PRINCÍPIO DA CELERIDADE E PRAZOS DO INQUÉRITO

Germano Marques da Silva

Resumo: o autor pondera a articulação entre o princípio da celeridade processual e os prazos da fase de inquérito, tendo em vista apurar se estes assumem natureza perentória ou meramente ordenadora. Para tanto, analisa o princípio da celeridade processual, as exigências do artigo 6.º da CEDH e a orientação do TEDH a este respeito. Aponta, ainda, "a dupla fisionomia constitucional da duração razoável do processo", como garantia objetiva da jurisdição no plano estrutural e tutela das situações subjetivas no plano dinâmico da efetividade dos valores do justo processo. Por fim, coteja a celeridade processual com as garantias da defesa, apresentando a sua conclusão quanto à natureza daqueles prazos.

Palavras-chave: processo penal; direito processual penal; CPP; fase de inquérito; prazo de duração máxima do inquérito; CEDH; TEDH; duração razoável do processo; processo justo; garantias de defesa do arguido.

INTRODUÇÃO[1]

Uma nota à guisa de introdução.

Decidi alterar o título da minha comunicação para "princípio da celeridade e prazos do Inquérito", em lugar de "prazos do Inquérito e princípio da celeridade", porque o princípio respeita a todas as fases do processo e não de modo especial à fase do Inquérito, que é, pelo contrário, a fase processual onde o princípio tem menos incidência teórica e prática.

No direito penal português pós 1988, ou seja, na vigência do Código de Processo Penal de 1987, a investigação criminal tem natureza processual[2], constitui uma fase processual submetida, por isso, aos princípios e garantias que conformam o processo penal e, desde logo, ao princípio da celeridade, consagrado no art. 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

---

1 Texto preparado para servir de suporte à exposição oral, realizada no "Fórum" sobre a "Problemática dos Prazos do Inquérito Penal", organizado pelo CDHOA, em Coimbra, em 19.10.2017.

2 Rodrigues, José Narciso da Cunha, «A posição institucional e as atribuições do ministério público e das polícias na Investigação criminal», *BMJ*, n.º 337 (1984), p. 15 ss.

Parece-me relevante fazer esta advertência inicial, porque a inclusão da investigação criminal pré-acusatória na fase processual não é uma imposição teórica, nem resulta da estrutura acusatória do processo — esta sim a nota essencial caraterizadora do processo penal português. Recordo-lhes só que muitos autores entendem que a fase da investigação criminal deve constituir uma fase pré-processual das atribuições de polícia judiciária — o que, aliás, sucede nalguns sistemas processuais com caraterísticas acusatórias, *v.g*. nos sistemas de inspiração anglo-saxónica — o que, entre muitas outras razões, se justifica porque a investigação criminal participa da função policial de perseguição de todos os crimes e todos os criminosos e não apenas de preparação de uma acusação pré-delimitada em razão de uma *notitia criminis* inicial, que determina a sua instauração. São sobretudo razões históricas a justificar o nosso modelo processual, nomeadamente o de afastar qualquer investigação de índole administrativa-policial, como sucedia nos processos instruídos pela PIDE/DGS e pela tradição de trinta e tantos anos que se iniciou com a reforma do processo penal português do pós-guerra (DL n.º 35 007, de 1945).

Feita esta brevíssima introdução, devo começar por acentuar que a celeridade processual tem um alcance mais amplo do que simples garantia de defesa do arguido, importa também aos ofendidos pelo crime e importa de modo especialmente relevante para a realização das finalidades do próprio direito penal. Uma condenação com que se conclua um processo muitos anos após a perpetração do crime dificilmente cumprirá a finalidade preventiva da condenação, constituindo as mais das vezes pura retribuição carecida de sentido democrático. Mas a celeridade processual, tal como consagrada no art. 32.º da Constituição da República Portuguesa, constitui uma garantia do arguido: a garantia de ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa. A violação dessa garantia, pela perpetuação do processo penal, além do tempo necessário para assegurar os direitos fundamentais do arguido, acaba por converter-se na principal violação de todas e cada uma das garantias que lhe são reconhecidas[3]. Já o nosso bem conhecido Marquês de Beccaria escrevia, há séculos: «[o] *próprio processo deve terminar no mínimo de tempo possível. Que contraste mais cruel do que a indolência de um juiz e a angústia de um réu? A comodidade e os prazeres de um insensível magistrado, por um lado, e do outro as lágrimas, a desolação de um prisioneiro*»[4].

1.º O PRINCÍPIO DA CELERIDADE PROCESSUAL

I. A celeridade processual é uma exigência, um princípio e uma garantia que decorrem do art. 32.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e também do art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

---

3 Lopes Jr, Aury, *Direito Processual Penal*, 10.ª ed., S. Paulo, p. 190.

4 *Dos Delitos e das Penas*, tradução de José Faria Costa, Gulbenkian, 1998, p. 103.

A celeridade na conclusão do processo é do interesse do arguido e, por isso, foi erigida em garantia constitucional do processo penal, mas é também do interesse do ofendido e da comunidade. É também condição importantíssima para a realização dos fins do direito e das sanções penais, como, aliás, já referi na "Introdução".

Um processo que se arrasta durante longo tempo, por tempo superior ao necessário para o esclarecimento da suspeita e para assegurar ao arguido a preparação da sua defesa, converte-se frequentemente num sofrimento acrescido para o arguido, porque a incerteza da decisão e a ameaça da pena que sobre ele paira podem significar, e as mais das vezes significam, sobretudo nos processos graves ou com grande impacto público, o condicionamento da sua vida pessoal, profissional e social. O arrastar do processo constitui uma verdadeira "pena processual", cuja gravidade é diretamente proporcional à duração do processo e enfraquece todas as demais garantias do processo penal, desde a presunção de inocência pela estigmatização do arguido, ao direito de defesa pela sobrecarga com honorários do defensor e consideração social, pela bancarrota a que a prisão preventiva, cauções ou apreensões e indisponibilidade dos seus bens frequentemente conduzem, e à própria produção da prova e do contraditório, nomeadamente pela incapacitação das testemunhas. É a dignidade do arguido que é ofendida pelo arrastar do procedimento penal. Frequentemente, quando o arguido é absolvido a final ou mesmo condenado, já a sua vida pessoal e familiar ficaram destruídas por mero efeito da pendência do processo e das medidas processuais que lhe foram impostas.

Mas o arrastar do processo constitui também um mal para o ofendido. Quanto mais cedo for concluído o processo pela decisão justa, mais cedo também o ofendido retomará a confiança na sociedade que lhe fez justiça. Enquanto o processo se mantém pendente, o ofendido não esquecerá ou dificilmente esquecerá o mal do crime.

Também a comunidade necessita de justiça pronta. A paz social assenta em grande parte na certeza de que os criminosos serão condenados e os inocentes absolvidos, mas, se o processo se arrasta por tempo demasiado, gera-se frequentemente a ideia de imunidade por razões de classe e o descrédito na justiça. Depois, se o processo se arrasta, sobrevêm muitas vezes as amnistias, perdões, dificuldades de prova, prescrições até, o que tudo contribui para a ineficácia preventiva dos julgamentos e das sanções aplicadas aos condenados.

II. A celeridade é um valor constitucional, mas só enquanto compatível com as garantias de defesa. A justiça tem o seu tempo: tempo para a investigação e acusação e tempo para a defesa. Importa, também, que o julgamento não ocorra quando são ainda muito recentes os factos e a opinião pública, também frequentemente ampliada e espicaçada pelos meios de comunicação, clama por vingança.

O arguido deve ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa (art. 32.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

Questão interessante e complexa esta: não pode invocar-se a garantia de celeridade com frustração das garantias de defesa, quando a celeridade seja incompatível com as garantias de defesa, como estabelece também o art. 32.º, n.º 2, da Constituição.

Voltarei aqui adiante.

III. Escrevi já que a lei estabelece prazos de duração de cada fase processual, mas não sanciona processualmente a violação desses prazos, considerando-os como meramente ordenadores. A natureza desses prazos como simplesmente ordenadores faz com que o Poder não tenha a preocupação de disponibilizar os meios necessários ao seu cumprimento e facilita também o seu incumprimento por parte das autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal. A lei consagra instrumentos administrativos em ordem à fiscalização do cumprimento dos prazos (n.º 2 do art. 105.º e arts. 108.º e seguintes do Código de Processo Penal), mas que se têm revelado ineficazes. Tenho defendido ser conveniente a obrigatoriedade de decisão expressa sobre a prorrogação dos prazos, i.e., em vez de se aguardar pelo incidente de aceleração processual, exigir-se que a autoridade responsável pela fase respetiva promova junto de outra a prorrogação, justificando a sua necessidade.

2.º O ARTIGO 6.º DA CEDH E A ORIENTAÇÃO DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM

I. O art. 6.º da CEDH dispõe que «[q]*ualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial*».

Resulta, desde logo, do texto, mas também da jurisprudência do Tribunal Europeu, que a celeridade do processo — o prazo razoável — é também configurado como um direito subjetivo do arguido, à semelhança, aliás, do que me parece resultar também do art. 32.º, n.º 2, da nossa Constituição.

Importa, porém, desde já, anotar que a jurisprudência do Tribunal Europeu não considerou nunca, tanto quanto me apercebo, que do texto da Convenção resulta a obrigação para os Estados dela signatários de estabelecer normativamente, em abstrato, um prazo, mais ou menos certo, mais ou menos longo ou curto, como sendo o prazo razoável. O Tribunal Europeu não julga a adequação das normas internas ao princípio convencional, tem em consideração o caso concreto, decidindo se em cada caso que lhe é submetido foi ou não violado o prazo razoável. E a violação do direito subjetivo não tem qualquer efeito processual, mas simplesmente, como consequência, a condenação do Estado em que tal violação ocorreu a pagar uma compensação pecuniária ao recorrente. Ou seja, o incumprimento pelo Estado da norma do art. 6.º da Convenção dá apenas direito a uma compensação patrimonial ao recorrente, se o tribunal considerar que no caso concreto a demora não é razoável. E não é razoável porque o processo esteve parado para além do

que seria a sua normal duração, nomeadamente por falta de juiz impedido por doença e não substituído atempadamente, por demora na marcação da audiência ou violação da sua continuidade, por demora excessiva na notificação das testemunhas, porque o tribunal está sobrecarregado de processos, etc., etc., razões que internamente podem justificar a demora, mas objetivamente violam o direito à celeridade.

II. Os parâmetros que orientam o Tribunal de Estrasburgo para decidir sobre a razoabilidade da duração do processo são essencialmente três: *a)* a complexidade da causa; *b)* o volume dos autos em função da prova recolhida; e *c)* a conduta processual das autoridades públicas. Trata-se de critérios de conteúdo prevalentemente factual, que prescindem da legitimidade das normas processuais dos ordenamentos internos e que, por si sós, denunciam a violação do direito subjetivo a um processo com duração razoável consagrado na Convenção.

Em virtude da possibilidade de ação individual e das suas caraterísticas ressarcitórias, o princípio da duração razoável do processo, no ordenamento convencional, é uma garantia subjetiva que tem por objeto a concreta situação subjetiva, ou seja, a sua violação é apreciada pelo Tribunal caso a caso, em relação quer à duração total de cada processo, quer à especificidade estrutural e à complexidade de cada fase do processo, quer ao comportamento eventualmente dilatório dos intervenientes, qualquer que ele seja.

O postulado da eficiência processual empurra em diversas direções a exigência de celeridade na afirmação do poder punitivo. Isso, em síntese, traduz-se na obrigação de o legislador estruturar as normas processuais e o procedimento de modo a assegurar poupança de recursos, mas ao mesmo tempo assegurar um julgamento tanto mais próximo dos factos a julgar quanto seja razoável, também com o fito de garantir tempestivamente os efeitos de estabilização normativa de prevenção geral e especial das sanções. Comporta também a obrigação de diligência por parte das autoridades judiciárias para que não seja a sua falta a causa da demora excessiva do processo.

3.º A DUPLA FISIONOMIA CONSTITUCIONAL DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: GARANTIA OBJETIVA DA JURISDIÇÃO NO PLANO ESTRUTURAL E TUTELA DAS SITUAÇÕES SUBJETIVAS NO PLANO DINÂMICO DA EFETIVIDADE DOS VALORES DO JUSTO PROCESSO

A letra e a *ratio* do art. 32.º da Constituição parecem indicar que o princípio da razoável duração do processo é assumido como critério enformador do modelo processual em que as garantias de defesa devem encontrar plena e efetiva atuação, ou seja, como princípio instrumental à sua implementação, a afirmar o nexo indissolúvel entre as diversas garantias do justo processo, que, numa relação de circularidade, gravitam em torno do princípio da jurisdição com o fim de efetiva tutela dos direitos processuais fundamentais.

Parece-me que a duração razoável que a lei deve assegurar a cada processo é assumida pela Constituição como uma garantia objetiva, como cânone objetivo do justo processo, destinado a incidir sobre a organização técnica do processo e sobre o funcionamento da administração judiciária. Parece poder colher-se da fórmula constitucional dois significados: um primário, de natureza técnico-processual; e um complementar, resultante da economia processual, constitutivo de um direito subjetivo do arguido.

Uma outra perspetiva respeita ao aspeto dinâmico do princípio, por contraposição ou complemento ao aspeto estrutural. Assim, pode dizer-se superado o debate entre as teses contrapostas da natureza subjetiva ou objetiva da garantia constitucional, que parece estéril, fruto de prejuízos ideológicos, mais ou menos incidentes sobre a prevalência de algum dos componentes do princípio.

Em definitivo. A razoável duração é chamada a integrar o método, de forma a assegurar um processo justo, ainda sobre a perspetiva do tempo do processo, no âmbito de um sistema de controlo endoprocessual indispensável para a realização da efetividade das garantias processuais do modelo denominado justo processo.

4.º A CELERIDADE PROCESSUAL E AS GARANTIAS DE DEFESA

Ainda antes de tratar da questão concreta dos prazos do Inquérito, permitam-me que me debruce brevemente sobre o princípio da celeridade e garantias de defesa.

O n.º 2 do art. 32.º da Constituição da República Portuguesa, proclamando o princípio da celeridade nos dois planos que referi, ressalva as garantias de defesa, dizendo, expressamente: «*devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa*». Isto significa, a meu ver, que o princípio verdadeiramente dominante não é tanto o da celeridade, necessária componente do processo justo ou equitativo, mas o das garantias de defesa.

Recordo-lhes que o projeto inicial que está na base do art. 32.º da Constituição dispunha: «[o] *processo criminal assegura todas as garantias de defesa, nomeadamente...*». Depois, especificando a expressão "nomeadamente", indicavam-se, nas alíneas seguintes, os princípios que hoje constam dos n.ºs 2 e seguintes do art. 32.º. Todo o art. 32.º está vocacionado para assegurar as garantias de defesa, que não são apenas as contantes dos diversos números do artigo.

II. Sabemos todos como a lei processual, buscando realizar o princípio da celeridade, estabelece prazos rígidos no que concerne aos atos de defesa, nomeadamente para requerer a abertura da instrução e para apresentar a contestação. Estes prazos são considerados perentórios, ainda que a lei admita a sua prorrogação, verificadas certas circunstâncias.

A questão que ora coloco é a seguinte: sendo manifesto que o prazo para o requerimento de instrução ou para a contestação são insuficientes, atento o volume dos autos e a prova a analisar, o que prevalece? O prazo, em razão da visada celeridade, ou o direito de defesa, que pressupõe naturalmente que o acusado tenha possibilidade de analisar toda a prova recolhida nos autos e não só aquela que for expressamente indicada como fundamento da acusação? Noutros termos: sendo evidente que não é possível a análise de toda a prova constante dos autos e eventualmente outra com ela relacionada — pode ser necessário conhecer outros elementos para aferir da eventual proibição de obtenção de alguma daquela prova —, deve prevalecer o prazo fixado na lei ou pode o juiz prolongar esse prazo para além do legalmente previsto, em ordem a assegurar no caso concreto «todas as garantias de defesa»?

Tenha-se em atenção que esta problemática só se coloca relativamente à defesa, porque no entendimento comum, que é, aliás, também o meu, os prazos estabelecidos por lei para a prática de atos pela autoridade judiciária são, em regra, meramente ordenadores, podendo por isso ser excedidos sem consequências processuais.

Desde há muitos anos que tenho defendido que a regra dominante é a que ora consta do n.º 1 do art. 32.º e que este artigo deve ser interpretado como garantindo todos os direitos de defesa no caso concreto, apreciando-se a sua efetividade caso a caso, numa interpretação, mesmo com atitudes inovadoras ou criativas, constitucionalmente orientada das normas processuais.

III. Uma nota prática. Julgo que para respeitar a garantia constitucional do n.º 1 do art. 32.º — o processo criminal assegura todas as garantias de defesa — se pode invocar como justificação para a prorrogação do prazo o justo impedimento, qual seja o tempo razoavelmente necessário para consultar toda a documentação constante dos processos. Com efeito, o exercício da defesa pressupõe o conhecimento dos factos imputados e das respetivas provas. Sem esse conhecimento o exercício do direito de defesa é puramente formal.

5.º OS PRAZOS DO INQUÉRITO

O tempo não permite mais profundas análises e especulações. Vamos à segunda parte do meu tema: os prazos do Inquérito.

Já referi que o meu entendimento do n.º 2 do art. 32.º, no que concerne ao direito a ser julgado no mais curto prazo, tem também uma dimensão objetiva, dimensão que se há de traduzir na disponibilização das normas do procedimento para realizar aquele princípio. A isso se destinam os prazos, nomeadamente os prazos do Inquérito. Questão agora é a de saber se esses prazos são meramente ordenadores ou perentórios. A doutrina e jurisprudência dominantes vão no sentido de que se trata de prazos ordenadores. É esse também o meu entendimento.

Desde logo, porque não concebo que se possa estabelecer um prazo rígido, mais longo ou mais curto, limitador das investigações em ordem ao esclarecimento da notícia do crime. Os crimes são todos diferentes, a complexidade, facilidade ou dificuldade das investigações são também muito diversas e não alcanço como possa estabelecer-se um prazo rígido para esclarecer a notícia. Devo recordar que o esclarecimento das notícias dos crimes e o processamento dos indiciados são, também, de interesse público. Não discuto se este interesse é superior, igual ou inferior aos dos suspeitos, porque entraríamos numa discussão ideológica, mas apenas que é um interesse público relevante, uma das tarefas fundamentais do Estado.

O legislador ordinário tem uma grande liberdade na disponibilização dos meios processuais para prosseguir a realização de um processo adequado à realização das suas finalidades e justo.

Recordo que a investigação processual em ordem ao esclarecimento da notícia do crime foi abrangida no âmbito do processo por razões históricas e para evitar as investigações meramente administrativas[5].

II. O que fez o nosso legislador de 87?

Dispõe o art. 108.º do Código de Processo Penal: «*1. Quando tiverem sido excedido os prazos previstos na lei para a duração de cada fase do processo, podem o Ministério Público, o arguido, o assistente ou as partes civis requerer a aceleração processual*».

A decisão, no caso da competência do Procurador Geral da República, vai no sentido de *«determinar as medidas disciplinares, de gestão, de organização ou de racionalização de métodos que a situação justificar*» (art. 109.º). Em caso algum a lei dispõe que o excesso do prazo para a duração da fase processual do Inquérito determina o seu arquivamento ou comina a nulidade dos atos praticados após o decurso do prazo.

O art. 276.º do Código de Processo Penal determina, por sua vez, que a violação dos prazos de duração do Inquérito estabelecidos nos n.ºs 1 a 3 desse artigo obriga o titular do processo a comunicar ao seu superior hierárquico imediato a ultrapassagem do prazo e o período necessário para concluir o Inquérito (n.º 6) e que o Procurador da República pode determinar a aceleração processual (n.º 8).

Fora outro o entendimento da lei e ficaria sem sentido útil o instituto da aceleração processual, o que não se pode presumir dada a existência de lei expressa.

A lei parece-me clara. Razoável ou não é outra questão.

---

5 Preocupa-me sobremaneira o procedimento dos procedimentos administrativos (PA), sobretudo no âmbito do branqueamento de capitais, e o uso generalizado que é feito desses PA nos processos criminais, sem que os arguidos tenham possibilidade de controlar o modo como a prova é adquirida e junta aos processos criminais. Se não houver acesso a esses PA, como é possível controlar as proibições de prova e a legalidade desses procedimentos? É o contraditório que fica em causa.

CONCLUSÃO

A celeridade processual é uma garantia constitucional, componente essencial do justo processo. Resulta da Constituição da República, mas também do art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O princípio da celeridade deve conformar a tramitação processual e, por isso, a lei ordinária deve estabelecer prazos para a realização dos atos e duração das fases processuais.

No que respeita aos prazos de duração do Inquérito, a lei prevê expressamente a sua prorrogação (art. 276.º, n.ºs 2 e 3, do Código de Processo Penal).

Quanto aos prazos para o exercício dos direitos de defesa, a lei prevê também a sua prorrogação, embora com novos prazos. Caso o prazo de prorrogação previsto na lei se mostre insuficiente, impossibilitando a defesa, julgo que pode ser invocado o justo impedimento e assim dar efetivo cumprimento ao disposto no art. 32.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

Muito obrigado.