PRAZOS DA AÇÃO PENAL E *PROCEDIMENTO PARA ACUSAÇÃO*

Paulo Dá Mesquita

Resumo: o instituto da prescrição do procedimento criminal compreende opções legislativas relativas ao tempo admissível para o exercício da ação penal, em face de uma ponderação sobre o *direito à paz jurídica* do eventual autor do ilícito e *a pretensão punitiva* do Estado. A interpretação histórico-teleológica e sistemático-teleológica da norma do artigo 276.º do Código de Processo Penal revela que os prazos previstos nos números 1 a 3 desse preceito não têm qualquer efeito perentório relativamente ao exercício da ação penal. A atribuição aos prazos previstos no artigo 276.º do Código de Processo Penal de efeitos preclusivos da ação penal seria desconforme à independência dos tribunais, autonomia do Ministério Público, estrutura acusatória do processo penal e ao comando constitucional no sentido de que o exercício da ação penal deve ser *orientado* pela legalidade. O direito a uma *decisão em prazo razoável* tutelado na Constituição e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem não se reporta a uma decisão numa data abstratamente estabelecida para toda uma categoria de casos, sendo adequados para a defesa desse direito mecanismos de avaliação da justificação de ultrapassagem de prazos por uma entidade com poderes administrativos e disciplinares relativamente à autoridade responsável pelo processo como o previsto nos artigos 108.º e 109.º do Código de Processo Penal e de ressarcimento indemnizatório como a ação de responsabilidade civil extracontratual consagrada no artigo 12.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também destaca que o direito à celeridade relativamente à investigação criminal e exercício da ação penal não é de um determinado sujeito processual e a sua comprovada lesão não impõe o encerramento automático do processo ou fase processual num determinado sentido.

Palavras-chave: arguido; Convenção Europeia dos Direitos do Homem; decisão em prazo razoável; independência judicial; inquérito; investigação criminal; juiz de instrução; Ministério Público; paz jurídica; prazos; prescrição; procedimento para acusação; processo penal.

RAZÃO DE ORDEM

A presente comunicação derivou de um convite para intervir sobre "*A complexidade da investigação dos crimes de colarinho branco e o seu reflexo nos prazos do inquérito*", pelo que importa duas breves considerações sobre o motivo do título adotado, *Prazos da ação penal e procedimento para acusação*[1].

[1] O presente texto corresponde ao suporte de intervenção oral realizada em colóquio organizado, em 19 de outubro de 2017, pela Comissão de Direitos Humanos, Questões Sociais e Assuntos da Natureza da Ordem dos Advogados intitulado *Fórum sobre a problemática dos prazos do inquérito penal*.

Uma abordagem jurídica de prazos não deve incidir nos crimes de colarinho branco, pois a natureza e o efeito jurídico dos prazos são independentes dessa categoria. Embora existam questões criminológicas sobre causas de extinção do exercício da ação penal por decurso do tempo em que a categoria *crimes de colarinho branco* apresenta particularidades, nomeadamente, em movimentos e *correntes de opinião* gerados *a partir do momento em que são perseguidos penalmente agentes com maior competência de ação*, as mesmas não apresentam valor compreensivo para uma interpretação hermeneuticamente sustentada do regime normativo.

Também se prefere referir *prazos da ação penal* em detrimento de prazos do inquérito. Por um lado, a referência a *prazos do inquérito* pode remeter para múltiplas regras, com especial incidência nessa fase processual que não se reportam ao tempo por referência à prolação da decisão sobre o exercício da ação penal[2]. Por outro, a fórmula *prazos do inquérito* pode limitar a reflexão sobre prazos de «duração máxima» a uma única fase processual e não atender a que a regulação do tempo admissível para o procedimento criminal (incluindo a ação penal) tem a sua sede no instituto da prescrição do procedimento criminal.

Prazos da ação penal e procedimento para acusação, objeto de análise sequencial sobre cinco vertentes: § 1. A prescrição do procedimento criminal como sede normativa de prazos com efeito perentório relativamente ao poder de exercício da ação penal; § 2. Prazos com efeito dilatório relativamente ao impulso do incidente de aceleração de fases processuais teleologicamente vinculadas à prolação de decisões sobre o exercício da ação penal; § 3. A investigação criminal e o respetivo encerramento em *prazo razoável* em face da autonomia e repartição de responsabilidades no Ministério Público pela direção do inquérito; § 4. Controlo da fase de inquérito e competências judiciais — A *primeira palavra* do Ministério Público sobre o exercício da ação penal como instrumento da *última palavra* dos tribunais judiciais sobre o exercício do poder punitivo do Estado; § 5. Direitos subjetivos a uma decisão sobre o exercício da ação penal em *prazo razoável* em face da jurisprudência do Tribunal Constitucional e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

---

[2] Prazos relativos à notícia do crime e sua transmissão ao Ministério Público, ratificação de atos por iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal (por exemplo apreensões), constituição como arguido e sua ratificação, interrogatório do arguido detido (em particular, apresentação para interrogatório judicial que compreende um prazo suportado em direta estatuição constitucional), detenção para comparência de pessoas que não são arguidos, extinção das medidas de coação, etc. Entre esses prazos encontramos vários prazos com efeitos perentórios.

§1. A PRESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO CRIMINAL COMO SEDE NORMATIVA DE PRAZOS COM EFEITO PERENTÓRIO RELATIVAMENTE AO PODER DE EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL

O regime da prescrição do procedimento criminal tem subjacente a ponderação político-legislativa sobre um complexo de dimensões relativas ao decurso do tempo, paz jurídica do arguido, efetividade do processo e sua duração razoável[3].

Política legislativa sobre uma causa de extinção do procedimento criminal por decurso do tempo que integra fatores suspensivos e interruptivos do prazo, entre os quais se contam a constituição de arguido e a notificação da acusação ou pronúncia — artigos 120.º/1/*b)* e 121.º/1/*a)*/*b)* do Código Penal (CP). Dimensão central dos eventos processuais nos prazos de prescrição em que a entrada em vigor do Código de Processo Penal de 1987 (CPP) foi marcada pelo que Germano Marques da Silva qualificou como uma *desco-ordenação* desse diploma com a lei penal[4].

Então, como agora, era pacífico que o normativo sobre o instituto da prescrição compreende uma política criminal integrada em termos substantivos e adjetivos refletida nas normas dos artigos 118.º a 121.º CP sobre o efeito do decurso do tempo no procedimento criminal.

As revisões das normas do CP sobre o instituto da prescrição, em 1995, 1998, 2007 e 2013, compreenderam ponderações inequívocas sobre o relevo da marcha processual e de vários atos processuais no efeito perentório dos prazos de prescrição sobre decisões processuais. Soluções legais com regras também processuais (independentemente da natureza mista do instituto preconizada maioritariamente na doutrina nacional) relativas a prazos com efeitos perentórios conformadores de decisões sobre o exercício da ação penal, num campo em que o Tribunal Constitucional destaca a margem do legislador ordinário na regulação dos limites à efetividade do poder punitivo e do direito do arguido à paz jurídica[5].

O instituto da prescrição constitui a sede normativa de regras imperativas sobre o tempo da justiça penal, ou, como diz Pinto de Albuquerque, «a

---

3 A conexão com a efetividade do processo e a sua duração razoável são também destacadas por Marta Bargis na sua reflexão «Le prescrizione del reato e i "tempi" della giustizia penale», *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, XLVIII, fasc. 4 (2005), pp. 1402-1437.

4 Cf. Germano Marques da Silva, «A prescrição dos processos penais: não sabem o que dizem, nem se importam...», *Forum Iustitiae, Direito & Sociedade*, a.1, n.10 (2000), p. 14. Geradora de ampla controvérsia jurisprudencial e que suscitou intervenção do Tribunal Constitucional (*vd.* os acórdãos n.º 205/99, 285/99 e 122/2000). Prevaleceu a interpretação que reportava as formulações da lei penal a exatas categorias processuais, rejeitando-se a admissibilidade de interpretação *atualista* das referências a figuras do anterior processo penal como relativas a conceitos do novo regime processual.

5 Cf. acórdão n.º 297/2016, «[p]or via do instituto da prescrição, procura-se, assim, a conciliação entre o interesse público na perseguição do ilícito (penal, contraordenacional) e o direito do agente de não ver excessivamente protelada a definição das consequências (penais, contraordenacionais) do facto praticado, de modo a que possa alcançar a paz jurídica individual.»

não prescrição do procedimento é um pressuposto processual»[6]. Regime que concentra a ponderação sobre a passagem do tempo com consequências preclusivas da ação penal. Daí que se afirme: «a prescrição do procedimento criminal, com toda a sua legítima regulamentação em que intervêm interrupções e suspensões, é um meio adequado e proporcionado à prossecução, quer da pretensão punitiva do Estado, quer da realização pessoal dos cidadãos, mesmo que delinquentes»[7].

Os prazos de prescrição têm, assim, efeitos perentórios, atingido o respetivo termo final durante a fase de inquérito, tal determina a preclusão do poder de exercício da ação penal. Instituto da prescrição que compreende opções legislativas sobre o tempo admissível para o exercício da ação penal, em face de uma avaliação do *direito à paz jurídica* do eventual autor do ilícito e da *pretensão punitiva* do Estado que integra «uma das suas funções primaciais: a realização da justiça penal»[8].

Ponderam-se nessa sede os «interesses do Estado» em que «os processos criminais sejam instruídos em um tempo côngruo»[9], tendo por referência parâmetros sobre «o alarme ou clamor social», «dificuldade ou complexidade da matéria em questão», «novidade da infração em causa» e «escolhos no carreamento do material probatório»[10].

§2. PRAZOS COM EFEITO DILATÓRIO RELATIVAMENTE AO IMPULSO DO INCIDENTE DE ACELERAÇÃO DE FASES PROCESSUAIS TELEOLOGICAMENTE VINCULADAS À PROLAÇÃO DE DECISÕES SOBRE O EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL

O regime normativo sobre a prescrição integra a ponderação da inércia e da atividade das instâncias formais de controlo e expetativas geradas, inclusive em sede de inquérito, daí que a constituição como arguido nessa fase processual determine a interrupção da prescrição (artigo 121.º/1/ *a)* CP)[11].

---

6 *Comentário do Código de Processo Penal*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 4.ª ed., 2011, anot. 22 ao art. 277.º, p. 745.

7 José de Faria Costa, «O direito penal e o tempo: algumas reflexões dentro do nosso tempo e em redor da prescrição», *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, v.11 n.1 (2002), p. 129.

8 José de Faria Costa, *op. cit.*, pp. 121 e 123.

9 José de Faria Costa, *op. cit.*, p. 128.

10 *Idem, ibidem*.

11 Em sentido diverso, Cláudia Cruz Santos defende o seguinte: «O prazo da prescrição é o prazo longo durante o qual a espada pende sobre a cabeça de alguém, mas longe, porque o exercício do poder punitivo pode estar ainda adormecido ou latente, nomeadamente por se não ter descoberto ainda que houve um crime ou porque inexistem elementos que permitam associar a responsabilidade a uma pessoa determinada. O prazo de duração máxima do inquérito é o prazo mais curto durante o qual o exercício do poder punitivo está ativo e se dirige contra uma pessoa determinada que, por essa razão, se torna arguido numa investigação movida contra si com todos os padecimentos que lhe estão associados» — «O controlo judicial da violação dos prazos de duração máxima do inquérito», *Julgar*, n.º 32

Programa material sobre o relevo do tempo para o exercício da ação penal estabelecido no regime da prescrição do procedimento criminal que tem de ser aplicado no processo penal, onde existem prazos processuais com uma teleologia inconfundível com a daquele instituto.

O CPP compreende vários prazos entre os quais importam para a nossa reflexão os prazos de *duração máxima do* inquérito (art. 276.º) e da instrução (art. 306.º), obviamente *diferenciados* dos prazos de prescrição.

Na base do efeito processual dos prazos de prescrição está a tutela da *paz jurídica* do arguido, daí a sua perentoriedade sobre o poder punitivo do Estado. Dentro das balizas temporais da prescrição, o sistema pretende que o processo corra o mais rápido possível, sem olvidar o respeito do programa material estabelecido na lei penal. Objetivo do sistema processual relativo à celeridade que, como destaca Anabela Miranda Rodrigues, tem «os seus limites, em uma parte oriundos do irrenunciável respeito pelas garantias constitucionais e, noutra parte, derivados da função de legitimação da justiça estadual que é consubstancial ao processo»[12].

O processo legislativo que culminou no CPP de 1987[13] não compreendeu a consagração de um novo prazo perentório em que fosse ponderado o interesse da *paz jurídica* do arguido como causa impeditiva da ação penal pública por força do decurso do tempo. A *ratio* dos prazos estabelecidos no artigo 276.º CPP é distinta e não se reporta a um interesse ou interessado específico relacionando-se, em primeira linha, com o instituto da aceleração processual.

No projeto do CPP chegou a ser ponderada a possibilidade de os prazos previstos no artigo 276.º se repercutirem no arquivamento, pois o n.º 2 do art. 277.º prescrevia o seguinte: «o inquérito é igualmente arquivado se, chegado ao termo do prazo para a sua realização, não tiver sido possível ao MP obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes»[14].

(2017), p. 236. Essa tese sustenta-se em dois alicerces incompatíveis com o regime do direito português vigente em matéria de prescrição do procedimento criminal e prazos relativos às fases processuais. Como já vimos, o regime da prescrição do procedimento criminal regula o tempo da ação penal não só quando o «exercício do poder punitivo pode estar ainda adormecido ou latente», mas também quando «o exercício do poder punitivo está ativo e se dirige contra uma pessoa determinada». Ponderação normativa das vicissitudes da marcha processual no direito português sobre a prescrição que, como já se assinalou, determina que a constituição como arguido no inquérito tenha um efeito interruptivo (e não acelerador) da prescrição, na medida em que o visado recebe uma informação sobre a imputação e o eventual exercício da pretensão punitiva do Estado. A tese de Cláudia Cruz Santos, além de se nos apresentar incompatível com o instituto da prescrição, sustenta-se, como veremos, numa interpretação incorreta do regime processual sobre os prazos reguladores das fases processuais.

12 «Celeridade e eficácia — Uma opção político-criminal», *Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 41.

13 Além da *descoordenação* com a lei penal que determinou que eventos equivalentes ou similares a algumas anteriores causas de suspensão e interrupção não merecessem tutela, compreendeu ponderações expressas sobre prazos com efeitos diferenciados na ação penal.

14 Cf. *Código de Processo Penal (Projeto)*, Lisboa, Ministério da Justiça, 1986, p. 161.

Nessa medida, estabelecia-se um efeito do prazo sobre a decisão de exercício da ação penal, no caso o arquivamento ao abrigo do artigo 277.º/2 CPP. Embora esse prazo não fosse um prazo perentório relativamente ao exercício da ação penal, pois o artigo 278.º visava operar como cláusula de salvaguarda responsabilizando o imediato superior hierárquico pela determinação para que, eventualmente, as investigações prosseguissem indicando as diligências a efetuar e o prazo para o seu cumprimento[15]. Isto é, o inquérito devia ser arquivado pelo magistrado titular, mas podia prosseguir por via de indicação do imediato superior hierárquico, não existindo qualquer prazo limitativo dessa continuação investigatória[16].

A norma que no artigo 277.º/2 do projeto de CPP previa o arquivamento por se ter *chegado ao termo do prazo para a realização do inquérito* foi recusada através da eliminação desse segmento normativo, sendo mantida a parte restante do preceito que ainda subsiste. Eliminação derivada de uma inequívoca opção de abandonar uma norma muito criticada, como José Souto Moura destacou, «a supressão de qualquer alusão ao "termo do prazo" não pode ter outro sentido do que o de, por um lado, se permitirem diligências

---

15 No sentido de que a referida norma constituía a compensação e a moderação do efeito do arquivamento por força do termo do prazo, cf. Germano Marques da Silva, *op. cit.*, p. 18, e Alberto Augusto Oliveira / João Miguel, «O inquérito e instrução no projeto do código de processo penal —Breves considerações», *Cadernos da Revista do Ministério Público n.2*, Lisboa, SMMP, 1987, p. 96.

16 A solução do projeto não visava qualquer extinção do procedimento criminal por decurso do prazo, mas uma intervenção do superior hierárquico sobre a marcha do inquérito. Existia nesta sede algum paralelismo com a solução do código italiano em que, por via da conjugação das disposições do artigo 407.º com os artigos 335.º, 405.º/2, 3 e 4, 406.º e 415.º no termo do prazo o inquérito devia ser objeto de acusação ou, em alternativa, formulado requerimento de arquivamento ou de prorrogação do prazo de realização do inquérito (para além do prazo legal). Em Itália, tendo presente a confluência de responsabilidades funcionais do Ministério Público e do *giudice per le indagini preliminar*, existe repartição de responsabilidades pelo arquivamento e pela prorrogação do inquérito, solução expressa e inequivocamente rejeitada no caso português. No preâmbulo do CPP de 1987 foi assumido o intento «de criteriosa definição, delimitação e articulação das competências das diversas instâncias de controlo, como por exemplo, do Ministério Público e do juiz, sobretudo do juiz de instrução, prevenindo assim eventuais conflitos e desfasamentos, inevitavelmente geradores de demoras e delongas», pelo que entre o Ministério Público e o juiz de instrução não deve existir concorrência funcional e, em princípio, a atividade do inquérito compete ao primeiro dos sujeitos na medida em que está teleologicamente vinculada à sua decisão sobre a ação penal — cf. Paulo Dá Mesquita, *Direção do inquérito penal e garantia judiciária*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, pp. 76-83, 101-102, 121-128 e 165-172. Segundo o presidente da comissão responsável pelo projeto, este é o único regime que se compatibiliza simultaneamente com a autonomia do Ministério Público enquanto órgão estadual responsável pela ação penal — Figueiredo Dias, «Sobre os sujeitos processuais no novo Código de Processo Penal», *Jornadas de direito processual penal — O novo Código de Processo Penal* (ed. Centro de Estudos Judiciários), Coimbra, Almedina 1988, p. 22. No projeto da comissão revisora não foi, ao contrário da solução italiana (artigo 407.º, n.º 3, CPP italiano), estabelecida qualquer sanção para os atos praticados depois do termo do prazo e antes do estabelecimento de um prazo judiciário para o prosseguimento do inquérito. Importa, ainda, ter presente que o incidente de aceleração teve uma conceção e ponderação próprias no código português sem ter derivado de um transplante direto de algum dos projetos italianos.

fora do prazo, intocadas na sua validade e, por outro, haver casos de clara justificação para ultrapassagem de prazos»[17].

Durante as revisões de 2007 e 2010, a eventual introdução, quanto aos prazos do artigo 276.º/1 a 3 CPP, de um efeito perentório incidente no exercício da ação penal foi novamente recusada, o que reforça o sentido hermenêutico extraído do elemento histórico-teleológico segundo o qual inexiste qualquer efeito perentório quanto ao exercício da ação penal[18].

Ausência de efeitos perentórios sobre o exercício da ação penal reforçada pela interpretação sistemático-teleológica do artigo 89.º/6 CPP introduzido em 2007, o qual pressupõe a suscetibilidade de prosseguimento do inquérito (eventualmente sem segredo interno) ultrapassados os prazos do artigo 276.º/1 a 3 CPP. Com a reforma de 2007, na fase de inquérito a regra passou a ser a publicidade, podendo o inquérito ser sujeito a segredo de justiça externo por decisão integrada na competência tipificada do juiz de instrução (artigos 86.º/2 a 5 e 269.º/1/*f)*). Por seu turno, os inquéritos objeto de segredo de justiça externo podem, ao abrigo dos artigos 89.º/1 e 2 e 269.º/1/*f)*, ficar sujeitos a segredo interno «por decisão de recusa [de consulta] do Ministério Público sujeita a controlo do juiz de instrução»[19], restringindo-se, dessa forma, o direito de acesso de arguido, assistente, ofendido, lesado e responsável civil *durante o inquérito*, com fundamento na circunstância de o mesmo poder «prejudicar a investigação ou os direitos dos participantes processuais ou das vítimas».

Quadro em que o artigo 89.º/6 determina que os prazos previstos no artigo 276.º/1 a 3 têm um efeito perentório sobre o tempo do segredo interno *durante o inquérito*, o qual, em princípio, cessa no termo final desse prazo, a não ser que o prazo seja prorrogado judicialmente ao abrigo do aludido

---

17 «Inquérito e Instrução», *Jornadas de direito processual penal - O novo Código de Processo Penal* (ed. Centro de Estudos Judiciários), Coimbra, Almedina 1988, p. 102. Germano Marques da Silva em estudo sobre a prescrição, também sublinha que essa norma «evidentemente, não passou para o Código». Abandono dessa solução relacionado com críticas formuladas, porque «se considerou que não era razoável impor ao Estado um limite de tempo para a investigação criminal» (*op. cit.*, 2000, p. 18). Para ilustrar a crítica veemente da norma abandonada, cf. Alberto Augusto Oliveira / João Silva Miguel, *op. cit.*, pp. 95-96.

18 As alterações do CPP ao nível do artigo 276.º nas duas etapas da revisão de 2007/2010 apenas acentuaram que a ultrapassagem do prazo não tem efeito preclusivo da ação penal, mas consequências administrativas, gerando controlos sobre a celeridade que não permitem a conformação da decisão. Em sintonia com o *Relatório Complementar*, de 2 de outubro de 2009, elaborado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa — Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra no âmbito da avaliação intercalar da reforma penal atribuída a esse organismo, pp. 19-25. Nesse relatório foi destacado que «a previsão de um prazo para a conclusão do inquérito e a sindicância pelo seu não cumprimento visa defender os interesses dos sujeitos processuais a um processo célere. Mas visa, igualmente, responder a interesses sociais de transparência, eficácia e de prestação de contas da ação penal» — Recuperado de "http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf" (acedido pela última vez em 15-10-2017).

19 Na fórmula de António Henriques Gaspar (António Henriques Gaspar *et al. Código de Processo Penal — Comentado*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 281).

preceito, prorrogação, sublinhe-se, para efeitos de o inquérito subsistir, na sua pendência, sujeito a segredo interno[20]. Neste plano, argumentar com o efeito perentório sobre o fim do segredo interno em prol de um efeito perentório relativo ao exercício da ação penal constitui uma incongruência: a partir da regra que determina que, atingido o termo do prazo, o processo deve prosseguir sem segredo interno (embora em certos casos o próprio segredo possa ser prorrogado) inferir que, atingido esse termo, ocorre automaticamente a preclusão do poder de exercício da ação penal e o consequente fim do inquérito constitui uma conclusão inválida no plano lógico, pois, a ser correta essa inferência, a mesma anularia a premissa em que se fundamenta[21].

Em síntese, o complexo normativo constituído pelas disposições conjugadas dos artigos 86.º/2 a 5, 89.º/1, 2 e 3, 269.º/1/*f)* e 276.º/1 a 3 implica que o segredo externo pode ser estabelecido e perdurar *durante o inquérito* e, em princípio, cessa no termo final dos prazos previstos no artigo 276.º/1 a 3, podendo, em certas circunstâncias, ser prorrogado para além desses prazos. Subjacente a essas regras está a norma primária de que o inquérito não finda obrigatoriamente quando se atinge o termo final dos prazos do artigo 276.º/1 a 3, podendo prosseguir (com ou sem segredo interno) para além desses prazos, até que o Ministério Público esteja habilitado a proferir decisão de mérito sobre o exercício da ação penal, a qual pode basear-se na conclusão de que é legalmente inadmissível o procedimento (por exemplo, por ter operado uma causa legal de extinção do procedimento criminal)[22]. *Durante o inquérito* o levantamento do segredo interno apenas se coloca quanto a inquéritos que podem prosseguir, encerrado o inquérito por despacho (de acusação e/ou arquivamento), deixam automaticamente de operar as regras do segredo interno apenas válidas enquanto decorre o *inquérito como atividade* (carecendo os sujeitos processuais de acesso ao processo para decidir se suscitam a abertura da fase de instrução para controlo judicial da decisão do Ministério Público de encerramento). Consequentemente, invocar o complexo

---

20 O artigo 89.º/6 prescreve que findos aqueles prazos «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». Prazo que pode, ainda, ser prorrogado judicialmente mais uma vez, quando estiver em causa a criminalidade a que se referem as alíneas *i)* a *m)* do artigo 1.º CPP, tendo o STJ considerado no acórdão uniformizador de jurisprudência n.º 5/2010 que essa última prorrogação não tem limite abstrato estabelecido na lei.

21 As regras sobre efeito perentório e prorrogação do prazo constam apenas no regime que regula o segredo e publicidade internos *durante o inquérito* depois do termo desse prazo. Quanto à *duração máxima do inquérito* não existe qualquer regra sobre prorrogações no artigo 276.º, que precede a norma sobre o arquivamento (artigo 277.º), pelo que o apego literalista, que obnubila a doutrina e legislação processual sobre prazos (perentórios, dilatórios e ordenadores), implicaria que não existe prorrogação e a norma objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional no acórdão n.º 428/2008 e pelo STJ no acórdão de uniformização de jurisprudência n.º 5/2010 seria, afinal, uma norma vazia reguladora de inquéritos que não podem existir por preclusão anterior do poder de exercício da ação penal.

22 Sobre o encerramento do inquérito cf. Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 83-94.

normativo sobre publicidade e segredo internos *durante o inquérito*, que prevê a prorrogação do segredo interno depois de ultrapassado o termo final dos prazos do artigo 276.º/1 a 3, em abono da ideia de que o inquérito deve ser obrigatoriamente encerrado depois de atingido aquele termo, constitui uma petição de princípio e revela uma tese intrinsecamente inválida no plano lógico[23].

A interpretação sistemático-teleológica da norma do artigo 276.º CPP revela que os prazos previstos nos números 1 a 3 desse preceito não têm qualquer efeito perentório relativamente ao exercício da ação penal, destacando-se cinco indicadores nesse sentido:

1) A natureza unitária dos prazos previstos no artigo 276.º/1 a 3 CPP determina um prazo para *cada processo*[24]*, com um único dies a quo*[25]*, não existindo pluralidade de prazos aplicáveis a diferentes sujeitos processuais nem aos vários crimes conexos. O que confirma que a respetiva teleologia é independente da proteção unilateral de um particular direito individual, derivando antes de um objetivo global de celeridade que compreende uma pluralidade de interesses subjetivos (de pessoas com posições antagónicas, como arguido, vítima, assistente, lesado civil) e públicos (v.g.*, eficácia, transparência, prestação de contas, eficiência)[26].

---

23 Cláudia Cruz Santos invoca o regime sobre publicidade e segredo interno *durante o inquérito* em abono da sua tese sobre o efeito perentório dos prazos do artigo 276.º/1 a 3 relativamente ao poder de exercício da ação penal, determinando a respetiva preclusão e obrigatório encerramento do inquérito — *op. cit.*, pp. 246-252; «Os crimes de corrupção — notas críticas a partir de um regime jurídico-penal sempre em expansão», *Julgar*, n.º 28 (2016), pp. 101-103. Na nossa perspetiva, Cláudia Cruz Santos nunca aborda o aludido problema lógico, mesmo quando refere o regime do artigo 89.º/6. Acresce que também omite que esse preceito foi introduzido em 2007, fundamentado como restrição da margem de ação da entidade que dirige o inquérito, quando, segundo aquela autora, desde a versão originária do CPP, o artigo 276.º impõe de forma inequívoca que os inquéritos são obrigatoriamente encerrados no termo final dos prazos aí previstos por preclusão do poder de exercício da ação penal, não compreendendo esse preceito ou os que se seguem, sobre o encerramento do inquérito, ou os relativos ao incidente de aceleração processual (que, aliás, pressupõe a ultrapassagem dos prazos e apenas pode ser suscitado depois da referida violação) qualquer hipótese de prorrogação de prazos legais.

24 A regulação dos prazos das fases processuais tem por referência a categoria jurídica processo e não crime, suspeito ou arguido (ainda que por referência ao crime mais grave *objeto* do processo).

25 Embora o art. 276.º/4 compreenda duas previsões alternativas a contagem do prazo inicia-se com a verificação do preenchimento da primeira.

26 Com efeito, o estabelecimento dos prazos de duração do inquérito no CPP teve uma funcionalidade essencialmente dirigida aos deveres de celeridade da entidade que dirige o inquérito, daí a pretensão de estabelecimento, ao nível do *dies a quo* do prazo, de parâmetros que a têm como referência e não propriamente a fixação de quaisquer prazos centrados no nascimento de direitos subjetivos dos eventuais interessados no exercício de poderes conformadores do processo — matriz que conforma iniludivelmente a norma do atual n.º 4 do art. 276.º (antigo artigo 276.º/3), dirigido ao titular do inquérito e que trata o inquérito como um todo desligado de diferenciações em função de interesses subjetivos. A natureza unitária dos prazos (independente da pluralidade de sujeitos visados pela investigação ou constituídos

2) A consagração do «incidente destinado a compelir à aceleração do processo»[27], nos artigos 108.º e 109.º, cuja admissibilidade em termos temporais é diferida para depois do termo final dos prazos dos artigos 276.º e 306.º CPP (art. 108.º/1).
3) Os prazos previstos no artigo 276.º CPP são diretamente associados à ampliação das responsabilidades administrativas, disciplinares e políticas, envolvendo deveres proativos e medidas reativas, previstas nos artigos 105.º/2, 108.º, 109.º, 276.º/6 a 8 CPP, com vista à celeridade possível nos processos em que aqueles prazos foram ultrapassados.
4) A suscetibilidade de reabertura do inquérito encontra-se sujeita a pressupostos e condições materiais específicas (art. 279.º/1[28]), independentes do decurso do tempo e da ultrapassagem dos prazos previstos no artigo 276.º/1 a 3 CPP.
5) A atribuição pelo artigo 89.º/6 (desde a revisão de 2007)[29] aos prazos do artigo 276.º (eventualmente prorrogados por decisão judicial por mais 3 ou 6 meses[30]) de um potencial efeito perentório relativo ao fim do segredo interno tem subjacente que o inquérito pode prosseguir para além desses prazos com vista à decisão sobre o exercício da ação penal.

---

arguidos) também se reflete na ausência de suspensões subjetivas. Caso o processo tenha sido reaberto ao abrigo do artigo 279.º, não existe motivo para considerar que o prazo se interrompeu durante o hiato em que o processo esteve arquivado (sendo essa circunstância apenas um fator a ponderar na justificação administrativa da eventual ultrapassagem do prazo). Afigura-se controverso considerar que o prazo, caso se tenha iniciado (por preenchimento de um dos requisitos alternativos do art. 276.º/4), se suspende durante o hiato entre o arquivamento e a reabertura. A lei apenas reconhece de forma expressa três motivos de suspensão do prazo, diretamente quanto a expedição de carta rogatória (art. 276.º/5 CPP) e envio do inquérito para mediação (art. 7.º/1 da Lei n.º 21/2007, de 12 de junho) e por inerência da suspensão provisória do processo (art. 282.º/1 CPP). Em contraponto à lógica dos prazos processuais, o efeito perentório preclusivo da ação penal, regulado pela prescrição, dirige-se à proteção exclusiva de um dos interesses colidentes, o do suspeito ou arguido.

27 Nos termos do ponto 21 da Lei de Autorização Legislativa n.º 43/86, de 26 de setembro.

28 «Se surgirem novos elementos de prova que invalidem os fundamentos invocados pelo Ministério Público no despacho de arquivamento».

29 «Findos os prazos previstos no artigo 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 objetivamente indispensável à conclusão da investigação.»

30 No caso, a norma transcrita na nota anterior (artigo 89.º/6) reporta-se, por remissão para o artigo 1.º CPP, às seguintes tipologias: «*i)* 'Terrorismo' as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo; «*j)* 'Criminalidade violenta' as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos; «*l)* 'Criminalidade especialmente violenta' as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos; «*m)* '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, participação económica em negócio ou branqueamento.»

Elementos hermenêuticos que se combinam com um dado pacífico da epistemologia judiciária: «não é possível demarcar o tempo de duração de uma investigação»[31].

Argumentos na base de um entendimento claramente maioritário ao longo de mais de um quarto de século no sentido de que os prazos estabelecidos nos artigos 276.º e 306.º não compreenderem qualquer efeito perentório relativo ao exercício da ação penal, ao contrário do que poderia induzir uma abordagem literalista e superficial da expressão *duração máxima*[32].

Para além das referidas dimensões teleológicas, a tese do efeito perentório dos prazos dos artigos 276.º e 306.º CPP é incompatível no plano lógico-

---

31 Cruz Bucho, «A Revisão de 2010 do Código de Processo Penal Português», 2010, p. 29, consultado pela última vez em 12 de outubro de 2017, na rede eletrónica no endereço "https://www.trg.pt/info/estudos/146-a-revisao-de-2010-do-codigo-de-processo-penal-portugues.html".

32 Vamos citar, a título meramente ilustrativo, Eduardo Maia Costa, *in* António Henriques Gaspar *et al., op. cit.*, 2016, p. 926; Paulo de Sousa Mendes, *Lições de Direito Processual Penal*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 68-69; Pinto de Albuquerque, *op. cit.*, 2011, pp. 738-739; Germano Marques da Silva *Do Processo Penal Preliminar*, Lisboa, Edição do Autor, 1990, p. 468; José Mouraz Lopes, «Dos atos do ministério público e do juiz no inquérito», *I Congresso Jornadas de Processo Penal*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 203; José Souto Moura, *op. cit.*, pp. 101-102; Lopes da Mota «Natureza e excesso dos prazos de inquérito», *RMP*, ano XII, n.º 48 (1991), pp. 169-178 , Cruz Bucho, *op. cit.*, pp. 29-31; João Conde Correia, *Questões práticas relativas ao arquivamento e à acusação e à sua impugnação*, Porto, Publicações Universidade Católica, 2007, p. 18; Luís Silva Pereira / José Mouraz Lopes / Paulo Dá Mesquita «Parecer», *Contributos para a reflexão sobre o sistema penal português*, Lisboa, CEJ, 2003, p. 29. Contra a referida orientação pronuncia-se Cláudia Cruz Santos, que, em complemento da sua leitura restritiva sobre o âmbito de tutela da prescrição do procedimento criminal (já criticada como incompatível com o regime jurídico, *supra* nota 11) e contrariando todos os elementos hermenêuticos convocados na interpretação daquele instituto, invoca dois argumentos em nome da perentoriedade dos prazos do inquérito para efeitos de preclusão da ação penal: (1) «O legislador já valorou as especificidades da corrupção e da criminalidade considerada muito complexa para determinar um alargamento extraordinário daqueles prazos [de prescrição e de duração máxima do inquérito]»; (2) «O legislador português previu de forma expressa [...] os prazos de duração máxima do inquérito», pelo que o «"apagamento" dos prazos de duração máxima do inquérito é por isso *um apagamento da lei*» (*op. cit.,* p. 235). Em sentido contrário apenas se justifica, respetivamente, relembrar que: (1) O alargamento dos prazos de prescrição do procedimento criminal para determinada criminalidade, em sintonia, aliás com propostas formuladas no plano internacional, é irrelevante nesta sede e sem qualquer incidência na natureza e efeito dos prazos processuais (idênticos para todos os tipos de crime) e a sua invocação é incongruente se se entende que os prazos previstos no artigo 276.º são preclusivos da ação penal desde a versão originária CPP; (2) A interpretação maioritária sobre a natureza e efeitos dos prazos de duração do inquérito não significa qualquer *apagamento da lei*, constitui o resultado de um labor heurístico sem unilateralismos e que envolve um trabalho de interpretação teleologicamente sustentada do regime em todas as suas dimensões, nomeadamente, o caráter dilatório do prazo para efeitos de incidente de aceleração processual da fase de inquérito (omitido na análise de Cláudia Cruz Santos), o qual é incompatível, no plano lógico, com um efeito perentório sobre a fase processual em causa (*vd. supra* nota 23). O efeito perentório sobre o segredo interno da fase de inquérito é logicamente incompatível com um simultâneo efeito perentório sobre o próprio inquérito. A natureza e o efeito dos prazos em diferentes atos de diversos sujeitos processuais conformam a regulação dos prazos, pelo que o trabalho hermenêutico empreendido nesta sede não é o fruto de um doloso *apagamento da lei*, mas, simplesmente, um exercício básico para o jurista íntegro sem quaisquer pretensões de *burla do povo* ou de *apagamento da lei*.

-jurídico com a natureza dilatória desses prazos relativamente aos incidentes de aceleração processual nas fases de inquérito e instrução, cujo objetivo se reporta à promoção de atos necessários para futura decisão de mérito de encerramento da respetiva fase processual (sobre o exercício da ação penal).

Nessa linha, no acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 26-10-2016 (processo n.º 5/13.1IDCTB-B.C1) sublinhou-se: «ao permitir a aceleração processual, mesmo após se mostrarem excedidos os prazos de duração de cada uma das fases processuais (cf. artigo 108.º CPP), o legislador está a atribuir aos prazos fixados no artigo 276.º, n.ºs 1, 2 e 3, do referido diploma, uma natureza meramente ordenatória, funcional e referencial; consequentemente, não detêm tais prazos qualquer natureza preclusiva do poder-dever consagrado no n.º 1 daquele normativo».

O incidente de aceleração processual corresponde a uma solução profilática para intervir em casos de morosidade processual, o que, como destaca Henriques Gaspar, «constituiu uma inovação do código de processo penal — e não tem correspondência em outras codificações processuais — foi previsto como vocação antipatologia»[33]. Os prazos das fases processuais de inquérito e instrução apresentam-se teleológica e logicamente indissociáveis deste incidente.

O entendimento de que os prazos do artigo 276.º CPP não compreendem nenhum direito do arguido relativo a preclusão da ação penal indissociável da teleologia do instituto da prescrição, em que se ponderam esses interesses e expetativas do arguido, não havendo nenhum fundamento para promover a concorrência com os prazos de prescrição de outros que visem o mesmo fim (uma espécie de prescrições encapotadas e eventualmente ocultas ao olhar externo).

Uma nota adicional sobre os equilíbrios do sistema penal. A tutela da *paz jurídica do arguido* e consequente limitação da ação penal devem ser ponderadas pelo legislador essencialmente em três vetores relativos a ações e omissões da entidade titular da ação penal pública durante a fase de inquérito: prescrição, efeitos do arquivamento e vinculação estadual pelas acusações. Impondo-se assinalar que, na nossa perspetiva, relativamente aos dois planos autónomos do decurso do tempo (efeitos do arquivamento e vinculação estadual pelas acusações), a proteção conferida pelo direito português pode ser qualificada como particularmente forte em termos de direito comparado por confronto com outros direitos nacionais de estrutura acusatória[34].

---

33 António Henriques Gaspar *op. cit.*, p. 323.

34 No direito português a abstenção acusatória vincula extraprocessualmente o Ministério Público (os efeitos do despacho de arquivamento são analisados em Paulo Dá Mesquita, *op. cit.* 2003, pp. 290-295), o que não sucede noutros sistemas acusatórios, como o alemão ou dos Estados Unidos. Neste último, a própria vinculação pela acusação deduzida é objeto de consideráveis restrições por força da controversa doutrina sobre a *double jeopardy law* fixada no acórdão *Blockburguer* de 1932 (apenas abandonada no ac. *Grady v. Corbin* de 1990, mas retomada a partir do ac. *United States v. Dixon* de 1993), a qual se centra nos elementos do tipo criminal e não nos aspetos nucleares da concreta conduta do agente. Daí que se

§3. A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E O RESPETIVO ENCERRAMENTO EM *PRAZO RAZOÁVEL* EM FACE DA AUTONOMIA E REPARTIÇÃO DE RESPONSABILIDADES NO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA DIREÇÃO DO INQUÉRITO

O emprego do conceito *procedimento para acusação* visa enfatizar a marca funcional da atividade prévia à acusação[35] e contextualizar essa fase do procedimento no todo de um processo penal que constitui uma via obrigatória para o exercício do poder punitivo do Estado[36].

A perspetiva funcional enforma o inquérito como específica fase processual por via da correlação de três fatores: notícia do crime, investigação do crime e decisão sobre o exercício da ação penal. É neste contexto que se sublinha a natureza teleologicamente vinculada do inquérito, pois o seu nascimento e desenvolvimento fundamentam-se na exigência de uma decisão de mérito do Ministério Público sobre o exercício da ação penal[37].

Vinculação teleológica que significa que o inquérito como complexo de atos tem apenas a função endoprocessual de determinar a decisão de mérito do Ministério Público sobre a ação penal — o que não obsta à polivalência de específicos atos do inquérito (*v.g.*, relativos a incidentes sobre medidas de coação ou probatórios com antecipação do contraditório), os quais, contudo, não integram o núcleo da presente reflexão centrada na bússola funcional do *inquérito como atividade*.

Desta forma, o dever de decisão sobre o exercício da ação penal que impende sobre o Ministério Público constitui uma «prerrogativa lógico-jurídica»

---

considere juridicamente inadequado e politico-criminalmente pouco sensato tratar o problema dos limites temporais para a pretensão punitiva do Estado através de novas categorias sem sustentação dogmática (por exemplo, *prazos perentórios com efeitos preclusivos*), quando o problema deverá ser tratado no quadro do regime de prescrição do procedimento criminal.

35 A dimensão funcional em sede de processo penal é nuclear. Processo penal que também deve suportar uma leitura holista por força da perspetiva de que o significado de uma norma individual só pode ser compreendida através das suas relações com um complexo normativo que compreende regras processuais e regras estatuárias, institucionais e organizativas, nomeadamente, de raiz constitucional, daí que Damaška assinale asperamente o perigo de importações legislativas em que não se atende ao bloco normativo que é envolvido no processo penal — «The Uncertain Fate of Evidentiary Transplants: Anglo-American and Continental Experiments», *American Journal of Comparative Law*, n. 45 (1997), p. 839.

36 Por isso um autor que como Damião da Cunha enfatiza a *unidade* do processo penal não deixe de empregar a expressão *procedimento de acusação* (*O caso julgado parcial*, Porto, Universidade Católica 2002, p. 305). Sobre a fórmula, cf. ainda Dá Mesquita, *Processo Penal, prova e sistema judiciário*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 213-215.

37 Aliás claramente referenciada na lei, «o inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas *em ordem à decisão sobre a acusação*» (art. 262.º/1, CPP), «o Ministério Público pratica os atos e assegura os meios de prova necessários à realização das *finalidades referidas no art. 262.º, n.º 1*» (art. 267.º CPP). Cingimo-nos aqui ao processo penal por crimes públicos e semipúblicos e não ao processo por crimes particulares, que, além de excecional, obedece a um paradigma estruturalmente diverso, pelo que a coincidência de opções legislativas relativamente à direção da fase pré-acusatória não radica nos mesmos pressupostos lógicos e político-criminais.

que obriga o Ministério Público à averiguação do facto e responsabiliza-o pela direção funcional dos órgãos de polícia criminal[38].

Trata-se de um dever que não se pode deixar caducar por omissão na recolha dos elementos necessários para o juízo sobre o exercício da ação penal quando não exista nenhuma causa extintiva do procedimento criminal (por exemplo, por decurso de prazo de prescrição).

É também por esse motivo que o titular da função investigatória deve dispor do adequado espaço operativo, em termos de tempo e instrumentos, para aprofundar o conteúdo da notícia do crime, verificar o seu fundamento, procurar os autores do facto e assegurar, uma vez iniciada a ação penal, a disponibilidade pelos outros sujeitos processuais das fontes de prova[39].

Relativamente à caracterização epistemológica do *inquérito como atividade* existem vários esboços, podendo considerar-se particularmente profícuo o conceito de abdução (de Charles Stuart Peirce) e o modelo da *inferência para a melhor explicação*, como base dos processos cognitivos em que se estriba o indagador do facto no quadro de um *procedimento para acusação*[40]*.* Contudo, o asséptico paradigma jurídico-constitucional que conforma a investigação criminal não permite a escolha baseada exclusivamente naquela inferência, pois o *procedimento para acusação* tem de operar no *espaço normativo de investigação* preexistente (em especial conformado pelos tipos penais e outras categorias jurídicas que definem a matéria fáctica criminalmente relevante e as vias de indagação não proibidas)[41], sendo ainda constrangido pela prognose da explicação em face das provas que podem ser

---

38 K. H. Gössel, «Überlegungen über die Stellung der StA im rechtsaatlichen Strafverfahren und über ihr Verhältnis zur Polizei», tr. esp. de M. Polaino Navarrete com o tít. «Ministério Fiscal y Policía Criminal en el procedimiento penal del Estado de Derecho», *Cuadernos de Politica Criminal*, nº 60, 1996, p. 627. Essa obrigação compreende, além de um plano institucional do órgão, um plano pessoal do magistrado que se encontra investido, com um estatuto de autonomia, de dirigir o inquérito e compreende num necessário plano de dependência funcional os órgãos com a competência de coadjuvação — a análise, por um lado, do sistema *coordenado* de direção do inquérito e dos respetivos mecanismos de vigilância e controlo e, por outro, da articulação desse modelo com a definição da política criminal foi intentada em Paulo Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 307-317 e 340-349.

39 Cf. A. Dalia in Siracusano *et al*., *Manuale di diritto processuale penale*, Milão, Giuffrè, 1991, p. 7 e A. Dalia / M. Ferraioli, *Manuale di diritto processuale penale*, Pádua, CEDAM, 1999, p. 446, sublinhando que se o magistrado não promove a ação penal uma vez apresentada a notícia do crime, mas procede (diretamente ou através da polícia criminal) à sua averiguação analítica para verificar o respetivo fundamento, evidentemente, deve dispor da mais ampla capacidade investigatória. Entretanto, como já se destacou, no direito português, desde 2007, o acesso às provas por arguido, assistente e ofendido pode ser imposto ao Ministério Público antes do exercício da ação penal (cf. artigos 86.º e 89.º CPP).

40 Sobre o confronto entre o modelo jurídico-normativo imposto pelo *mundo da vida* e o *paradigma Sherlock Holmes*, cf. Dá Mesquita, *op. cit.*, 2010, pp. 219-226, onde se explanam algumas das bases teóricas aqui retomadas.

41 A utilização da categoria conceptual de Gadamer, *espaço normativo de investigação* preexistente, é empregue num sentido diverso do adotado pelo seu autor. A grande diferença relativamente à teorização de Gadamer sobre a investigação em geral e em particular a investigação científica é a circunstância de a normatividade na indagação criminal não ser conformada pela *tradição*, mas pela lei, devendo impor-se à *tradição* contrária mesmo que a entidade investigatória se mostre arreigada à mesma.

produzidas e valoradas na audiência de julgamento[42]. Responsabilidade do Ministério Público pelo exercício da ação penal indissociável da respetiva obrigação de *sustentar* a acusação pública perante os tribunais judiciais.

Atingido o termo final do prazo referido no artigo 276.º/1 a 3 CPP, mesmo que o procurador responsável considere reunidos os elementos que lhe permitem uma *inferência para a melhor explicação* sobre o evento histórico passado, está-lhe vedado encerrar esse procedimento enquanto não puder formular um despacho processual nos termos impostos pela lei processual sobre os *indícios suficientes* (art. 283.º/2), a não ser que o procedimento se apresente legalmente inadmissível (art. 277.º/1), em virtude, por exemplo, do termo final do prazo de prescrição. No caso de acusação, o Ministério Público deve, designadamente, apresentar uma narrativa nos termos impostos pelo regime (e orientações jurisprudenciais sobre o mesmo) em matéria de alteração substancial de factos, bem como em sede de indicação de provas, sem olvidar o princípio da irretratabilidade da acusação.

Existe, ainda, uma dimensão relativa à função constitucional do exercício da ação penal pública. O postulado de que o exercício da ação penal deve ser *orientado* pela legalidade implica vinculação à legalidade criminal sobre causas extintivas e impeditivas do procedimento criminal, sem espaço para outras vias administrativas da sua extinção por decurso do tempo. Como foi destacado no *Relatório Complementar*, de 2 de outubro de 2009, do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, havendo «vários argumentos contra» a atribuição aos prazos do inquérito de efeito perentório relativamente ao exercício da ação penal, «o principal é de natureza dogmática, uma vez que tal significaria colocar em causa o princípio da legalidade consagrado no nosso sistema jurídico-penal»[43].

---

42 Em consequência, vinculada às regras legais de direito probatório independentemente da respetiva valia epistémica, *a melhor explicação* mesmo sendo reproduzível no julgamento pode não ser suficiente, pelo que prevalecerá o *in dubio pro reo* (por muito má explicação que se afigure). Nos atos decisórios do processo penal estribados em *suposições factuais* não podem ser automaticamente adotados os processos inferenciais espontâneos, pois a isso obstam não só o regime das provas do processo penal, mas princípios fundamentais como a presunção de inocência e o seu corolário *in dubio pro reo*. Refira-se que no inquérito como atividade as *suposições factuais* não são integralmente absorvidas pelas regras que conformam o juízo sobre o facto no encerramento do inquérito (sobre este remete-se para considerações e bibliografia apresentadas em Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003: 86 e ss.), pois aqui não se produzem atos irretratáveis do poder punitivo do Estado (como a acusação) e nem sempre interferem (de forma mediata ou imediata) com interesses subjetivos. Dada a natureza teleologicamente vinculada do inquérito, as *suposições factuais* que vão sendo formuladas no curso do *procedimento para acusação* compreendem escolhas para o caminho da investigação a seguir, atos de investigação que são juridicamente conformados (não só por regras de direito probatório, mas por princípios conformadores da atuação estadual, como o princípio da proporcionalidade), devendo o Ministério Público ser responsável pelas decisões que exigem ponderação de valores (enquanto órgão decisor ou de impulso judicial), porque lhe foi atribuída a direção do inquérito e a investigação está subordinada à decisão sobre a ação penal. O tribunal de julgamento apenas pode valorar as provas aí produzidas ou examinadas.

43 *Relatório complementar*, *cit.*, 2009, p. 23. Prosseguindo: «Estando o inquérito aberto, o legislador presume que a investigação não terminou, que o Ministério Público está a desenvolver diligências necessárias ao apuramento da verdade, por isso não o encerra».

Por outro lado, como referiu o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 395/04, «*o reconhecimento da competência do Ministério Público para dirigir o inquérito não poderá ser visto desligadamente da autonomia que a Lei Fundamental lhe reconhece*». Aspeto corretamente ponderado na lei processual portuguesa na configuração do incidente de natureza administrativa de aceleração processual[44].

Um breve enquadramento esquemático dos prazos de duração do inquérito previstos no artigo 276.º CPP revela o respetivo efeito dilatório para controlos oficiosos e por impulso externo do inquérito, visando a avaliação da ultrapassagem daqueles prazos e respetiva justificação, a promoção da celeridade do processo para futuro e a responsabilização em diferentes termos do procurador que dirige o inquérito, do respetivo imediato superior hierárquico e do Procurador-Geral da República.

Este incidente compreende mecanismos preventivos e reativos relativamente a atrasos *injustificados*, que se apresentaram conformes à independência dos tribunais, autonomia do Ministério Público e estrutura acusatória do processo.

A solução de 1987, mantida até à data enquanto elemento nuclear do equilíbrio do sistema, em particular quanto à matéria de repartição interna de poderes e responsabilidades, integra a previsão taxativa dos sentidos possíveis da decisão do incidente da aceleração processual que não incluem ordens de encerramento da fase processual[45]. O Procurador-Geral da República sempre que tiver conhecimento de que os prazos de duração máxima do inquérito se encontram ultrapassados pode determinar a substituição do magistrado que dirige o inquérito, ordenando a avocação pelo imediato superior hierárquico se considerar que existe um atraso injustificado (imediato superior hierárquico que também deve assumir a avocação oficiosa sempre que se justifique, sendo responsável por eventuais omissões nessa sede)[46]. Vias compatíveis com mecanismos de controlo disciplinar dos membros do

---

44 Para além das implicações relativas à arquitetura jurídica da estrutura acusatória do processo penal português, existem outras reportadas ao programa constitucional sobre uma reserva constitucional relativa ao exercício da ação penal e autonomia do Ministério Público — Cf. Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 33-57, 319-327, 351-356; «Estatuto do Ministério Público: Raízes, Programas, Desenvolvimentos, Sedimentações e Desvios Normativos», in *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 287-297.

45 Como se sublinhou com mais desenvolvimento em Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 297-298.

46 Ordenando-lhe no exercício do respetivo poder hierárquico que assuma o poder administrativo conferido pelo artigo 276.º/7 CPP — sobre a compreensão destes mecanismos (ainda que no quadro de soluções um pouco diferentes então previstas no CPP) cf. Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 243-257, onde se classificou esta via como substituição dispositiva com vista a reagir à inércia do magistrado que dirige o inquérito. E se bem que seja importante em termos de política criminal a definição de prazos ordenadores das diversas fases processuais (cf. J. Lopes da Mota, *op. cit.*, pp. 169 e ss.), a fixação de limites temporais à atividade investigatória do Ministério Público contradiz os princípios do sistema acusatório, pois o Ministério Público enquanto titular da função acusatória não deveria ser «compelido» no seu tempo de impulso processual que tem de ser fundado material e juridicamente, como sublinha com ênfase G. Spangher («Le iniziative del pubblico ministero tra carenze ordinamentali e

Ministério Público relativamente ao cumprimento dos seus deveres profissionais. Ou seja, nesta matéria as vias de intervenção não se limitam aos incidentes previstos na lei do processo, mas envolvem as responsabilidades de controlo oficioso das disfunções (através de inspeções e do exame centralizado do cumprimento dos prazos) que alargam o leque dos responsáveis pela inércia e eventuais omissões em matéria gestionária.

§4. CONTROLO DA FASE DE INQUÉRITO E COMPETÊNCIAS JUDICIAIS — A *PRIMEIRA PALAVRA* DO MINISTÉRIO PÚBLICO SOBRE O EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DA *ÚLTIMA PALAVRA* DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER PUNITIVO DO ESTADO

Integrando-se a fase de inquérito num sistema acusatório, a responsabilidade pela decisão relativa ao *se* e ao *como* do exercício da ação penal pública constitui uma responsabilidade do Ministério Público: proferir uma decisão com específicos requisitos normativos sujeita a controlo judicial superveniente na fase de instrução e na fase de julgamento (se a ação penal avançar para essas fases).

Por isso se acompanha Damião da Cunha quando afirma que o *'controlo'* em matéria de celeridade na conclusão do *procedimento para acusação* é «*'coisa'* do Ministério Público»[47]. Acrescentando que tal «conclusão não deve ser considerada "heterodoxa"»: «Princípio fundamental do "nosso" processo de estrutura acusatória (mas também da maioria das soluções de direito comparado) é o da independência funcional entre quem acusa e quem julga (mais amplamente quem exerça função jurisdicional); independência esta que impõe a plena responsabilidade do Ministério Público por todas as "incidências" (que não se prendam *diretamente* com direitos fundamentais), atinentes ao exercício da ação penal, por estarem dentro da sua esfera de competências.»[48]

Este sistema da versão originária do CPP subsistiu inalterado depois da revisão de 2007. Como se destacou acima, a regulação sobre o segredo interno no artigo 89.º é uma questão diferente: um regime particular em que o legislador estabelece um princípio de publicidade interna do inquérito e em que a eventual submissão do inquérito a segredo está sujeita a controlo jurisdicional. Atingido o termo final dos prazos do artigo 276.º/1 a 3 (ou da sua eventual prorrogação judicial), arguidos, assistentes e ofendidos têm direito de acesso ao inquérito antes da decisão sobre o exercício da ação penal.

---

rischio di condizionamenti politici», in *Accusa penale e ruolo del pubblico ministero* (ed. Alfredo Gaito), Nápoles, Jovene 1991, p. 124).

47 «Prazos de encerramento do inquérito, segredo de justiça e publicidade do processo», in AAVV *As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal*, Coimbra Editora, 2011, p. 127.

48 2011: 128.

Regulação do direito de acesso ao inquérito que tem como pressuposto lógico a continuação do *inquérito como atividade* para além daquele prazo.

Inexistindo causa de extinção do procedimento criminal, o Ministério Público, como corolário do princípio da legalidade, está obrigado a desenvolver a investigação necessária à prolação de decisão de fundo sobre o exercício da ação penal. Dever instrumental da independência dos tribunais, sendo vedado estabelecer limites, por via externa ou mesmo interna (da hierarquia do Ministério Público) a essa obrigação de investigar e acusar verificados os pressupostos para o efeito. Com efeito, o Ministério Público abster-se de uma decisão de mérito sobre o exercício da ação penal por decurso de tempo autónomo dos prazos de prescrição do procedimento criminal atinge no seu todo a administração da justiça penal lesando a reserva dos tribunais judiciais, pois seriam impedidos por via administrativa de decidir de forma independente sobre um tema que exogenamente lhes deve ser apresentado[49]. Fecha-se desta forma um dos círculos da arquitetura constitucional, a reserva judicial de *última palavra* é associada à coordenada dirigida ao Ministério Público de exercício da ação penal orientada pela legalidade, com a qual o direito de ação penal popular quanto a determinados tipos de crime se apresenta conexo.

O direito de *qualquer pessoa* exercer a ação penal relativamente a determinados crimes públicos que afetam valores fundamentais do Estado (como a imparcialidade dos seus órgãos e agentes) tem raízes na Constituição de 1822 e nas Reformas Judiciárias dos anos trinta do século XIX.

O CPP de 1987, abolida a garantia administrativa em 1975, ao prescrever que o assistente tem o direito de exercer ação penal relativamente a crimes públicos e semipúblicos através do requerimento de abertura de instrução, configurou o direito de *qualquer pessoa* se constituir assistente em determinados crimes como um instrumento do exercício de direitos de cidadania na área criminal e meio de controlo comunitário do exercício da ação penal pelo Ministério Público.

Neste quadro, a possibilidade conferida pelo art. 68.º/1/*e)* CPP corresponde a uma solução que, para além de ter lastro histórico no direito processual penal português do século XIX, se apresenta como uma via de controlo popular da administração da justiça conforme com a matriz constitucional contemporânea. Determinar que a ultrapassagem de prazos abstratos diferentes dos de prescrição tem efeitos preclusivos sobre a ação penal implicaria, ainda, um desequilíbrio do sistema processual penal por lesão de um dos seus alicerces constituído pelo assistente (vítima ou titular da ação penal

---

[49] A suposta caducidade da ação penal por decurso de prazo previsto no artigo 276.º, além da falta de suporte legal, não deixa espaço para qualquer ressalva relativa ao assistente e à suscetibilidade de *acusação* privada ou popular por via de requerimento para abertura de instrução. Sublinhe-se que é claramente dominante a perspetiva de que «o requerimento para abertura de instrução formulado pelo assistente assume formalmente a natureza de uma *acusação*, que fixa o *objeto* da instrução» — *v.g.* Maia Costa, *op. cit.*, p. 961; Pinto de Albuquerque, *op. cit.*, p. 781.

popular), que é um instrumento de controlo dos poderes públicos e de impulso da ação penal, em particular, quanto a tipos criminais que protegem interesses difusos ou valores fundamentais da ordem jurídica nacional[50].

A marcha da fase de inquérito nos planos lógico e jurídico constitui um *procedimento para acusação* enquanto indagação factual juridicamente conformada pela intencionalidade operativa inerente a qualquer órgão investigador (seja ele judicial, do Ministério Público ou policial), com vista à recolha dos meios de prova que tornem possível a obtenção de indícios sobre um crime e o seu autor e a consequente decisão sobre o exercício da ação penal[51].

No contexto do *procedimento para acusação*, o juiz de instrução deve ser alheio à definição da estratégia investigatória, tendo a responsabilidade de avaliar a legalidade das intervenções que lhe são requeridas de forma imparcial (também no plano operativo)[52].

A intervenção do órgão judicial na fase de inquérito independentemente de resultar da sequência de um conjunto de atos conexos e coordenados por referência a um ato impositivo desse órgão ou de consistir na validação de um ato de outra entidade, só assim mantém a sua natureza judicial. Pode falar-se neste ponto de um *segmento de jurisdicionalidade* autónomo do juízo principal de mérito (sobre o exercício da ação penal) que se desenvolve durante a fase de inquérito.

O *segmento de jurisdicionalidade* obedece a um específico *iter* no qual são claramente reconhecíveis, ainda que dispersos por diversas disposições, o momento da interposição do requerimento, do controlo do seu mérito e legitimidade do pedido e, por fim, da decisão, isto é, uma repartição típica dos *incidentes*[53].

---

50 Cf. com mais desenvolvimento sobre esta vertente Dá Mesquita, *op. cit.*, 2010, pp. 131-185.

51 Por isso, sendo inquestionável a instrumentalidade da investigação relativamente à decisão de mérito que está reservada constitucionalmente ao Ministério Público, o investigador não sendo o órgão titular da ação penal terá de atuar na dependência deste. Daí que Anabela Miranda Rodrigues concluísse, «se se pretende continuar a falar a seu respeito (do Ministério Público), de uma magistratura autónoma e se se o obriga, ao mesmo tempo, a exercer a ação penal em função de uma investigação efetuada pelo juiz de instrução, a única solução coerente seria colocar este na completa dependência do Ministério Público» («O Inquérito no novo Código de Processo Penal» in *Jornadas de direito processual penal - O novo Código de Processo Penal*, Coimbra, Almedina 1988, p. 66).

52 O que em muitos casos implica uma ponderação da «necessidade», em concreto e de acordo com os critérios legais, das medidas, mas isso não se confunde com um qualquer juízo sobre a respectiva oportunidade ou prioridade. Pelo que «é uma *obrigação* do juiz, uma vez verificados os pressupostos formais de procedência, *deferir* o requerido pelo Ministério Público» (Figueiredo Dias, «Do princípio da "objetividade" ao princípio da "lealdade" do comportamento do ministério público no processo penal», *RLJ*, ano 128º, 1996, p. 351).

53 *Vd.* sobre o caso italiano Luigi Carli, *Le indagini preliminari nel sistema processuale penale*, Milão, Giuffrè, 1999, p. 372, os incidentes judiciais na fase de inquérito do processo penal português são analisados com mais detalhe em Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 182-187. Esse segmento é preservado nos incidentes relativos ao segredo de justiça previstos nos artigos 86.º e 89.º, analisados *supra* no § 2 (dimensão procedimental independente da bondade da solução politico-criminal sobre segredo aprovada em 2007).

Resumindo, as intervenções provocadas, incidentais e tipificadas do juiz de instrução no inquérito não incidem sobre o desenvolvimento do juízo do Ministério Público sobre o exercício da ação penal, mas reportam-se a incidentes relativos a interesses específicos cuja apreciação compete ao juiz de instrução (por exemplo, decisões sobre medidas de coação e respetivos prazos ou sobre o segredo de justiça, em particular prazos do segredo interno[54]). A repartição de funções nuclear ao sistema processual penal português é incompatível com uma ampliação da ação do juiz para juízos sobre o desenvolvimento do *inquérito como atividade* ou *complexo de atos para a decisão sobre a ação penal* (prévias ao despacho do Ministério Público) relativas ao tempo e modo de exercício da ação penal, as quais envolvem responsabilização do juiz por uma função própria do Ministério Público, atingindo, no mesmo passo, a imparcialidade operativa do órgão judicial[55].

A intervenção do juiz de instrução quanto a causas legais de extinção do procedimento criminal por força do decurso do tempo opera *a posteriori* e tem por referência o despacho de encerramento do inquérito. No caso de arquivamento por alegada prescrição, tem de ser proferido um despacho fundamentado ao abrigo do artigo 277.º/1 CPP e o controlo processual do juiz, enquanto terceiro, derivará de requerimento de abertura de instrução do assistente. No caso de o Ministério Público entender que não existe causa de extinção do procedimento criminal, esse controlo judicial opera na fase de instrução ou na obrigatória fase de julgamento[56].

§5. DIREITOS SUBJETIVOS A UMA DECISÃO SOBRE O EXERCÍCIO DA AÇÃO PENAL EM *PRAZO RAZOÁVEL* EM FACE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL E DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM

A última linha problemática que nos propusemos analisar reporta-se à articulação do regime sobre o tempo de encerramento do inquérito com o direito a uma *decisão em prazo razoável* de acordo com os artigos 20.º/4 e

---

54 Cf. *supra* § 2.

55 Sobre a destrinça entre imparcialidade operativa e imparcialidade como parâmetro de decisão neste quadro, cf. Dá Mesquita, *op. cit.*, 2003, pp. 176-198.

56 Retomando a análise sobre a dinâmica procedimental da intervenção do juiz de instrução: «No processo penal português, o Ministério Público e o juiz de instrução devem na fase de inquérito exercer os respetivos poderes de promoção e decisão dentro de limites relativamente definidos: a valoração da oportunidade do ato no âmbito da estratégia investigatória é da responsabilidade do órgão da acusação, a competência de decisão está reservada ao órgão judicial que deve apenas analisar os pressupostos para a limitação de um direito. Esta rígida separação funcional na fase *pretrial* típica dos modelos acusatórios apenas sofre exceções pontuais e tipificadas em nome da eficácia do inquérito, suscetíveis de determinar a extensão provisória da competência funcional do Ministério Público (dentro de determinados pressupostos), mas nunca uma extensão funcional do *juiz de liberdades* que não é um auxiliar corresponsável pelo exercício da função do Ministério Público, nem substituto legal do magistrado titular dessa função.» (*op. cit.*, 2003, pp. 182-183).

32.º/2 da Constituição e o artigo 6.º/1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

No direito constitucional português, o acórdão n.º 294/2008 do Tribunal Constitucional é a decisão de referência sobre os prazos de investigação, tendo preconizado que «a nossa lei não atribui qualquer significado ao decurso do prazo do art. 276.º sem dedução de acusação, não sendo legítimo daí concluir que diminuíram ou deixaram de se verificar os indícios da prática de determinados ilícitos. O excesso daquele prazo apenas pode originar responsabilidade disciplinar ou justificar o recurso a incidente de aceleração processual»[57].

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também se apresenta particularmente rica e significativa sobre os prazos para a ação penal, podendo destacar-se cinco pontos fundamentais analisados de seguida.

O primeiro é que o direito a uma *decisão em prazo razoável* não se reporta a uma decisão numa data genericamente estabelecida para toda uma categoria de casos. Como destacam Manuel Afonso Vaz e Catarina Santos Botelho, «saber se houve um atraso na justiça não é algo a que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem possa responder em abstrato, ou quantificar do seguinte modo: "passados X número de meses ou de anos, se não houver

---

[57] Afirma-se no mesmo aresto:
«O artigo 276.º CPP determina, na verdade, a fixação de prazos de duração máxima do inquérito, de acordo com a situação do arguido, o tipo legal de crime e a complexidade da respetiva investigação, podendo o Procurador-Geral da República determinar, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, a aplicação do regime de aceleração processual, nos termos do artigo 109.º, quando tenham sido ultrapassados esses prazos. Todavia, a única consequência que decorre do incumprimento desses prazos, ou daqueles que forem fixados em aplicação do mecanismo previsto no artigo 109º, é a agora estabelecida no artigo 89º, n.º 6, CPP, na redação da Lei n.º 47/2007, de 27 de agosto (que se entende ser imediatamente aplicável), que se traduz na possibilidade de levantamento do segredo de justiça, a requerimento do arguido, do assistente ou do ofendido.»
«Nada permite, por outro lado, concluir que a ausência de libelo acusatório, no termo do prazo máximo definido para a duração do inquérito, representa a inexistência de indícios da prática de crime, já que esse prazo é meramente ordenador e a sua ultrapassagem, para além da consequência processual há pouco mencionada, não tem quaisquer efeitos preclusivos.»
Jurisprudência sobre a ausência de comandos constitucionais relativos à perentoriedade dos prazos da fase de inquérito invocada nos acórdãos n.º 514/2008 — «a configuração dos prazos de inquérito penal como meramente ordenadores não se encontra ferida de inconstitucionalidade, por desproporcionada, ainda que a única consequência da sua ultrapassagem redunde na possibilidade de aceleração processual do procedimento de inquérito» — e n.º 555/2009 — «no acórdão n.º 294/08, a respeito do prazo para a realização do inquérito penal, decidiu-se não julgar inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 181.º do Código de Processo Penal, quando entendida no sentido de poder ser mantida a apreensão de depósitos bancários, ainda que não tenha sido proferida acusação no prazo estabelecido no artigo 276.º do mesmo diploma, sustentando-se tal entendimento, além do mais, na natureza meramente ordenadora de tal prazo, cuja ultrapassagem, para além das consequências expressamente previstas no Código de Processo Penal, não tem efeitos preclusivos». Como se destaca no acórdão n.º 684/2015, a problemática da especial complexidade para efeitos de incidentes sobre matérias da competência judicial não se pode confundir com a problemática do prazo para efeitos do exercício da ação penal (início do § 2.5.1.1 desse acórdão).

decisão jurisdicional final, o Estado incorrerá, automaticamente, em violação da Convenção". Pelo contrário, a verificação de atrasos no período de tempo que medeia o *dies a quo* do *dies ad quem*, assenta num juízo de razoabilidade, que nunca se poderá alhear das circunstâncias do caso concreto, e com referência a alguns critérios»[58].

Existe neste domínio uma casuística reveladora da necessidade de ponderação da especificidade da situação concreta em face de um conjunto de fatores, dos quais se podem destacar a complexidade do caso, dificuldades probatórias, conduta dos intervenientes processuais, atividade das partes, atuação das autoridades, específicas e potenciais lesões do concreto queixoso derivadas causalmente do atraso judiciário. Parâmetros com duas implicações: (a) a significativa ultrapassagem dos prazos previstos no artigo 276.º/1 a 3 CPP antes da decisão de encerramento do inquérito não implica qualquer violação do artigo 6.º/1 da Convenção; (b) despachos de encerramento do inquérito proferidos perfeitamente dentro do prazo estabelecido naquele preceito processual podem ser violadores do direito à *decisão em prazo razoável* e até geradores de responsabilidade disciplinar, para além de direito a indemnização do lesado (especialmente se relacionados com outras lesões associadas ao tempo, por exemplo, relativas à apreensão de bens perecíveis ou desvalorizáveis).

Segundo ponto, a jurisprudência de Estrasburgo, para além de rejeitar prazos abstratos, considera adequados mecanismos de avaliação da justificação de ultrapassagem de prazos por uma entidade com poderes administrativos e disciplinares relativamente à autoridade responsável pelo processo.

Na decisão *Tomé Mota c. Portugal* de 02-12-1999 (pedido n.º 32082/96), o Tribunal de Estrasburgo teve oportunidade de destacar que o mecanismo dos artigos 108.º e 109.º CPP português de 1987 (ainda antes do reforço de 2007) «constitui uma verdadeira via jurídica que permite à pessoa atingida queixar-se da demora excessiva dos procedimentos criminais». Acrescentando que «o remédio em causa foi criado, importa sublinhar, como resposta à exigência de celeridade dos procedimentos garantida pela convenção, como é revelado pelo preâmbulo CPP». Sublinhe-se que na situação concreta o caso apresentado reportava-se à fase de inquérito e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem apreciou diretamente a aceleração, considerando que antes da reclamação perante a instância europeia o queixoso deve recorrer a esse mecanismo.

Jurisprudência com três corolários: 1) A ultrapassagem do prazo não implica lesão; 2) Os prazos apresentam um efeito dilatório para o incidente de aceleração; 3) A pessoa que se considera lesada deve requerer o incidente e a eventual intervenção do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem incidirá

---

58 «Algumas reflexões sobre o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem - Direito a um processo equitativo e a uma decisão num prazo razoável», *e-Pública*, V. 3, N.º 1 (2016), p. 238.

na celeridade e rigor da entidade decisora em sede de incidente de aceleração processual.

Decisão *Tomé Mota* que veio a ser expressamente referida no acórdão *Kudla c. Polónia*, de 26-10-2000 (pedido n.º 30210/96) para ilustrar o instituto da aceleração processual penal português como paradigma de meios diretos acessíveis e eficazes para fazer valer no plano interno o direito a uma *decisão em prazo razoável* (§ 105).

Jurisprudência *Kudla* com ampla descendência sobre os meios diretos e eficazes, os quais têm de ser esgotados antes de se suscitar a intervenção do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Terceiro ponto, mesmo na falta ou insuficiência dos mecanismos de controlo administrativo e disciplinar da celeridade processual deve ser esgotado o mecanismo disponível e efetivo de ressarcimento indemnizatório antes de se suscitar a intervenção do Tribunal de Estrasburgo. Neste plano, o direito a uma ação de responsabilidade civil extracontratual como a que se encontra no artigo 12.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pedindo uma indemnização em razão da excessiva duração do processo de natureza civil, é um mecanismo que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (em face da mais recente jurisprudência portuguesa sobre a matéria) passou a considerar efetivo, tendo de ser esgotado antes de se provocar a intervenção de Estrasburgo (cf. § 101 do *acórdão Valada Matos das Neves c. Portugal*, de 29-10-2015, efetivo em 29-1-2016[59]).

Quarto ponto, o direito à celeridade da investigação criminal e do exercício da ação penal não é de um determinado sujeito processual, podendo ser lesado pela falta de decisão em prazo razoável uma pessoa sem estatuto de sujeito processual — por exemplo, o interessado na efetivação da pretensão punitiva com fins antagónicos dos do suspeito, arguido ou condenado (cf. acórdão *Tavirlau c. Roménia* de 2-2-2016).

Quinto ponto, um corolário dos anteriores e talvez o mais importante para o nosso tema: a comprovada lesão do direito à decisão em prazo razoável não impõe de forma alguma um direito ao encerramento automático do processo com determinado sentido favorável ao atingido pela falta de celeridade. O dever de celeridade é objetivo, mas o atraso não legitima uma segunda e

---

[59] «101. Tendo em conta o que precede e à luz das considerações expendidas no acórdão *Martins Castro e Alves Correia de Castro,* o Tribunal entende que a prática dos tribunais internos evoluiu muito nestes últimos anos no que respeita à apreciação das ações de responsabilidade civil extracontratual fundadas no artigo 12.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro de 2007. Observa que foi, em particular, a partir do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 27 de novembro de 2013 (processo interno n.º 0144/13) que esta modificação se consolidou ao nível da jurisprudência interna ao ponto de conceder um grau de certeza jurídica ao meio do recurso para que este possa e deva ser utilizado para os efeitos do artigo 35.º § 1 da Convenção. Assim sendo, a título subsidiário, de modo a que a demora das ações de responsabilidade civil extracontratual não comprometa os avanços verificados e a efetividade do meio do recurso constatado, o Tribunal recomenda ao Estado requerido que permaneça atento e, se apropriado, que não impugne as sentenças que constatam que foi ultrapassado o prazo razoável e outorgam uma indemnização aos autores.»

mais grave violação por parte do Estado dos respetivos deveres de administração da justiça ao optar por um *non liquet* invocando o decurso do tempo num caso em que não se atingiu o termo final de prazo com efeito material extintivo da responsabilidade.

Em conclusão, não tem qualquer suporte na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ou do Tribunal Constitucional português a ideia de que a demora de resolução do caso (mesmo quando seja reconhecida judicialmente como violação de um concreto direito à *decisão em prazo razoável*) gere um direito à não decisão ou ao encerramento administrativo de processo judiciário (prévio ou superveniente ao exercício da ação penal).