que tal ocorre, para as quais em muito contribui a forma como o Ministério Público se articula com as polícias.

b) Foi possível detectar alguma mudança na estratégia de investigação da criminalidade mais grave e complexa, quer na definição do ilícito a investigar, das provas a obter, quer, ainda, da estratégia processual quando existem vários arguidos, evitando-se “mega-processos” com muitos arguidos. É certo que algumas mudanças, como o momento da constituição de arguido, relegada para o mais tarde possível, podem ser vistas como um efeito perverso da nova lei, ao qual se deve estar atento.

c) Há uma maior atenção da hierarquia do Ministério Público aos tempos dos inquéritos e ao incentivo à utilização da suspensão provisória do processo e dos processos especiais.

d) A mudança na estratégia de investigação reflecte-se na selecção mais criteriosa dos meios de prova e de obtenção da prova e na sua mais cuidada fundamentação de modo a evitar anulações de prova.

e) Regista-se um esforço dos serviços auxiliares da justiça em se organizarem, quer no que respeita aos recursos humanos, quer inovando em métodos de trabalho e na organização interna, quer no esforço de informatização, de forma a melhorarem o tempo e a qualidade de resposta aos pedidos dos tribunais. Destaca-se, nesse esforço, os serviços de reinserção social e os serviços do certificado de registo criminal. Sobretudo, no que respeita ao primeiro, o sistema deve corresponder ao seu esforço, não os inundando de pedidos de informação “inúteis” nos termos em que é explicado no relatório, isto é, de informação que à partida se prevê que é uma informação apenas “formal”, inconsequente ou porque existe informação idêntica recente no processo.

f) Embora ainda de forma tímida, mas parece estar a desenhar-se uma tendência de aumento significativo da aplicação das penas alternativas, como é o caso, da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade.

Algumas destas medidas ou situações serão abaixo incluídas no âmbito de problemas estruturais por consideramos que, apesar dessas dinâmicas, a forte disjunção entre a lei e a prática só é possível ser ultrapassada se se actuar sobre outros bloqueios do sistema de justiça penal, que não decorrem da lei processual.

### 1.3 Problemas e principais responsáveis

#### *Problemas gerais*

#### **a) A preparação da reforma e a falta de estudos prévios. Principal responsável: legislador**

Como referimos na Introdução Geral, o conteúdo e o curso das reformas é certamente diferente, consoante o diagnóstico que, no momento, for mais valorizado: o diagnóstico político dos comentadores e analistas da comunicação social, dos operadores do sistema ou o diagnóstico sociológico. No domínio da justiça penal, a alteração à lei das armas é um exemplo de reforma claramente influenciada pela proeminência do primeiro diagnóstico.

O diagnóstico dos operadores do sistema tem uma forte vertente funcional e corporativa, vinculada às percepções da sua experiência e a preocupações dos profissionais. O diagnóstico sociológico, assente na avaliação sólida e rigorosa do desempenho do sistema judicial e das instituições conexas, mostra o funcionamento real do sistema judicial no seu conjunto. Este diagnóstico não ignora os outros, até porque também eles incorporam uma verdade sobre o sistema, se bem que muito parcelar, mas que é importante confrontar. O que este diagnóstico procura é uma aproximação o mais possível da realidade do modo de funcionamento do sistema de justiça. É este tipo de diagnóstico que consideramos dever estar no lastro dos processos de reforma estruturantes.

Ora, uma das fortes críticas que se faz à actual reforma penal assenta precisamente na ausência de estudos prévios. Do que foi possível conhecer, não houve, durante o processo da reforma, um debate sistematizado e assente em estudos concretos sobre as soluções em discussão. É certo que a Unidade de Missão previa a possibilidade de representação de vários organismos do judiciário, o que veio a acontecer, mas essa representação é informada por diagnósticos dos operadores, muitas vezes, sem qualquer discussão interna no âmbito dos órgãos que representam, e não pode substituir, quer os estudos empíricos sólidos, quer um debate dogmático mais alargado. Esta circunstância, aliada ao curto período de *vacatio legis*, e, ainda, ao facto de terem existido, já com a lei em vigor, duas declarações de rectificação do Código de Processo

Penal e uma do Código Penal, está no lastro de muitas reacções negativas que se seguiram à entrada em vigor da reforma.

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.

Ainda no campo da justiça penal, um outro exemplo de má condução legislativa, com sérias consequências na investigação criminal, levando a que as prioridades acabem por ser “letra morta”, é o que se passa com a Lei de Política Criminal. A definição das prioridades de investigação criminal devem exigir um conhecimento sólido, com base em estudos empíricos, dos fenómenos criminais nas suas várias vertentes, das cifras negras do crime, identificando-se quais os crimes mais nocivos para os cidadãos e para a democracia. Uma vez definidos, exige um consenso social e responsabilidade política no seu combate. Este não pode ser um campo de casuística subjectiva de quem está, no momento, no exercício de determinadas funções ou o resultado do que aos senhores deputados, de acordo com as suas experiências, lhes parece mais adequado. Este tem que ser um campo de forte compromisso e exigência social. E para que haja esse compromisso e essa exigência é preciso que haja debate social, mas um debate transparente e solidamente informado.

Acresce que para se tornar num instrumento exequível, de verdadeira prioridade, não pode incorporar um conjunto tão vasto de crimes de onde dificilmente qualquer fenómeno criminal está excluído.

Assim, para ultrapassar as más práticas legislativas, de que ultimamente tanto se fala, cuja responsabilidade principal tem que ser imputada ao legislador, no caso das leis penais à a Assembleia da República, não basta convocar a boa técnica legislativa. Ela é crucial. Mas ela só pode ser devidamente aplicada se conhecer bem a realidade em que vai operar.

#### **b) A perspectiva sistémica. Principal responsável: legislador**

Uma outra componente, de que esta reforma se mostra falha, decorre da anterior. Também aqui a principal responsabilidade tem que ser imputada ao legislador. Temos vindo a chamar atenção para a importância das políticas

públicas de justiça incorporarem uma perspectiva global do sistema. É claro que não se vai poder reformar todo o sistema em simultâneo. Mas, quando se vai intervir em determinado sector, essa intervenção tem que incorporar uma visão global, não só de todo o sistema, mas, por maioria da razão, do sector onde se está a intervir, sob pena de gerar incongruências na aplicação da lei.

A nossa posição no sentido de pensar o sistema de um ponto de vista global, partindo do conhecimento do terreno e dos indicadores do funcionamento, salientando as articulações e desarticulações das diferentes instituições, de forma a consolidar um diagnóstico profundo sobre o estado do sistema judicial, vem de longa data. Dentro desta lógica de densificação da reflexão acerca do funcionamento do sistema antes de reformá-lo e da necessidade das reformas terem uma perspectiva sistémica já, em 1999, propúnhamos uma moratória às reformas judiciais avulsas. Defendíamos a importância de se fazer um balanço sobre o que se sabia a respeito da matéria, reunindo estudos e ideias sobre os diferentes aspectos da reforma judicial. Em nossa opinião, esta era e é a via alternativa à proliferação de reformas pontuais, ineficazes ou contraproducentes, uma via capaz de em muito contribuir para inversão da tendência desprestigiante do sistema de justiça.

Reconhecendo como fundamental essa estratégia, os nossos trabalhos, ainda que dirigidos especificamente a determinado sector, procuram sempre integrar uma visão de conjunto. Por exemplo, no estudo que apresentámos sobre o mapa judiciário salientávamos que a proposta de reorganização da justiça não poderia ser feita de forma isolada devendo ser integrada numa reflexão mais abrangente para melhorar a eficiência e a qualidade da administração da justiça. Definimos, assim, as principais linhas que, na nossa perspectiva, deveriam orientar a reforma do mapa judiciário, procurando articular com ela outras reformas estratégicas da justiça em domínios vários, como, por exemplo, as leis processuais, a modernização e organização dos tribunais, o sistema de avaliação interna e externa ou a formação e o recrutamento dos operadores judiciais.

Além disso, em 2005, publicámos, a partir da investigação e da reflexão acumulada, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, um trabalho que designámos “ Para uma agenda da Reforma da Justiça”, na qual definíamos um

conjunto de objectivos estratégicos que, no nosso entender, deviam integrar uma agenda de reforma do sistema judicial português.

Contudo, apesar de algumas melhorias nesse campo, de que é exemplo a reforma do mapa judiciário, a tradição portuguesa de alterações ou reformas mais ou menos avulsas, sem que, no seu lastro, haja um conhecimento sólido e integrado de todo o campo ao qual se dirigem, ainda está muito enraizada.

A reforma da justiça penal de 2007 sofre, também, desse vício. As alterações legislativas avulsas que se lhe seguiram (alteração aos tipos de crime de subtração de menor e violação de obrigação de alimentos pela Lei n.º61/2008, de 31/10; a Lei das Armas (Lei 17/2009, de 6 de Maio) e proposta de lei sobre violência doméstica) confirmam as críticas de que a falta de uma perspectiva global e de um diagnóstico sociológico consistente resultaram numa reforma legislativa que muitos autores consideram padecer de incongruências dogmáticas - a mais visível a alteração do paradigma do segredo de justiça - mas, também, por exemplo, as restrições de aplicação do regime da detenção relativamente a alguns tipos de crime.

Atendendo a esta última circunstância, a Lei das Armas (Lei 17/2009, de 6 de Maio) veio proceder a um alargamento da possibilidade de detenção fora do flagrante delito, no âmbito dos crimes cometidos com armas, deixando de se prever o pressuposto material “fundadas razões para considerar que o visado se não apresentaria espontaneamente perante autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado”, bem como ao alargamento da possibilidade de aplicação da medida de coacção prisão preventiva aos crimes cometidos com armas puníveis com pena de prisão superior a três anos. Idêntica formulação está a ser discutida para o crime de violência doméstica. O *continuum* do processo de reforma, por esta via, agrava a incongruência interna 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, a necessidade de articulação entre os tribunais e o sistema prisional para a definição da situação jurídico-penal dos reclusos, com consequências muito negativas no acesso destes a medidas de flexibilização das penas; ou entre o sistema judicial e outros serviços auxiliares da justiça, como são os serviços de reinserção social e os serviços de perícias. Mas, é, sobretudo, no

campo da investigação criminal, das (des) articulações várias entre os órgãos de polícia criminal e entre estes e os serviços do Ministério Público e dentro do próprio Ministério Público que esta questão se coloca com mais acuidade.

**c) Vacatio legis e adaptação. Principal responsável: poder legislativo. No esforço de adaptação: responsabilidade partilhada com o poder judicial<sup>518</sup>**

Uma outra ideia central que esta reforma perdeu de vista é que a introdução, com sucesso, de mudanças com impacto no funcionamento das organizações, designadamente nas rotinas de trabalho, exige a verificação de duas condições fundamentais. A primeira é uma cuidadosa preparação prévia, para qual a qual os estudos em muito contribuem.

A segunda é que as mesmas sejam precedidas de um período de adaptação e consolidação dos operadores ao modelo reformador, envolvendo-os, o mais possível, naquele processo e comprometendo-os com o seu resultado. 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. É fácil perceber que um novo contexto em que se mantém os velhos problemas e em que não se procurou a adesão dos operadores é também um contexto em que se aumenta a sua resistência no processo de aplicação das alterações. Este é um esforço, cuja responsabilidade, tanto recai sobre quem faz a lei, como sobre quem a aplica.

Como se sabe, as reformas do Código Penal e do Código de Processo Penal foram publicadas em Diário da República em 29 de Agosto de 2007 (no que respeita ao Código de Processo Penal) e em 4 de Setembro de 2007 (relativamente ao Código Penal), em finais de férias judiciais e ainda a decorrer o período legal em que os vários operadores do sistema se encontram numa fase

---

<sup>518</sup> Quando, neste relatório, se fala em poder judicial está a entender-se o conceito em sentido lato, incluindo todos os órgãos e agentes, incluindo magistrados judiciais e do Ministério Público e, em algumas situações, também advogados.



de ajustamento às movimentações e novas colocações. A entrada em vigor das referidas reformas foi em 15 de Setembro de 2007, escassos dias após a publicação. E é necessário não esquecer que, pelo menos, uma importante alteração ao projecto de lei aprovado na generalidade e discutido dentro da comunidade jurídica, o regime do segredo de justiça, foi realizada na discussão na especialidade, sem que tivesse havido conhecimento prévio e debate quanto a ela.

As leis foram, assim, publicadas, não só num período em que se inicia um ano judicial e em que uma parte substancial dos operadores estava ainda em gozo de férias, como ainda com matérias inovadoras que aqueles operadores não conheciam e não previam. Esta circunstância foi, porventura, a principal razão que catapultou a reforma para uma notoriedade mediática além do expectável, atendendo a que tinha sido aprovada com largo consenso no Parlamento, e a que mais influenciou o ambiente de confronto e de resistências que se lhe seguiu.

Como já referimos, foi no segredo de justiça, matéria que mais alterações sofreu no debate da especialidade provocando uma mudança radical no seu paradigma de funcionamento, que se sentiram as maiores dificuldades de adaptação dos operadores no período imediatamente subsequente à entrada em vigor da reforma. Nessa altura, todos os processos de inquérito, de acordo com o regime até então em vigor, encontravam-se em segredo de justiça, situação que se alteraria, também relativamente a todos, no dia em que a reforma entrasse em vigor. Vários entrevistados relataram os dias subsequentes como verdadeiramente caóticos, experiência que iria condicionar a sua atitude em face da reforma. Os órgãos de polícia criminal, em algumas comarcas, recordam que não tinham, nem o magistrado do Ministério Público titular do inquérito para aplicar ao processo o segredo de justiça, nem juiz de instrução criminal para validar tal aplicação, mas apenas magistrados de turno, não sabendo o que fazer a requerimentos dos arguidos que pediam o acesso aos autos.

Os magistrados do Ministério Público, acrescentam, ainda, a dificuldade em localizar e avaliar todos os processos que deveriam, mediante as novas regras de acesso aos autos, estarem sujeitos a segredo de justiça. É certo que esta “queixa” mostra uma organização funcional interna e métodos de trabalho

ineficientes. Mas, se o legislador se tivesse preocupado em conhecer as condições em que a reforma iria operar teria que conhecer esta circunstância. Como forma de combater aqueles constrangimentos de ordem organizacional, em alguns serviços do Ministério Público optou-se por determinar a aplicação do segredo de justiça aos autos apenas quando alguma das partes viesse requer o acesso aos mesmos, o que motivou fortes reacções por parte de advogados, considerando-as como regras restritivas dos direitos dos arguidos. E, de facto, não podem deixar de se considerar como tal. Mas, também, tem que se compreender a estratégia de “sobrevivência” do Ministério Público, sobretudo, em serviços com grande volume processual. Este procedimento permitiu, assim, ir sindicando a necessidade de garantir o segredo de justiça relativamente aos vários inquéritos pendentes.

Questão diferente é a continuidade que se verifica destes procedimentos em algumas comarcas. Pudemos constatar, na fase final da monitorização, que a regra é, cumprindo a lei, aplicar o segredo e requerer ao juiz a sua validação imediatamente à abertura do inquérito, nos processos que o Ministério Público considere deverem ser investigados ao coberto do segredo de justiça. Há, contudo, alguns serviços do Ministério Público que tendem a manter resquícios da estratégia inicial. A hierarquia do Ministério Público deve dar orientações claras sobre os procedimentos nesta matéria, incluindo o modo e a extensão do acesso aos autos.

Neste esforço de adaptação à reforma e aos seus objectivo não podem estar isentos os operadores e, acima de tudo, as suas estruturas organizativas. Já dissemos que 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.

A verdade é que entre nós, não assistimos, em geral, a uma atitude pró-activa nesta matéria, por parte dos órgãos dos corpos profissionais, em especial dos Conselhos Superiores das Magistraturas e do Ministério Público, que deslocam para o campo do poder político o ónus dessa função. Deparámo-nos,

no terreno, com várias situações emblemáticas desta demissão, de que damos conta ao longo do relatório. Destacamos a passividade com que se assiste a decisões tão heterogêneas em matéria procedimental, nalguns casos, como na recusa de julgamento sob a forma de processo sumário e abreviado, depois de vários acórdãos dos tribunais superiores se terem pronunciado sobre a questão em recurso de conflito de competência.

Ou, ainda, à discricionariedade na aplicação da suspensão provisória do processo e na acusação em determinada forma especial de processo, quando se verificam os pressupostos que permitem lançar mão daquelas possibilidades, sem que, na maioria das situações, a hierarquia do Ministério Público intervenha.

No nosso sistema judicial, a tendência para tudo se reconduzir à independência e autonomia dos agentes judiciais é enorme, acabando por funcionar como excelente “alibi” para essa passividade. E o oposto de passividade pode consistir, tão só, no estar atento e agir em conformidade, por exemplo, promovendo inspecções extraordinárias ou debates atempados sobre determinadas questões. Os conceitos de independência e autonomia não são elásticos, além de que tamanha elasticidade acaba por os deslegitimar e enfraquecer, quando deveriam ser por todos defendidos como conceitos nucleares e essenciais do sistema judicial. Facilmente se compreende que dentro do nuclear não pode caber tudo.

Consideramos que é fundamental que, de forma suficientemente alargada, se promova, entre nós, uma discussão dogmática consequente sobre os limites daqueles conceitos. Aliás, esta discussão deve, ainda, ser considerada fundamental para a definição de critérios de avaliação.

No que respeita à 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 reforma e dar lastro a que os operadores não sentissem a obrigação de empreenderem um esforço de adaptação aos seus objectivos. Os agentes judiciais queixam-se da falta de solidariedade institucional, por parte do legislador, para com aqueles que teriam de aplicar a reforma. E têm toda a razão.

Esta legislatura teve, no campo da justiça, duas reformas, cujos processos de entrada em vigor foram opostos no que se refere às boas práticas: uma, a reforma do mapa judiciário, cuja entrada em vigor, certamente com algumas deficiências, buscou consensos e a via da experimentação e avaliação. A outra, a reforma penal, que não cuidou minimamente de preparar a sua entrada em vigor. A primeira deve ficar como um exemplo a seguir. A segunda como um exemplo a nunca mais se repetir.

### ***Os problemas estruturais***

#### **d) Cultura Judiciária. Co-responsabilidade: poder judicial, poder executivo e sociedade**

Já dissemos em outro lugar que não há reformas que resolvam os problemas se não houver uma cultura judiciária que as sustente. Ora, a criação de uma nova cultura judiciária exige muito mais, quer das faculdades de direito, quer dos sistemas de recrutamento e formação das profissões jurídicas, em especial do Centro de Estudos Judiciários e da Ordem dos Advogados, quer ainda dos órgãos de gestão e avaliação das magistraturas. Nessa medida, a sua responsabilidade é repartida pelo poder executivo, pelo poder judicial e pela sociedade.

Só a mudança cultural - que para que ocorra “amanhã” exige que se definam e comecem a executar, desde já, os instrumentos dessa mudança - é que pode impedir atitudes de resistência a alterações legais, mais chocantes naquelas, cujo objectivo principal é o aprofundamento de direitos e garantias constitucionalmente consagrados. O trabalho de campo realizado permitiu identificar vários casos emblemáticos dessa resistência, alguns com sérios efeitos perversos.

Destacamos, nestas conclusões gerais, a resistência à maior utilização de formas especiais de processo e da suspensão provisória do processo (embora, como deixámos claro, nem toda a sub-utilização resulte deste factor) ditada por interesses subjectivos, de que é exemplo a “complicação das agendas”; o facto de não ser possível dar “baixa” imediata do processo; porque dá mais trabalho propor o fim do processo de forma consensual que por acusação ou

arquivamento; ou simplesmente porque não se concorda com a lei. Iguais resistências, por razões semelhantes, foi possível identificar na aplicação de penas alternativas à prisão, designadamente, da pena de prestação de trabalho a favor da comunidade e da vigilância electrónica ou às inovações no âmbito da liberdade condicional.

Pior que as resistências são alguns efeitos perversos, que só uma outra cultura judiciária, que informe também os órgãos de gestão dos corpos profissionais, pode mudar. Com enorme perplexidade nossa, os agentes judiciais anunciam como um desses efeitos, que atribuem ao legislador, uma tendência que se está a desenhar 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. De facto, como podemos verificar no Capítulo X, os indicadores mostram um aumento destas penas.

Apesar da tentativa de transferência para o legislador e para o poder político em geral desta responsabilidade, de que também não é isento, 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, estas atitudes. Se querem um poder judicial mais legitimado não podem continuar a transferir responsabilidades. Têm que assumir a sua quota-parte de responsabilidade.

Acresce que, na nossa perspectiva, só uma cultura judicial burocrática é que não impele o poder judicial para uma discussão verdadeiramente consequente de temas, como os 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), a organização da investigação criminal, a articulação dentro do Ministério Público na investigação, acusação e julgamento da criminalidade complexa ou a eficácia de prevenção geral e especial das penas e do modo de punir.

“Passivamente”, os agentes judiciais produzem despachos sobre despachos em investigações que sabem de antemão da sua ineficácia em termos de acusação e de condenação ou aplicam penas de prisão de curta duração a arguidos que pouco perigo constituem para a sociedade e muito menos para o Estado democrático, ou entopem os serviços com pedidos burocráticos de relatórios que só servem, como demonstramos em vários capítulos, para “cumprir” etapas, sem que, aparentemente, tal facto lhes cause grande estranheza ou incómodo ou os leve a interrogarem-se sobre os custos de tais práticas para a sociedade, ou, ainda, sem que procurem fomentar uma discussão consequente sobre a bondade da lei.

Naturalmente que, em termos individuais, há muitas excepções. Há atitudes muito diferenciadas. O problema é que a cultura judiciária dominante nas estruturas do poder judicial não deixa que estas diferenças se destaquem o suficiente de modo a inverterem aquela predominância. Os órgãos de governo do poder judicial devem assumir, para que possam verdadeiramente protagonizar processos de mudança, a sua responsabilidade por essa passividade.

Sintoma deste estado de coisas, é a seguinte alteração avulsa à lei penal que o poder político se viu obrigado a fazer. Face à evidência de que um dos principais bloqueios ao julgamento na forma de processo sumário, por alguns juízes, em especial de tribunais com grande volume processual, estava na utilização estratégica da decisão de reenviar os autos para outra forma de processo e, em consequência, transferi-los para outro tribunal, a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, veio determinar a seguinte redacção para o artigo 390º, n.º 2 do Código de Processo Penal: *“Se, depois de recebidos os autos, o Ministério Público deduzir acusação em processo comum com intervenção do tribunal singular, em processo abreviado, ou requerer a aplicação de pena ou medida de segurança não privativas da liberdade em processo sumaríssimo, o tribunal competente para delas conhecer será aquele a quem inicialmente os autos foram distribuídos para julgamento na forma sumária”*.

**e) Formação e recrutamento interno. Co-responsabilidade: poder judicial e poder executivo**

Quando se fala de objectivos estratégicos e de reformas estruturantes do sistema judicial, um dos vectores que emerge, de imediato, é o vector formação, colocação e progressão na carreira, em especial dos magistrados. A formação, quer a formação inicial, quer a formação permanente assume um papel central, não só tendo em vista o aumento da eficiência do sistema, mas também da melhoria da qualidade da justiça e da criação de uma nova cultura judiciária. A nossa perplexidade quanto a esta matéria reside no seguinte facto. A questão da formação, em especial da formação e colocação dos magistrados vs especialização, é uma questão transversal nas opiniões de todos os corpos profissionais. Todos reclamam por mais formação, por critérios de especialização para o exercício de determinadas funções. A perplexidade reside no facto de a abrangência e a intensidade de tais reclamações ainda não ter sido capaz de provocar uma mudança de estratégia nas políticas públicas da justiça de modo a incluir aqueles vectores. 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. Apesar de alguns sinais positivos no âmbito da reforma do mapa judiciário, esta é uma questão ainda com fortes défices. 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.

Foram vários os exemplos em que a falta de 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. Poderíamos dizer que esta é uma questão que se coloca em todas as medidas avaliadas. Ao longo do relatório damos conta de vários exemplos.

Há que distinguir entre a formação geral para a aplicação da reforma, carência que todos denunciam, mas, em especial, os órgãos de polícia criminal (situados no extremo mais fraco da cadeia hierárquica do sistema penal), salientando o medo de má aplicação da lei e, conseqüentemente, de sujeição a

responsabilidade civil. Sem formação adequada, e, muitas vezes, sem apoio, os agentes viram-se, no terreno, confrontando-se com situações sobre as quais não sabiam como agir, nomeadamente no âmbito de situações de flagrante delito ou da detenção em geral. Relembre-se que o novo enquadramento legal veio mudar práticas, que teriam que ser endogeneizadas. Nos últimos meses do período de monitorização, a prática e o melhor conhecimento da lei, foram esbatendo essa premência.

Diferente desse tipo de formação é a formação especializada para o exercício de determinada função. A reforma procurou atingir um equilíbrio entre a garantia e aprofundamento dos direitos do arguido e a eficiência da investigação. Perante esta dualidade de objectivos, a lei reconfigurou, com consequências na sua actuação prática, os papéis dos vários intervenientes no processo, com especial destaque para o juiz de instrução criminal (que passou a assumir um papel central na fase de inquérito, nomeadamente no que respeita à validação do segredo de justiça e às decisões que toma no âmbito do interrogatório judicial) e para os advogados, reforçando as suas possibilidades de intervenção ao longo de todo o processo.

No que respeita aos juízes de instrução, a densidade do papel que assumem nesta nova reconfiguração, obriga a que se olhe seriamente para a sua preparação adequada para o exercício daquelas funções. Foram várias as situações que, ao longo do trabalho de campo, foram apontadas como causa de deficiente formação e que constituem preocupação, tanto dos magistrados do Ministério Público, como de advogados. Da acção dos juízes de instrução pode depender muito o êxito da investigação, mas também o cumprimento dos direitos fundamentais do arguido.

A questão da formação especializada dos juízes também se colocou, no que respeita aos juízes de julgamento da criminalidade económica complexa. Os agentes judiciais tendem a chamar a atenção para a enorme dificuldade de os juízes apreciarem e decidirem, sem apoio, sobre matérias muito técnicas, quer nos seus conteúdos, quer nos seus procedimentos. Consideram que, em muitos casos, as sentenças absolutórias ou a diminuição de crimes em condenação pode decorrer de deficiências na apreciação da prova por dificuldades dos juízes de julgamento.



A formação especializada dos magistrados, quer dos juízes, quer dos magistrados do Ministério Público para o exercício de funções nos tribunais de execução de penas é há muito reclamada. Neste trabalho foi, muitas vezes, evidenciada esta questão por parte dos advogados e, como vimos no Capítulo X, com sérios reflexos na aplicação da lei relativamente à liberdade condicional.

A par dessa formação, foi clara a defesa, pela maioria dos entrevistados com contacto nesta área, de formação especializada para os magistrados do Ministério Público envolvidos na investigação e julgamento da criminalidade grave e complexa, em especial da criminalidade económica. A natureza dos crimes, o *modus operandi*, as pessoas envolvidas e as redes que as protegem exigem conhecimentos especializados, quer jurídicos, quer de outra natureza, incluído de estratégia da investigação (a investigação *by the book*). A colocação de magistrados do Ministério Público em organismos que lidam com este tipo de processos deve depender dessa formação prévia. É uma questão demasiado séria do Estado de direito para se ir aprendendo experimentando, como actualmente acontece. É claro que a prática é importante, mas sê-lo-à muito mais quando se trabalha com formação adequada.

Consideramos que devem ser desenvolvidas medidas consequentes nesta área, envolvendo, também, os órgãos de polícia criminal. Em vários fóruns que promovemos no âmbito do trabalho de monitorização, advogados, que patrocinam alguns dos casos mais mediáticos relacionados com a criminalidade económico-financeira, foram unânimes em apontar inúmeras deficiências à acusação. Desde logo, porque não existem conhecimentos sólidos entre nós que leve a que se definam linhas de investigação, consoante o tipo de crime em causa.

Os problemas que hoje se colocam só poderão ser ultrapassados com um Ministério Público e polícias devidamente articulados e preparados. Os poderes, político e judicial, têm que assumir se o combate à aquela criminalidade é ou não uma prioridade do Estado democrático. Se consideram que sim, têm que agir de forma consequente. Revela-se, assim fundamental reconfigurar os programas de formação dos agentes judiciais para a investigação criminal, bem como a sua colocação, sobretudo, para a investigação da criminalidade complexa

Mas, a falta de preparação dos magistrados do Ministério Público no âmbito da investigação é, também, denunciada nos casos de outra criminalidade de menor gravidade, mas que exige, por exemplo, a promoção de determinadas diligências e ou pedidos de realização de perícias. Aliás, foi neste último aspecto que a crítica mais se fez sentir, com os serviços de perícia a denunciarem a existência de pedidos que, na verdade, são mais pedidos de informação, objectos de perícias mal definidos ou excessivamente alargados, processos mal instruídos, implicando um acumular de pedidos evitáveis ou obrigando os serviços a pedir mais elementos, o que atrasa a perícia e, conseqüentemente, o respectivo processo de inquérito e burocratiza o serviço.

No que respeita aos advogados, o trabalho de campo permitiu identificar, no geral, duas situações opostas: os casos de arguidos que podem pagar a advogados especializados; e todos os outros, independentemente da sua condição de advogado constituído ou nomeado no âmbito do sistema de apoio judiciário. Os primeiros, estão atentos a todos os passos do processo e utilizam todas as possibilidades que a lei ou o sistema lhes permite para instrumentalizar o processo em benefício do seu cliente. A intervenção dos segundos é, em geral, avaliada como muito deficiente. A impressão que se colhe é de uma intervenção muito pouca activa e distante.

Esta bipolarização entre advogados tecnicamente competentes e advogados “formais” é denunciada pelos entrevistados e ocorre em todas as fases ou situações de processo. É, por isso, um problema sobre o qual a Ordem dos Advogados e as suas estruturas devem procurar reflectir e agir.

#### **f) Organização do sistema. Co-responsabilidade: poder judicial e poder executivo**

Como já referimos, da fase de inquérito à execução das penas, o processo penal percorre e depende de uma teia de múltiplas organizações e agentes judiciais, quer dentro do sistema judicial, quer em outras entidades que com ele colaboram. Este funcionamento multi-direccionado faz com que a eficiência do sistema penal dependa, em primeira linha, da articulação eficiente entre as diversas instituições e agentes. No decurso do trabalho de campo

encontrámos vários exemplos de desarticulações, quer entre o Ministério Público e o juiz, quer entre aqueles e os serviços auxiliares da justiça. O funcionamento, tendencialmente atomístico, mesmo dentro da mesma instituição, como, por exemplo, dos serviços do Ministério Público que acusa para os serviços do Ministério Público que representa o caso em julgamento, dificulta essa interacção.

As desarticulações centram-se na fase onde elas são mais exigentes: na fase de inquérito. O Ministério Público, sendo o titular da acção penal, vê-se, nessa fase, como pólo agregador de estratégias de investigação, promovendo diligências que define ou que lhe são requeridas pelos órgãos de polícia criminal, solicitando e recebendo informações a e de entidades várias. Relaciona-se, assim, por um lado, com um conjunto cada vez mais alargado de órgãos de polícia criminal, e, por outro, com várias instituições que garantem o fornecimento das informações essenciais ao processo, designadamente, com as instituições que realizam perícias, mas também com muitas outras instituições da sociedade, em especial, as entidades bancárias, e instituições de outros países ou de coordenação internacional, para além, naturalmente, do juiz de instrução criminal.

Ao longo do relatório mostramos como a desarticulação com uma determinada instituição pode colocar em causa a eficiência do processo. Por exemplo, se há uma informação crucial para a conclusão do processo ou mesmo para a definição da linha de investigação que depende da resposta a uma carta rogatória ou do resultado de uma perícia, o processo pode ficar parado ou em “andamento aparente”, isto é, anda mas não é conclusivo. É, também, por isso, que se defende, não só mais eficiência em todas as articulações, mas mais estratégia de investigação que pode levar a ter que se abandonar determinado meio de prova, cuja morosidade de resposta põe em causa a sua utilidade, e procurar outros meios.

Damos vários exemplos da forma desarticulada como o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal funcionam, com consequências, quer na resposta à criminalidade de pequena e média gravidade, quer na resposta à criminalidade grave. Destaca-se pela insistência com que foi referido pelos órgãos de polícia criminal as situações de detenção. A definição das situações em que deve haver

lugar à detenção carece de uma relação institucional fluida entre MP e OPC. Nesse sentido, a falta de definição clara de como devem os OPC proceder face a situações concretas e a falta de acompanhamento, por parte da hierarquia policial e do MP, foram problemas frequentemente apontados. Em situações de flagrante delito que, por vezes, deixa os agentes policiais sem uma definição clara de como proceder (manter a detenção para primeiro interrogatório ou para apresentar em processo sumário, notificar para ser julgado em processo sumário ou apresentar o expediente ao MP para inquérito ou para aplicação ou promoção de medida de coacção).

Um outro exemplo, é o dos processos especiais. Nestes casos, o modelo de articulação entre polícias e MP na fase de inquérito com circuitos de comunicação e informação muito burocratizados erigem-se como obstáculos ao cumprimento do prazo para a dedução da acusação em processo abreviado. Identificámos diferentes exemplos de um modelo de articulação ineficiente entre polícias e MP, com impacto na utilização da forma sumária, como, por exemplo: (a) atraso na remessa do expediente para julgamento em processo sumário; (b) desarticulação entre o horário em que é apresentado o expediente e o horário em que é possível remetê-lo à distribuição; (c) deficiências no preenchimento do auto de notícia; (d) maus procedimentos na condução dos detidos.

Muitos destes problemas poderiam ser resolvidos com uma prática de reuniões periódicas entre Ministério Público e polícias. Mas, como foi repetidamente referido pelos agentes no terreno, as reuniões a um nível hierárquico de topo com a informação para baixo por via de despachos ou informações não são consequentes. Essa articulação deve ser feita, o mais possível, próxima de quem está no terreno das investigações.

A questão da eficiência da articulação entre Ministério Público e órgãos de polícia criminal, coloca-se, de forma muito exigente, no combate à criminalidade complexa, em especial à criminalidade de natureza económico-financeira. Foi possível ver como estes processos ganham, rapidamente, folhas e folhas com pedidos de diligências, promoções de diligência, num vaivém do processo, cujas leituras do curso da investigação é sempre muito assente na informação do papel e não numa discussão multidisciplinar em equipa sobre as linhas de investigação e os caminhos a percorrer.

É claro que um outro modelo de articulação e funcionamento, exige que se reflecta e se defina uma questão que, há longos anos, se debate entre nós, mas cuja discussão não se torna conseqüente, que é a questão da definição dos papéis, na prática concreta, do Ministério Público e dos órgãos de policia criminal (a velha questão da titularidade/ coordenação do inquérito vs autonomia técnica e táctica das policias). É uma discussão que se tem que fazer, de forma aberta e informada, e que permita que se avance.

Diga-se, aliás, que o ensaio de um outro modelo tem sido feito na investigação de alguma criminalidade, em especial no âmbito da criminalidade de natureza fiscal, no DCIAP e com a criação das chamadas “equipas especiais” para a investigação de determinados casos criminais. Consideramos, contudo, que esta não deve ser uma via casuística, mas um modelo organizacional diferente que poderá funcionar para a investigação da criminalidade grave e complexa.

O sistema de justiça penal tem que fazer uma distinção clara na sua organização e funcionamento e na gestão de recursos e meios necessários à investigação entre a criminalidade altamente organizada e complexa e a outra criminalidade de pequena e média gravidade. Já vimos como, na primeira, o método tradicional de estrutura e funcionamento do sistema na fase de inquérito enfrenta dificuldades acrescidas.

No actual de modelo de funcionamento e de resposta pericial, os prazos previstos para o inquérito, e que balizam os prazos do segredo, não permitem a eficiência da investigação de certos crimes, sobretudo dos crimes económico-financeiros, em que a investigação criminal é complexa e, em boa medida, depende da colaboração de entidades externas, cujo prazo de resposta é dilatado, como vimos no Capítulo VII.

Este tipo de investigação carece de estruturas, formação e meios que o Ministério Público ou os órgãos de policia criminal não têm, dependendo muitos de terceiros, não controlados pelos operadores judiciais. Salientam-se os exames periciais, os pedidos de informação a várias entidades externas, designadamente, a entidades bancárias, as cartas rogatórias, que, nalguns países, levam vários meses ou mesmo anos a cumprir.

A alteração do modelo de investigação, que implicará uma mudança para estratégias de investigação mais qualificadas e eficientes, um maior investimento nos meios periciais e uma utilização mais racional desses meios, não resolverão todos os problemas da investigação criminal, mas resolverão, certamente, muitos deles em ordem a uma investigação criminal mais eficiente e mais consequente (com acusações bem sustentadas que levem a condenações e que não sejam facilmente colocadas em causa em recurso) na criminalidade que afecta todos os cidadãos, porque corrói, de forma fatal, o Estado de direito democrático.

Acresce que, no âmbito desta criminalidade, a discussão no sentido da qualificação e eficiência de resposta não deve circunscrever-se à fase de inquérito, mas, igualmente, às fases subsequentes. 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 Ministério Público do tribunal da comarca onde irá ser julgado.

O que significa que, de um momento para o outro, o magistrado do Ministério Público vê-se confrontado com um processo de milhares e milhares de folhas com prova, designadamente, prova pericial complexa. Ora, aquele magistrado, que não esteve envolvido na investigação, não conhece a prova e a estratégia, vê-se com poucos dias para sustentar e defender uma prova e uma acusação que não produziu, cujos pontos fortes e pontos fracos não conhece. É claro que se o Magistrado do Ministério Público sustenta mal a prova, o processo tem o destino que se conhece para muitos: a absolvição.

Independentemente da alteração futura do modelo, no actual, esta é uma questão, pelos efeitos negativos que está a ter, que deve merecer uma atenção cuidada, e imediata, das estruturas do Ministério Público.

No que respeita à complexidade técnica desses processos, os juízes de julgamento, embora em papéis diferentes, enfrentam idênticos problemas.

Como referimos no Capítulo VI, um número substancial e diversificado de crimes depende da produção de prova pericial, desde os crimes de condução sob o efeito do álcool e substâncias psicotrópicas aos crimes de branqueamento de capitais. O tempo de resposta das entidades responsáveis pela sua realização influencia, em muito, o tempo do próprio processo. Verificámos que a

demora na obtenção de exames periciais em geral, especificamente nas perícias científicas e financeiras solicitadas ao Laboratório de Polícia Científica e ao Departamento de Perícia Financeira da Polícia Judiciária, nas perícias informáticas e, em alguns casos, dos exames do Instituto de Medicina Legal, constitui um dos bloqueios, mais frequentemente assinalados, pelos operadores judiciais.

No Capítulo VI vimos como a dilação da resposta é consequência de um conjunto diversificado de factores, nomeadamente, da capacidade de organização, das dificuldades de contratação de recursos humanos e da adequação dos quadros e dos meios existentes ao crescimento da procura por determinados tipos de exames periciais. Esta é uma questão que tem que merecer uma forte reflexão, quer dotando os serviços do Ministério Público de assessorias técnicas que impeçam perícias desnecessárias e ajudem na definição do objecto das questões mais complexas, quer apostando na formação daqueles agentes, quer, ainda, na avaliação rigorosa das necessidades dos serviços de perícias de modo a dotá-los dos recursos necessários.

Noutra dimensão, a organização do funcionamento interno das instituições e os respectivos métodos de trabalho, bem como a sobrecarga de volume processual em alguns tribunais são factores com impacto decisivo no desempenho dos diferentes órgãos do sistema e com consequências nos tempos e na eficiência da tramitação dos processos.

Além do que já se deixou dito quanto à fase de inquérito, salientam-se outras ineficiências, como, por exemplo, as dificuldades de agendamento de audiências, a “retenção”, em primeira instância, dos processos de recurso para resolver questões incidentais que deveriam ser resolvidas por traslado, ou a forma de agendamento dos actos do juiz de instrução que leva a que se evite o envio do processo ao JIC para aplicação de uma medida de coacção que não seja a prisão preventiva.

O (não) funcionamento das linhas hierárquicas, no âmbito do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal, foram, ainda, apontados como dificuldades à realização dos objectivos da reforma em vários aspectos. Em especial, no que se refere à acção do Ministério Público, uma vez que é ele o titular da acção penal, foi salientado por vários dos seus agentes, com funções e

responsabilidades muito distintas, a falta de orientações precisas da hierarquia em vários domínios. Por exemplo, na aplicação da suspensão provisória do processo e nos processos especiais, foi, diversas vezes, salientado o papel da coordenação do MP no campo da uniformização de procedimentos, da definição de *guidelines* e do incentivo à aplicação do instituto.

Ao nível local, os actores envolvidos salientam um conjunto de obstáculos que dificultam o trabalho de coordenação no âmbito do MP: acumulação de trabalho por parte dos procuradores coordenadores, falta de meios para o exercício da tarefa de coordenação, insuficiência de dados estatísticos como ferramenta essencial de gestão, inadequação entre as funções inicialmente concebidas para as Procuradorias Gerais Distritais e as tarefas que realmente são chamadas a exercer. Foram, ainda, referidas dificuldades na rede informática e, ainda, falta de interlocução entre os diferentes níveis hierárquicos de modo que nem sempre as determinações da PGR têm ressonância em toda a hierarquia do Ministério Público.

Saliente-se, ainda, que a actuação dos procuradores de círculo ou dos procuradores coordenadores faz-se num quadro de funcionamento atomístico, não coordenado, o que gera procedimentos díspares nas várias comarcas. Assim, se é certo que em algumas comarcas parece ter havido um esforço de organização concertada dos serviços; para a maioria dos entrevistados, os magistrados continuam a não assumir, de forma eficiente, aquelas funções de coordenação.

Ainda neste âmbito, salienta-se a necessidade urgente de se definir os termos em que deve ocorrer a relação entre o sistema judicial, globalmente considerado, e, em especial, na fase de inquérito, e a comunicação social. Como vimos no Capítulo III, e podemos verificar quotidianamente, os meios de comunicação social referem, por vezes com cópia de documentos, factos de processos que estão em segredo de justiça, que, por isso, são vedados aos diferentes sujeitos processuais.

Além da violação dos direitos dos arguidos e de outros intervenientes, esta situação gera um circo mediático que está a transferir, muito perigosamente, para o palco dos *media* a discussão da culpa, do crime, o palco do julgamento. A imprensa denuncia as “acusações”; os arguidos, às vezes



ainda apenas suspeitos, vêm-se defender; ouvem-se testemunhas, tudo em directo. Os julgamentos mediáticos estão aí e em força. Todos parecem aproveitar o momento porque advinham que no palco da justiça talvez ele nunca venha a acontecer. Esta situação, a que é preciso por cobro de imediato, é altamente desprestigiante para a justiça e para os seus agentes. Além de que é certamente perturbadora para o curso normal do processo. Se o processo está em segredo, que se guarde! É claro que o modelo que acima falávamos de *vai vêm* do processo torna a responsabilidade altamente difusa pela violação do dever de segredo.

A introdução de novas tecnologias tem um impacto decisivo na solução ou no agravamento dos bloqueios organizacionais. Foi mencionado, relativamente a vários aspectos do processo penal, a necessidade de instalação uma rede informática, no âmbito da fase de inquérito, que permita, não só a comunicação de informação entre diferentes entidades, em especial entre MP e órgãos de polícia criminal, 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 Ministério Público.

A implementação do SINOVA, que tinha como objectivo introduzir mecanismos de simplificação na tramitação do processo de nomeação de defensor, deu origem a outros constrangimentos, como mostrámos nos Capítulos V e VI, considerado lento e indutor de erros e entropias no sistema.

Relativamente à introdução do SIMP, que veio desburocratizar o procedimento de comunicação do excesso de prazo de inquérito, há queixas relacionadas com as dificuldades em aceder ao sistema.

A criação de uma base de dados para a suspensão provisória do processo pela PGR deu resposta a uma das dificuldades assinaladas pelos operadores à sua aplicação. São, contudo, apontadas dificuldades práticas na utilização da base de dados referentes à lentidão do sistema informático e às deficiências do motor de busca.

**g) Dificuldades de natureza legislativa. Responsabilidade: poder político**

Por tudo o que acabámos de dizer, consideramos que as alterações à lei, que a seguir propomos, devem ser cirúrgicas, apenas correctivas no sentido potenciar alguns dos 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 em geral e, em especial, para a fase de investigação. Deve-se abrir na sociedade portuguesa um debate sobre esta matéria. Mas, as alterações legais que venham a colocar em causa o actual modelo devem ser devidamente sustentadas em estudos e numa ampla discussão dogmática.

Ao longo do relatório, no que respeita às várias medidas, foram assinaladas, pelos agentes judiciais, dificuldades ou divergências na interpretação de algumas normas. Deixamos aqui uma síntese das principais questões levantadas. Diga-se, contudo, que tem cabido à jurisprudência um papel relevante na pacificação e integração daquelas divergências. Não só por este efeito, mas também pelo decurso do tempo de vigência de reforma, algumas das questões surgiram muito menos evidenciadas nos últimos meses de trabalho de campo.

São as seguintes as questões que apurámos como as mais relevantes, enumeradas sem qualquer ordem de relevância. A fundamentação das diferenças de interpretação encontra-se no corpo do relatório.

**Detenção.** Quanto: i) à interpretação do conceito de “fundadas razões ” para que haja perigo de fuga; ii) dificuldade de apresentação de arguidos, não detidos em situação de flagrante delito, para aplicação de medida de coacção, por não estar o interrogatório judicial de arguido não detido expressamente previsto na lei (à excepção do previsto artigo 385.º n.º 3 do CPP, no âmbito dos processos sumários).

**Prisão Preventiva.** Dúvidas no que diz respeito ao conceito de “criminalidade violenta” e à conjugação com o disposto no artigo 1.º, al. j), do Código de Processo Penal.

**Constituição do Arguido.** Dificuldade dos operadores judiciários na densificação do conceito de “fundadas suspeitas”. No entanto, ultrapassado o período inicial da entrada em vigor da reforma, esta dificuldade tende a esbater-se.

**Interrogatório do Arguido.** Dificuldade de identificar quais os elementos que deverão ser revelados ao arguido, nos processos sujeitos a segredo de justiça. Esta é uma área de tensão entre perspectivas dos advogados e dos magistrados.

**Intervenção do advogado na fase de inquérito.** O impedimento de o advogado que acompanha a testemunha não poder ser o que assegura o patrocínio do arguido é pouco limitativo, permitindo situações como a do patrocínio por outro colega de escritório.

**Segredo de Justiça.** Divergências quanto: i) à aplicação da lei no tempo, no que respeita à contagem dos prazos de inquérito e dos prazos previstos no artigo 86.º do CPP; ii) no que respeita à articulação e definição funcional de competências entre o Ministério Público e o Juiz de Instrução Criminal no sentido de saber se esta validação é meramente formal ou material; iii) quanto ao tempo pelo qual pode ser prorrogado o período máximo de adiamento do acesso aos autos; iv) quanto à definição do âmbito do acesso aos autos.

**Prova.** Interpretação divergentes, quanto: i) a quem compete ordenar a transcrição de escutas telefónicas para aplicação de medida de coacção; ii) o regime da prova digital e outras formas de transmissão de dados por via telemática deixou de fora do catálogo de crimes em que é possível o recurso a esta prova um conjunto de crimes que dificilmente será possível investigar sem o recurso à mesma, designadamente, ao limitar o acesso àqueles dados ao catálogo de crimes constante do artigo 187.º, n.º 1, do CPP, que não prevê o crime de difamação, impedindo a investigação de actos difamatórios difundidos através da Internet; iii) dificuldades de interpretação da lei quanto aos critérios que devem ser usados para a realização de uma busca domiciliária nocturna.

**Processos Especiais.** Divergências quanto: i) à possibilidade de, face às mudanças no quadro da detenção, o juiz utilizar a faculdade de expedir um mandado de detenção de forma a garantir a presença do arguido na audiência

de julgamento; ii) restrições da recorribilidade nos casos do processo sumário e abreviado (só admissível recurso da sentença ou de despacho que puser termo ao processo); iii) quanto à obrigatoriedade de entrega da cópia do auto de detenção ao arguido antes da sua apresentação para sumário; iv) se, em sede de inquérito, o acesso ao auto de detenção e ao processo está condicionado ao pedido, mediante requerimento, a ser dirigido ao magistrado do Ministério Público titular do caso, por força do artigo 89.º, n.º 1, do CPP; v) quanto à obrigatoriedade de notificação do despacho de acusação em processo abreviado.

***Suspensão Provisória do Processo.*** Dúvidas quanto à (i) possibilidade de o juiz aplicar, a requerimento do arguido, suspensão provisória nos processos especiais depois de proferida acusação; (ii) sentido e alcance da expressão “mesma natureza” em crimes da mesma natureza; (iii) possibilidade de prorrogar ou não o prazo da suspensão; (iv) distribuição de poderes entre o JIC e o MP.

## **2. Recomendações principais**

À luz da investigação realizada e das conclusões acima enunciadas propomos várias recomendações, algumas já referidas aquando da formulação do respectivo problema, como, por exemplo, a necessidade de mais atenção, e em tempo, dos órgãos de gestão dos corpos profissionais às patologias do sistema, aos desempenhos desiguais, à formação em geral, procurando, quer pela via formativa, quer pela via inspectiva, resolver problemas de aplicação da lei. Esta recomendação assume, maior acuidade, no âmbito do Ministério Público, reclamando-se uma maior intervenção de coordenação e de orientação por parte das linhas hierárquicas.

Um outra recomendação geral, também acima enunciada, e para a qual queremos chamar a atenção é a necessidade de se definirem regras que permitam uma relação mais virtuosa entre justiça e comunicação social.

Pela sua especificidade e centralidade na justiça penal, destacamos as seguintes recomendações:

## 2.1 Alterações legais cirúrgicas correctivas

a) **Segredo de justiça.** A mudança no paradigma de segredo de justiça foi uma das alterações que mais contestação gerou à reforma. Esta matéria, como resulta do presente relatório, convoca uma multiplicidade de questões que se prendem, não só com o regime em si, mas, sobretudo, com o equilíbrio entre direitos dos arguidos e eficiência da investigação de certo tipo de criminalidade dentro do prazo legalmente previsto para a realização do inquérito. Esta segunda questão é reflectida no ponto seguinte.

Apesar de várias questões levantadas e dos problemas evidenciados ao longo do relatório nesta matéria, consideramos que a solução, por muitos defendida, de regresso ao modelo anterior ou outras próximas 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. Para os restantes, a não sujeição a segredo de justiça não constitui dificuldade acrescida para a investigação.

Mantém-se, no entanto, um domínio em que, apesar do esforço de adaptação, ela não é suficiente, impondo-se uma clarificação legal. Referimo-nos à questão de saber por quanto tempo pode ser prorrogado o período máximo de adiamento do acesso aos autos, que tem dado origem a diferentes interpretações e decisões, mesmo dentro do mesmo processo. Confrontam-se duas posições: os que entendem que a prorrogação não pode ser por tempo superior ao período inicial 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” 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 dotar o

sistema de segurança jurídica que permita ao Ministério Público saber quais as “regras do jogo” e, em função das mesmas, definir a sua estratégia. 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, no sentido de definir o que se deve entender por tempo “objectivamente indispensável” à conclusão do inquérito.

**b) Prazos de inquérito.** A reforma de 2007 não alterou os prazos de inquérito. Até à reforma de 2007, o não cumprimento dos prazos do inquérito, que não são peremptórios, não estavam sujeitos a outras pressões, que não as decorrentes da via hierárquica, dos prazos de prisão preventiva e do regime das prescrições. A alteração ao regime do segredo de justiça veio dar outro enquadramento aos prazos do inquérito. Se para a maioria da criminalidade de pequena e média gravidade, os prazos são considerados suficientes, já não o são para a criminalidade mais grave e complexa.

As medidas que temos vindo a defender, designadamente de formação e de organização da investigação, irão trazer mais eficiência à investigação. Mas, para tal, precisam, primeiro, de ser implementadas. Ora, se é certo que o sistema judicial não deve, por todas as consequências que referimos, permitir o “arrastamento” de processos de inquérito, que se sabe não serão consequentes (até porque o inquérito pode sempre ser reaberto), no momento actual, os prazos do inquérito têm que ser conexionados com outros regimes e outros tempos, como o segredo de justiça, os prazos de prisão preventiva, os tempos de perícias e de certas provas ou meios de obtenção de prova (nomeadamente, o do cumprimento das cartas rogatórias). Como se mostrou, ao longo do relatório, os prazos do inquérito, para serem cumpridos, como o devem ser, são insuficientes, pelo menos no momento actual, para a investigação de toda a criminalidade grave e complexa. Propomos, assim, que depois de devidamente avaliado qual o tempo razoavelmente necessário e aceitável (de modo a não “arrastar” processos de inquérito inconsequentes) se altere o regime de modo a alargar os prazos de inquérito para aquele tipo de criminalidade.

**c) Detenção/prisão preventiva.** Como acima referimos, após a vigência do actual Código de Processo Penal, foi aprovada a Lei das Armas que veio estabelecer regimes de excepção no que respeita à detenção e à aplicabilidade da prisão preventiva. E estão a discutir-se, no mesmo sentido, alterações pontuais relativamente ao crime de violência doméstica. Como resulta do nosso trabalho de campo, a excepcionalidade destes regimes introduz factores de distorção e de incongruência no ordenamento jurídico. Para que não se crie um “stress legislativo” na aplicação da lei a fenómenos criminais equivalentes, consideramos que se deve ponderar a alteração do Código de Processo Penal no sentido de uniformizar aqueles regimes.

**d) Processo sumário.** Como explicámos, 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, nomeadamente de prova, necessários à realização do julgamento. É certo que há interpretações divergentes quanto a esta matéria, mas a lei deve ajudar, e não complicar, na uniformização dos procedimentos e evitar que, por escassos dias, o processo seja reenviado para outra forma de processo. Resulta do trabalho de campo que a junção dos elementos necessários ao processo (certificado de registo criminal, relatórios periciais, etc.) não ultrapassa, em regra, o prazo de dez dias.

Com excepção dos casos de arguido efectivamente detidos, não se vislumbra qual a necessidade de se proceder ao julgamento em processo sumário no prazo máximo de 48 horas, atenta, inclusive, a possibilidade de adiamento da audiência até ao limite de trinta dias. Efectivamente, a partir do momento em que o arguido é notificado para comparecer em juízo (não permanecendo em detenção) não há razões objectivas que fundamentem aquela limitação temporal.

Assim, propomos que o prazo para introdução do facto em juízo seja alargado para até 15 dias.

## **2.2 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 todo o crime da mesma maneira, sendo, por isso, necessário definir prioridades. Contudo, como demonstrámos, a definição dessas prioridades não pode ser casuística ou subjectiva e não pode incorporar um conjunto tão vasto de crimes de onde dificilmente qualquer fenómeno criminal está excluído. A definição das prioridades devem ser fundamentadas 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.

Recomendamos, assim, que se avalie devidamente com base em estudos empíricos quais os fenómenos que devem merecer, no seu combate, a prioridade do Estado, e se assuma a responsabilidade política e social no seu combate.

### **2.3 Formação.**

Chamámos a atenção, ao longo do relatório, para a necessidade de um maior investimento na formação, que não se circunscreve à formação técnico-jurídica, mas também, e em certa medida essencialmente, à formação multidisciplinar e especializada. Pelas razões que enunciamos, consideramos que é urgente remodelar e diversificar os planos de formação das magistraturas e da advocacia, permitindo a aquisição de um conhecimento tendencialmente profissionalizante e que permita a criação de uma outra cultura jurídica no sentido que acima defendemos. Este caminho ajudará certamente na própria reinvenção do direito e da justiça de modo a que este não tenda a assumir uma posição reactiva ao desenvolvimento societário, mas sejam eles próprios fortes agentes dessa mudança.

Para certas matérias, é fundamental que se avance na criação de programas de formação específicos. A definição das prioridades formativas deverá ser orientada, não só pelas necessidades sentidas no sistema, mas, também, tendo em atenção os eixos estruturantes que devem ser definidos nas



políticas estratégias de reforma. No caso da justiça penal, consideramos, pelas razões enunciadas, que deve ser desenvolvido um plano estratégico de formação, dirigido especificamente aos magistrados dos tribunais de execução das penas, aos juízes dos tribunais de instrução criminal, e aos magistrados do Ministério Público e órgãos de polícia criminal envolvidos na investigação da criminalidade grave e complexa.

Esta formação deve preceder futuras colocações no desempenho daquelas funções e nela devem estar envolvidos o poder judicial e o poder executivo, bem como a sociedade, em especial, através das suas instituições de ensino.

Embora com objectivos diferenciados, a Ordem dos Advogados deve, igualmente, dar mais atenção, nos conteúdos formativos dos seus planos de formação, aos vários desafios que a actual justiça penal coloca aos seus profissionais.

## **2.4 Organização da investigação criminal**

Como acima referimos, os défices de organização e gestão do sistema de justiça, globalmente considerado, são responsáveis por grande parte da sua ineficiência. Demos conta de vários exemplos em que uma outra organização e outros métodos de trabalho trariam ganhos consideráveis de eficiência, como, por exemplo, na necessária agilização da comunicação entre os diferentes organismos, designadamente, entre tribunais, e entre estes e órgãos auxiliares da justiça, de modo a que se termine, por exemplo, com os “tempos mortos” do processo ou com a retenção em primeira instância, para resolver incidentes secundários, de processos que devem subir em recurso.

É, assim, necessário reflectir sobre as várias ineficiências de organização e gestão apontadas neste relatório e em outros estudos, designadamente, outros estudos do Observatório Permanente da Justiça, e definir um programa assertivo para agir sobre elas, identificando aquelas que poderão ser resolvidas no imediato e aquelas que poderão ser resolvidas a médio e longo prazo e que precisem de outras medidas específicas.

Especificamente no que respeita à justiça penal, à luz da investigação realizada, consideramos que a organização da investigação criminal, seja no âmbito do Ministério Público (incluindo, no caso da criminalidade grave, a fase de julgamento), seja na sua articulação com as polícias precisa de uma redefinição urgente. A situação de que se deu conta neste relatório é indutora de fortes ineficiências com consequências na resposta à criminalidade, quer, à pequena e média criminalidade, dificultando as acusações em formas especiais de processo e a aplicação da suspensão provisória do processo, quer à criminalidade grave e complexa. No caso desta última, a criação das chamadas “equipas especiais” é sintoma do reconhecimento dessa ineficiência organizacional.

É certo que, pelas razões que enunciámos, designadamente, pela necessária definição de papéis no âmbito da investigação criminal que tal implica, esta é uma matéria complexa, cuja discussão fará emergir muitas tensões. Contudo, como o nosso trabalho reflecte, esta é uma discussão que os poderes, político e judicial, não podem mais adiar. Ela traz ineficiências no combate à criminalidade, desperdícios de recursos, consequências demasiado pesadas para a sociedade. Aqueles poderes têm que assumir a sua responsabilidade nesta matéria.

## **2.5 Sistemas de informatização**

O sistema de justiça e, em especial, o sistema de justiça penal, é constituído por uma teia de interdependências e interligações entre diferentes estruturas e corpos profissionais, da qual depende, em larga medida, o sucesso ou insucesso de um determinado processo judicial. As desarticulações funcionais e organizacionais existentes foram amplamente demonstradas neste relatório. Uma das dimensões essenciais que permitiria potenciar uma articulação mais eficiente entre as diferentes estruturas prende-se com o sistema informático que cada uma adopta e gera (im)possibilidade de compatibilização e de troca de informações.

No âmbito dos diferentes órgãos de polícia criminal, bem como entre estes e o Ministério Público, a ausência de um sistema informático de partilha de

informação constitui um bloqueio importante. Recentemente, foi aprovada, na generalidade, 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 que deixa de fora o Ministério Público.

Independentemente da bondade daquela solução legal, é necessário avaliar os sistemas de informação adoptados pelos vários órgãos de polícia criminal (e não somente por aqueles quatro) e estudar quais os níveis de compatibilização e a melhor forma de os fazer articular entre eles e, destes, com o Ministério Público.

## **2.6 Avaliação dos limites da criminalização**

Como referimos, 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. Neste contexto, discute-se, por exemplo, a criminalização de certas condutas relacionadas com incumprimentos fiscais ou, em geral, com condutas de pequena gravidade, como é o caso da condução sem habilitação legal, que, no nosso caso, constitui, juntamente com o crime de condução sob o efeito do álcool, cerca de 30% da criminalidade julgada, ou mesmo de injúrias ou difamação. Esta está longe de ser uma discussão pacífica. Pensamos, contudo, que é uma discussão que se deve fazer, de forma informada, até para que, num contexto de forte mediatização da justiça, a sociedade também assuma a sua quota-parte da responsabilidade que reivindica para aquela.

