



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA *LUÍS DE CAMÕES*

DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

**As Relações Funcionais entre os Órgãos de Polícia Criminal e o
Ministério Público no Sistema Processual Penal Português**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Direito na especialidade de
Ciências Jurídico-Processuais.

Mestranda: Ana Rita Miguel Duarte

Orientador: Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente

Lisboa, 17 de Dezembro 2013

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e ao meu irmão por todo o apoio e incentivo

*Ao professor, Manuel Monteiro Guedes Valente, meu orientador, pela
transmissão dos seus conhecimentos, os meus especiais agradecimentos.*

*Deixo também uma palavra de reconhecimento aos meus amigos próximos, pela paciência e
apoio que me dispensaram e sem os quais não poderia ter alcançado o resultado final da
presente dissertação.*

RESUMO

No âmbito da presente dissertação proponho-me a analisar das relações funcionais entre os Órgãos de Polícia Criminal e o Ministério Público no sistema Processual Português.

Na presente temática irei analisar o Inquérito dirigido pelo Ministério Público tendo enfoque nas competências do Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial e saber até que ponto os órgãos de polícia criminal lhe estão subjugados.

Desta forma, é necessário dar a conhecer a relação funcional existente entre o Ministério público e os órgãos de polícia criminal, contribuindo para a respectiva identificação e contextualização Identificando as atribuições e competências, face á natureza jurídico-constitucional de cada um destes organizadores judiciais.

Assim sendo, pretendo através da presente dissertação esclarecer certas dúvidas existentes acerca do exercício das relações entre os Órgão de Polícia Criminal e o Ministério Público.

Palavras-Chaves: Ministério Público, Órgãos de Polícia Criminal, Relações Funcionais.

ABSTRACT

In the context of this dissertation I propose to analyze the functional relationships among Bodies Criminal Police and prosecutors in Procedural Portuguese system.

In this issue I will analyze the survey directed by the prosecutor taking skills focus of the prosecution to exercise external control over police activities and to what extent the criminal police are overwhelmed him.

Thus, it is necessary to inform the functional relationship between the public prosecutor and the criminal police bodies , contributing to their identification and contextualization Identifying the tasks and powers , will face legal and constitutional nature of each of these judicial organizers .

Therefore, I intend through this dissertation clarify certain existing on the exercise of relations between the Authority Criminal Police and prosecutors doubts .

Keywords : Public Prosecutor , Criminal Police Bodies , Functional Relations.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	0
RESUMO	1
ABSTRACT	2
ÍNDICE	3
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	6
INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO HISTÓRICO	
1. O Poder Judicial.....	10
1.1. O Aparecimento do ‘‘Aparelho Judicial’’ – As diversas Polícias e o Ministério Público	12
1.2. A reforma de 1945 e verdadeira integração da actividade policial dentro do Processo Penal.....	18
1.3. O Processo Penal e o papel do Ministério Público e da Polícia Judiciária a partir de 1974	21
1.3.1. Considerações gerais.....	21
1.4. A consagração Constitucional do Ministério Público e da Polícia com a aprovação da Constituição de 1976	23
1.4.1. A evolução da Lei Orgânica/Estatuto do Ministério Público	25
1.4.2. O Ministério Público na actualidade – brevíssimo enquadramento.....	28
1.4.3. O Código de Processo Penal de 1987	29
1.4.5. Os princípios basilares do Código de Processo Penal	32
CAPÍTULO II - CONCEPTUALIZAÇÕES, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS	
2. A posição no texto constitucional do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal, enquanto sujeitos e intervenientes no Processo Penal.....	38
2.1. Ministério Público	38
2.1.2. Estrutura do Ministério Público	39
2.2. Os Órgãos de Polícia Criminal (OPC).....	44
2.2.1. Os Órgãos de Polícia Criminal vistos através do Código de Processo Penal	46
2.2.2. Os Órgãos de Polícia Criminal enquanto garantes da segurança dos cidadãos	49
2.3. Ministério Público e Polícia – uma primeira abordagem da relação existente entre ambos.....	51
2.3.1. Aspectos gerais	51
2.3.2. A primeira abordagem da relação Ministério Público e Polícia	51

2.4. A perspectiva prática das competências do Ministério Público	54
2.4.1. Aspectos gerais	54
2.4.2. Âmbito do Inquérito.....	57
2.4.3. O início do processo.....	60
2.4.4. A investigação criminal	63
CAPÍTULO III - ENQUADRAMENTO ACTUAL DE DIRECÇÃO DO INQUÉRITO E DEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL FACE AO MINISTÉRIO PÚBLICO	
3. Aspectos gerais.....	68
3.1. Coadjuvação, direcção e dependência funcional – análise dogmática e processual	69
3.2. A concretização das competências dos Órgãos de Polícia Criminal e a sua relação com o Ministério Público na fase do inquérito.....	72
3.2.1. Medidas de polícia	77
3.2.2. Medidas cautelares e de polícia	78
CAPÍTULO IV - ANÁLISE DO MODELO DE RELACIONAMENTO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL	
4. Aspectos gerais.....	86
4.1. Órgãos de Polícia Criminal e aquisição da notícia do crime.....	88
4.2. Órgãos de polícia criminal e objecto do processo	92
4.2.1. Aspectos gerais	92
4.3. A identificação e determinação do objecto do processo.....	94
4.4. Princípios a observar na identificação e determinação do objecto do processo	96
4.5. A importância dos órgãos de polícia criminal para a identificação e determinação do objecto do processo	98
4.5.1. A obrigatoriedade de interrogar o arguido e o objecto do processo	102
4.6. A importância da detenção em flagrante delito	103
4.7. Encerramento do inquérito	106
4.8. Órgãos de Polícia Criminal e Juiz de Instrução.....	111
4.9. Algumas características do sistema de dependência funcional na relação Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal.....	115
CAPÍTULO V - A COADJUVAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL PERANTE O MINISTÉRIO PÚBLICO	
5. Aspectos gerais.....	119
5.1. Coadjuvação e iniciativa própria dos OPC.....	119

5.2. Coadjuvação e actuação enquanto “auxiliares” do Ministério Público	120
CONCLUSÃO	122
BIBLIOGRAFIA.....	124
DIPLOMAS	128
JURISPRUDÊNCIA	129

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Ac. STJ – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça

Ac. TC – Acórdão do Tribunal Constitucional

CC – Código Civil

CP – Código Penal

CPA – Código de Procedimento Administrativo

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

GNR – Guarda Nacional Republicana

DL – Decreto-Lei

JIC – Juiz de Instrução Criminal

LOIC – Lei Orgânica da Investigação Criminal

LOPJ – Lei Orgânica da Polícia Judiciária

LOPSP – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública

LSI – Lei de Segurança Interna

MP – Ministério Público

OPC – Órgão de Polícia Criminal

PJ – Polícia Judiciária

PSP – Polícia de Segurança Pública

TC – Tribunal Constitucional

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de investigação insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Direito na área das Ciências Jurídico-Processuais, leccionado na Faculdade de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa.

A escolha do tema para a presente dissertação surge da análise das relações funcionais entre os Órgão de Polícia Criminal e o Ministério Público no sistema Processual Português.

O estudo sobre o inquérito dirigido pelo ministério público tem enfoque nos seguintes pontos: Quais as competências do Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial e saber até que ponto os órgãos de polícia criminal lhe estão subjugados.

Com isto, pretende-se também dar a conhecer a relação funcional existente entre o Ministério público e os órgãos de polícia criminal, contribuindo para a respectiva identificação e contextualização Identificando as atribuições e competências, face á natureza jurídico-constitucional de cada um destes organizadores judiciais.

No Capítulo I do trabalho, ao analisarmos o enquadramento histórico, iremos explicar que a actividade policial surgiu com o objectivo de garantir a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública. Este aspecto consta actualmente da nossa Constituição no artigo 272.º.

O Capítulo II do nosso trabalho começará com a análise individualizada do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal. Primeiro uma análise junto da Constituição e de seguida uma análise com base no Código de Processo Penal. Tanto um como outro instrumento legal levam-nos a perceber que existem muitas relações entre Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal, logo é necessário uma análise conjunta de ambos visto que só assim se consegue, quanto a estes dois atores, entender a verdadeira lógica do Processo Penal português.

Por fim nos Capítulos IV e V iremos relacionar ambos, pois na prática a actuação de ambos não se faz isoladamente. De modo a tratar de forma conjunta estas entidades, iremos utilizar

conceitos como coadjuvação, direcção, dependência funcional e delegação. Estaremos perante conceitos de Direito Administrativo que foram adaptados pelo legislador ao processo penal.

A coadjuvação trata-se da expressão de um princípio constitucionalmente implícito de que todos os órgãos do Estado devem, dentro dos limites das suas atribuições, auxiliar-se mutuamente para prosseguir o interesse geral. Por outras palavras, trata-se de casos em que determinado órgão carece de ajuda de outro órgão que não é dependente desse logo, esta colaboração é sinónima de cooperação. Assim sendo, o disposto no artigo 9.º n.º 2 do Código de Processo Penal não tem o mesmo significado que o disposto no artigo 55.º n.º 1 do mesmo Código.

Capítulo I

Enquadramento Histórico

1. O Poder Judicial

O conhecimento do processo penal impõe que se tenha noções profundas e críticas do Direito Constitucional de um Estado e do Direito Internacional Público, o qual confere ao cidadão personalidade jurídica internacional e, consequentemente, tutela jurídico-internacional. Este conhecimento da Constituição tem que ser obrigatório para todos os operadores judiciais que convivem para manter as liberdades dos cidadãos. Autores clássicos como Henkel, Roxin e Rudolphi explicavam que o processo penal é o “direito constitucional aplicado”, ou o “sintoma do espírito político-constitucional de um ordenamento jurídico”¹.

A missão do Direito Penal é a protecção da convivência das pessoas em sociedade, assegurando-se, assim, em última instância, a inviolabilidade da ordem jurídica através da coacção estatal e que este poder punitivo do Estado não pode ser exercido de qualquer forma e sem ter em conta o seu alcance. Este poder deve ser compatível com o estado de cultura e com os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Assim, sempre que o Estado desenvolve a sua actividade repressiva em relação ao suspeito de um crime, a protecção fornecida pelos direitos fundamentais desloca-se do cidadão em geral e portanto das potenciais vítimas de crimes para o agente dos mesmos. Deste modo, a preocupação com a protecção dos direitos fundamentais do cidadão em geral manifesta-se principalmente no direito penal substantivo e materializa-se no direito processual. Já a preocupação com a protecção dos direitos fundamentais do cidadão, enquanto sujeito de um crime, tem relevância acima de tudo para o direito penal adjectivo².

Ao mencionarmos os poderes do Estado, é comum afirmarmos que estamos perante uma separação tripartida de poderes, concepção efectuada pelo francês Montesquieu.³ Esses três poderes são o poder legislativo, o poder administrativo/executivo e o poder judicial. Este último é o ponto de partida e de chegada do trabalho.

Alexander Bickel fala do poder judicial como o “menos perigoso”. Porém, como iremos ver, este poder “classificado” em “terceiro lugar” pode transformar-se rapidamente no poder

¹ Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Défice interpretativo das atribuições dos OPC”, in Politeia, 2005, nº2, p. 63 e 64.

² Cfr. SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de ; “Relação entre os OPC e o MP no inquérito e na instrução e a LOIC”, p. 327 e 328.

³ Cfr. MONTESQUIEU, Charles “do espírito das leis” cap. VI do livro XI.

dominante, ou no poder primordial⁴. A verdade é que se não existisse poder judicial, não existiriam Tribunais, juízes, Ministério Público, Órgãos de Polícia Criminal, entre outros pois, são estes órgãos, sujeitos e entidades os detentores do poder judicial, enquanto poder de um Estado de Direito⁵. O “terceiro poder” atinge o papel de poder dominante porque a sociedade exige a independência do poder judicial, dado que só deste modo (imparcial) se consegue julgar e responsabilizar os que lesionam bens jurídicos.

No entanto, como se afirmou, o poder judicial não vive apenas dos Tribunais. Estes são o órgão máximo da sua existência. Antes de se chegar aos Tribunais, temos outras entidades que permitem que os Tribunais possam exercer o poder judicial e administrar a justiça em nome do povo, nos termos do artigo 202.º, n.º 1 da Constituição. São essas entidades que irão ser o objecto deste trabalho.

⁴ Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, *O papel do Ministério Público*, p. 27. Publicado pelo centro do centro de estudos sociais, Março 2007.

⁵ Os OPC não fazem parte do poder judicial, mas contribuem para o funcionamento deste poder.

1.1. O Aparecimento do ‘Aparelho Judicial’ – As diversas Polícias e o Ministério Público

No Direito Romano e no Direito Grego encontramos algumas influências da ideia de Ministério Público. Em Roma, tínhamos algumas instituições com competências semelhantes às actuais competências do Ministério Público. A saber: os *censores*, eram os vigilantes da moralidade romana, os *defensores das cidades*, eram os que denunciavam ao imperador a actuação dos funcionários, os *irenarcas*, desempenhavam funções de oficiais de polícia, os *presidentes das questões perpétuas* e os *procuradores dos césares*, geriam os bens dominiais. Os *censores* e os *defensores das cidades* tinham uma espécie de função promotora da investigação, os *irenarcas* assemelhavam-se à polícia judiciária, os *presidentes das questões* tinham poderes similares aos do Ministério Público durante a fase de inquérito, e os *procuradores dos césares* tinham, como função, defender os interesses privados do Estado. Não obstante a tentativa de comparação, não estávamos perante uma estrutura, nem perante um estatuto parecido com o do Ministério Público na actualidade⁶.

Avançando um pouco mais na História, consideramos ser necessário fazer algumas referências ao processo penal na época absolutista e na época liberal para se compreender os antecedentes do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal.

Durante o Absolutismo vigorou o processo penal inquisitório. O princípio da inquisição cabia a um juiz, o que actuava tanto com base na denúncia como oficiosamente. Outros princípios que caracterizam o processo penal nesta época são o princípio da verdade material, o princípio da prova leal e o princípio da escrita e da mediação. É de salientar que, nesta altura, a investigação era muitas vezes feita pelo juiz a quem cabia a decisão final e fundamentava-se nas peças anteriormente escritas por este. Como se percebe, o processo penal absolutista atribuía a investigação e o julgamento ao mesmo ente – o juiz. Este modelo não significa que estávamos perante um processo dotado de grandes garantias pois o juiz era encarado como um simples funcionário do Estado. Por outro lado, o arguido não era, como actualmente é, um sujeito processual, mas sim um objecto do processo, logo não lhe são reconhecidos direitos ou garantias.

⁶ Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, *O Papel do Ministério Público*, p. 29.

O papel do juiz enquanto investigador enquadra-se na primeira fase do absolutismo. A fase seguinte não apresenta semelhanças com esta pois, passa-se de um processo penal caracterizado pela presença total do juiz na fase da investigação, para um processo penal em que a intervenção deste é substituída pelo surgimento de um novo aparelho policial – a polícia de segurança ⁷.

A crise financeira na Justiça acaba por levar à criação de uma estrutura policial a qual irá caber a investigação criminal. Em Portugal, a “policiatização” do processo penal tem lugar com o Alvará de 26 de Junho de 1760, o qual cria a Intendência Geral da Polícia, Côrte e Reino. Este diploma visava libertar os juizes das tarefas policiais, dotando-os somente de tarefas contenciosas. Por outro lado, pretendia criar-se uma polícia com uma ampla jurisdição. Contudo, esta ideia foi longe demais pois a Justiça ficou dependente da polícia, aspecto que influenciou negativamente o processo penal⁸.

O aparecimento do Ministério Público, em moldes mais ou menos semelhantes aos que conhecemos na actualidade, vai fundar-se no ordenamento jurídico francês no Século XVIII, ou seja, na época do Estado Liberal⁹. Em Portugal, a organização do Ministério Público surge em 1832, com o Decreto n.º 24, de 16 de Maio. Trata-se de um diploma do Ministro e Secretário de Estado da Repartição do Negócios da Justiça, Mouzinho da Silveira. Um dos aspectos que caracterizam o Ministério Público, e que se manteve com o passar dos tempos, é a hierarquização dos seus magistrados.

⁷ Como escreve Damião da Cunha, “...a investigação criminal era da competência de um juiz, integrado, ao nível jurídico, numa rudimentar Administração de Justiça (...) o processo inquisitorial vai-se transformar num verdadeiro processo policial.” Cfr. Damião da Cunha, José Manuel, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 27.

⁸ Como escreve Damião da Cunha “...não só se subtraiu à Justiça domínios que a esta pertenciam, como também se transformou essa mesma Justiça em ofício administrativo dependente da própria polícia. Assim, o modelo de cooperação processual penal, a nível de Absolutismo português, é, como de resto aconteceu na Europa continental, o da total administrativização da fase de investigação e das entidades dela encarregadas, portanto de uma dependência funcional da Administração de Justiça à Administração policial.” Cfr. Damião da Cunha, José Manuel, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 30.

⁹ Como referem João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima: “Porém, o Ministério Público aparece de uma forma já desenvolvida, em França, no século XV, com a necessidade de instituir, junto dos tribunais, advogados e procuradores que mantivessem a autoridade da coroa que, nessa época, simbolizava a autoridade da lei e o interesse da nação contra as prerrogativas dos grandes vassalos e as pretensões do foro eclesiástico. Mais tarde foi acrescentada à suas funções a acusação penal dos criminosos. Em 1789, acontece uma reforma no sentido de converter o Ministério Público em órgão judiciário, retirando-lhe natureza política e atribuindo-lhe as funções dominiais. Mas é somente em 1810 que o Ministério Público vê, de forma expressa, definidas as suas funções de representação do poder executivo junto da autoridade judiciária.” Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, *O papel do Ministério Público*, p. 30.

O Ministério Público do período liberal transforma-se num órgão de fiscalização do processo penal, face ao juiz, através da concessão de poderes de recurso das decisões de modo a garantir a correcção destas últimas e através da concessão de outros poderes que poderiam pôr em causa a independência do poder judicial. Por outro lado, há uma função de fiscalização face à polícia, devido à separação da polícia administrativa e da polícia judicial e desta do Ministério Público. Caso fosse necessária a intervenção da polícia, iria recorrer-se à polícia judicial e não à polícia administrativa.

No que diz respeito à legislação processual penal ao nível interno, durante a época liberal, convém esclarecer que esta era difusa e dotada de soluções contraditórias. Podemos então dividir este período em duas fases. A fase inicial em que estamos perante um processo penal de tipo acusatório. O aspecto positivo desta fase é o aparecimento do Estatuto do Ministério Público, através do Decreto de 2 de Novembro de 1822 e a reformulação do aparelho policial. A segunda fase começa com a Nova Reforma Judiciária, a que foi aprovada pelo Decreto de 21 de Maio de 1841. Esta reforma consagra as influências do sistema processual penal francês, caracterizado pela existência de uma instrução pré-acusatória por um juiz, em que vigora a inquisitorialidade e o secretismo do julgamento. No fim de cada fase do processo, há a intervenção de um júri. No entanto, em Portugal não era bem assim que o sistema funcionava, porque não havia um juiz de instrução, que não devia corresponder ao juiz de julgamento. O Ministério Público tinha a função de denúncia e as funções de requisição ao juiz do preenchimento do delito e acusação na fase de julgamento.

O Decreto de 21 de Maio de 1841 vigorou até 1929 mas foi alvo de muitas alterações, tornando-se incoerente. Um dos pontos objecto de mais alterações foi a relação entre a polícia e as autoridades judiciárias. Inicialmente, os serviços policiais foram reestruturados e autonomizou-se a polícia criminal (1901). Mais tarde, aproxima-se a relação entre polícia criminal e Administração de Justiça, na medida em que a primeira deverá estar vinculada à segunda. Porém, esta relação entre polícia e processo só passou a ter uma estrutura organizada alguns anos após a reforma de 1841, mais concretamente em 1867, altura em que surge um diploma que cria o Corpo de Polícia Cívica, o qual passa a estar subordinado ao Governador Civil.

As alterações continuam e em 1893 separa-se a polícia Criminal do restante Corpo de Polícia, sendo a primeira integrada no Juízo de Instrução criminal. Em 1896, tenta criar-se um modelo de cooperação entre polícia e autoridades judiciárias e a polícia judiciária passa a integrar-se

dentro da Administração da Justiça. Assim, o Decreto de 3 de Abril de 1896 autonomiza financeira e organicamente três repartições de polícia: a polícia de segurança pública, a polícia de inspecção administrativa e a polícia judiciária e preventiva. Enquanto a polícia de segurança pública e a polícia de inspecção administrativa se incluem no conceito lato de polícia administrativa, subordinadas ao Governador Civil.

A figura do Juiz de Instrução Criminal só goza das suas prerrogativas de juiz no que diz respeito às tarefas de instrução e julgamento. Relativamente ao resto, o Juiz actua como entidade administrativa dependente do Governador Civil, nos termos do artigo 23.º do Decreto de 3 de Abril de 1896¹⁰.

Contudo, este Juiz de Instrução, nos moldes que apresentámos, tornou-se uma espécie de “alvo a abater” no início do Século XX. O regime republicano extingue a figura do Juiz de Instrução com o Decreto de 14 de Outubro de 1911. A partir desse momento, o Juiz de Instrução Criminal deixa de estar integrado no âmbito da polícia. Aspecto que teve outra importante consequência: a separação entre entidade investigadora e entidade julgadora.

Durante a 1.ª República assistiu-se à reforma da estrutura policial. O Decreto 4168 de 6 de Abril de 1918, veio definir as competências dos ramos de polícia existentes, subordinando-os ao Ministério do Interior, através da Direcção-Geral de Segurança Pública. A tarefa investigadora é da competência primária, mas não exclusiva, da polícia de investigação. A Polícia de Segurança passa a ter competência cumulativa com a polícia de investigação. A polícia preventiva tem algumas competências da polícia de investigação, em especial relativamente aos crimes político-sociais. O Decreto 8435 de 21 de Outubro de 1922 vem alterar alguns pontos em matéria de processo penal. A saber: a polícia de segurança perde as suas competências de investigação criminal; a polícia de investigação criminal vê as suas competências redefinidas e territorialmente alargadas. A sua organização passa a ser feita por um juiz com funções de director e funções de instrução e julgamento. Por último, a polícia preventiva deixa de ter agentes permanentes e, como consequência, vê a sua autonomia ser esvaziada.

¹⁰ Segundo Damião da Cunha, “...o Juiz de Instrução reunia, em si, duas figuras totalmente incompatíveis, a de Juiz e a de agente administrativo, acabando por ser esta última a que mais prevaleceu (...) o que houve, foi, não a integração da polícia judiciária na Administração da Justiça, mas antes a integração desta naquela, degradando-se o juiz a entidade puramente policial (...) em Portugal, tornando-o director da polícia preventiva e sujeito às instruções do Governo, o Juízo de Instrução tornou-se um “instrumento dócil” do tipo mais sensível de criminalidade, a criminalidade política e social.” Cfr. Damião Da Cunha, José Manuel, O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 38.

Por outro lado, o século XX também trouxe alguns avanços relativamente ao Ministério Público. Em 1901 procedeu-se a uma profunda reorganização. Estabeleceu-se casos taxativos de demissão e suspensão, e a garantia de não serem suspensos ou demitidos sem a audição do visado e do Supremo Conselho da Magistratura do Ministério Público. Por outro lado, foram criadas regras de classificação dos magistrados e mecanismos de acesso semelhantes aos da magistratura judicial.

A verdadeira mudança, surge no fim da década de 20, mais concretamente em 1927 com a aprovação dos estatutos judiciais. Estes vêm estabilizar as atribuições do Ministério Público e criar o Conselho Superior do Ministério Público. Esta reforma foi a primeira iniciativa codificadora do século XX no que ao sistema judicial diz respeito visto que, no mesmo diploma foi possível agrupar as matérias relativas à organização judicial do território, ao estatuto das secretarias e do seu pessoal, ao mandato judicial, ao estatuto dos solicitadores e à assistência judiciária¹¹. Este estatuto judicial foi alterado algumas vezes mas a questão da separação efectiva entre magistratura judicial e Ministério Público só veio a acontecer em 1962, através da aprovação do Decreto 44.278, de 14 de Abril. Contudo, entre a década de 20 e o início da década de 60, ainda existiu uma reforma em 1945, efectuada através do Decreto 35.007, de 13 de Outubro de 1945 e do Decreto 35.042, de 20 de Outubro de 1945.

Entretanto, após o aparecimento do primeiro Estatuto Judicial, segue-se o Código de Processo Penal em 1929. Este código, em vez de procurar novas soluções, teve como principal função compilar e sintetizar as matérias que se encontravam dispersas por vários diplomas legais. Portanto, no que ao Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal diz respeito, as ideias essenciais não sofreram alterações. Estruturalmente, o processo penal manteve-se idêntico, visto que continuou a ser o mesmo juiz a instruir e a julgar¹². De acordo com este Código de Processo Penal, a instrução era da competência do Juiz logo, na prática, os órgãos policiais não tinham papel relevante. Contudo, este aspecto sofreu uma alteração

¹¹ Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, *O papel do Ministério Público*, p. 32.

¹² É curioso o que se refere no preâmbulo do Decreto n.º 11 871 de 6 de Julho de 1926. “*Uma outra causa do mau funcionamento dos tribunais criminais de Lisboa e Porto é a separação, por juizes diversos, das funções de instrução e julgamento dos processos. O juiz que instrui é o que deve julgar. Além de ter, pelo próprio facto da instrução, um conhecimento mais perfeito das condições em que se praticaram os crimes, não perde tempo a estudar os processos quando tem de os julgar, como até aqui acontecia com os juizes de julgamento.*” Actualmente, a ideia é a oposta – o juiz de instrução não é o mesmo que o juiz de julgamento – artigo 40.º alínea b) do CPP.

em Novembro de 1929¹³, pois a competência investigatória do Juiz passa a ser conferida à polícia de investigação criminal¹⁴. Não obstante, a verdade é que durante a vigência do Código de 1929, assistiu-se a uma ausência de estruturas lógicas de vinculação entre autoridades judiciárias e polícia. O único aspecto positivo deste período é a autonomização do ramo de polícia dedicado à investigação criminal.

¹³ A alteração foi operada pelo Decreto 17640 de 22 de Novembro de 1929.

¹⁴ Outro aspecto a realçar é a integração das polícias de investigação criminal na Administração da Justiça, ficando estas subordinadas ao Ministério da Justiça.

1.2. A reforma de 1945 e verdadeira integração da actividade policial dentro do Processo Penal

Em Outubro de 1945 surgem dois diplomas que vêm alterar a forma como o processo penal era estruturado até então. Falamos do Decreto n.º 35.007, de 13 de Outubro de 1945 e do Decreto n.º 35.042, de 20 de Outubro de 1945. O primeiro procedeu à reforma do processo penal, o segundo procedeu à reforma da Polícia Judiciária. O facto de estarmos perante dois diplomas que foram aprovados em datas tão próximas torna impossível desligar a história da Polícia Judiciária Portuguesa, da evolução do processo penal português¹⁵.

Ponto essencial a referir relativamente à reforma de 1945, é o abandono do modelo francês, no qual a fase de instrução era presidida por um juiz. A partir desse momento, a instrução preparatória passou a ser da competência do Ministério Público e a instrução contraditória da competência de um juiz. Nos termos do artigo 14.º do Decreto 35.007, a direcção da instrução preparatória compete ao Ministério Público, auxiliado pela polícia criminal.

Para além da atribuição de competências a entidades diferentes, consoante estivéssemos na fase de instrução preparatória ou contraditória, também se procedeu a uma cisão relativamente aos órgãos policiais. Assim, foram criados os órgãos privativos da polícia judiciária com finalidades inerentes ao processo penal. Esses órgãos dividiam-se entre polícia judiciária (regulamentada pelo já referido Decreto 35.0042, de 20 de Outubro de 1945) e Polícia Internacional e de Defesa do Estado, vulgarmente conhecida por PIDE. (criada pelo Decreto 35.046, de 22 de Outubro de 1945).

A instrução preparatória ficou a cargo da Polícia Judiciária, ou seja, esta ficou com uma tarefa de coadjuvar a Justiça, tendo-lhe sido deferida, enquanto competência própria, a instrução preparatória de todos os crimes nas comarcas das grandes cidades e a instrução das matérias referidas no artigo 16.º do Decreto 35.042. Por outro lado, por deferimento do Ministério Público, a Polícia Judiciária ficou também com competência para realizar a instrução preparatória nos locais que estejam fora do âmbito territorial dos seus serviços. Como se pode ver através das competências que lhe foram atribuídas, em 1945 a Polícia Judiciária ficou com a posição do Ministério Público relativamente à criminalidade dos grandes centros urbanos e à criminalidade mais grave se houvesse deferimento do Ministério Público. Na verdade, à

¹⁵ Neste sentido CLUNY, António Francisco, *O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial em Portugal*, p. 67.

Polícia Judiciária foi conferida competência para apresentar uma decisão final relativamente às conclusões da instrução preparatória, existindo somente uma dependência funcional para com o Ministério Público.

Dentro da instrução preparatória, uma das atribuições do Ministério Público era fiscalizar a actividade da Polícia Judiciária. Porém, estamos perante uma fiscalização dos resultados alcançados e da actividade de investigação.

A fiscalização por parte do Ministério Público perante a Polícia Judiciária processava-se da seguinte forma: se estivéssemos perante uma decisão de arquivamento do processo, poderia existir reclamação; se a decisão fosse a remessa para o Ministério Público afim deste deduzir acusação, esta só seria deduzida mediante a sua concordância, podendo ainda ter lugar novas diligências. Por outro lado, o artigo 24.º do Decreto 35.042 permitia ainda o controlo da legalidade da actuação da Polícia Judiciária^{16 17}.

Apesar de termos afirmado atrás que ao Ministério Público competia assegurar a instrução preparatória, vimos já que isso se verifica mais a nível formal do que a nível funcional. A cargo do Ministério Público cabia somente a instrução preparatória dos crimes de “província” e de pouca gravidade, ou seja, crimes cuja instrução não é da competência, nem pode ser deferida, aos órgãos privativos da polícia judiciária. Nestas situações, o Ministério Público não só é auxiliado pela Polícia Judiciária a título excepcional.

Nos crimes mais graves, o Ministério Público deve sempre presidir a instrução preparatória. Já nos crimes menos graves, o Ministério Público pode delegar nas autoridades policiais esta fase, mas continuando a ter competência de direcção, podendo determinar quais os actos a praticar.

O novo modelo do Código de Processo Penal é constituído por algumas cisões. Começamos pela já referida cisão entre instrução preparatória e contraditória e passamos para a cisão no

¹⁶ A fiscalização da actividade da P.I.D.E. era idêntica à fiscalização da actividade da Polícia Judiciária, apesar de ambos terem competências diferentes.

¹⁷ “Na verdade, assistia-se, assim, na prática, a uma verdadeira subordinação do Ministério Público à Polícia Judiciária (...) restava para o Ministério Público o poder de acusar ou de reenviar à Polícia Judiciária a instrução, caso entendesse que aquela carecia de ser completada, ou ainda de arquivar o processo se entendesse (...) tal poder, porém, era controlado hierarquicamente, sendo certo que, em cerca de 90% dos casos, a hierarquia do Ministério Público, confirmava o parecer prévio da Polícia Judiciária, contra a opinião do magistrado.” Cfr. CLUNY, António Francisco *O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial em Portugal*, p. 68 e 69.

interior dos órgãos policiais – polícia administrativa e polícia judiciária. Por último há a cisão entre instrução preparatória, a cargo da Polícia Judiciária, e exercício da acção penal, a cargo do Ministério Público. Contudo, esta é uma cisão aparente porque a actuação da Polícia Judiciária está na dependência funcional do Ministério Público,¹⁸ mas apesar disso, não existem formas de garantia da responsabilidade deste pela instrução preparatória. Neste aspecto, havia uma omissão do legislador na reforma de 1945.

Em 1953, através do Decreto 39.351, de 7 de Setembro de 1953 foram feitas algumas alterações à estrutura do processo penal. A alteração mais significativa é a integração da Polícia Judiciária no Ministério Público. Se antes das alterações de 1953, a Polícia Judiciária era funcionalmente dependente do Ministério Público, a partir dessa data ela passa a ser também dependente hierarquicamente deste¹⁹. Deste modo, a partir deste momento, já não podemos afirmar que a Polícia Judiciária substitui o Ministério Público visto que, sendo aquela dependente hierarquicamente deste, estamos sempre perante Ministério Público.

No que respeita a PIDE., o Decreto 39.749, de 7 de Agosto de 1954, retirou-lhe a dependência funcional perante o Ministério Público, sendo este substituído pelo Ministério do Interior. Este aspecto colocou certas matérias de processo penal nas mãos do controlo da Administração, facto que se manteve até aos anos 70, do século XX.

¹⁸ “Se à PJ cabe, exclusivamente, a tarefa de repressão penal, em especial a da realização da instrução preparatória; se a instrução preparatória é um pressuposto necessário de exercício da acção penal da competência do MP logo, e por consequência, a PJ actua na dependência funcional do MP [Porém] para que o exercício da acção penal se verifique com a qualidade que se pretende, não pode a mesma ser uma fiscalização só quanto aos resultados.” Cfr. Damião da Cunha, José Manuel, O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 50 e 51.

¹⁹ “A PJ passa, pois, a ser, nos termos da lei, um organismo auxiliar do MP em que o director da PJ é um ajudante do Procurador-geral da República, aos seus inspectores é reconhecido um estatuto idêntico ao do MP e todos os funcionários estão sujeitos à directa orientação e à disciplina dos órgãos do MP.” Cfr. Cfr. Damião da Cunha, José Manuel Damião, O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 52.

1.3. O Processo Penal e o papel do Ministério Público e da Polícia Judiciária a partir de 1974

1.3.1. Considerações gerais

Antes da Revolução de 25 de Abril de 1974, já existiam algumas polémicas em torno da justiça portuguesa e várias foram as personalidades que manifestaram o seu descontentamento: Francisco Velozo (magistrado), Magalhães Godinho (Advogado), Palma Carlos, Artur Santos Silva e Salgado Zenha²⁰ (Professores Universitários e Bastonários da OA). As primeiras mudanças fizeram-se sentir após a revolução de 1974. Procurou-se retirar o poder judicial da influência do poder executivo e do poder legislativo²¹, alterando a composição do Conselho Superior Judiciário e extinguindo os tribunais plenários. Por outro lado, Salgado Zenha, Ministro da Justiça na época, criou comissões com vista a efectuar uma reforma na justiça.

Em termos práticos, a Constituição de 1976 trouxe de volta a influência do sistema processual penal francês. Assim, a posição do Ministério Público na fase de instrução foi substituída pela do Juiz de Instrução. No entanto, apesar da fase de instrução preparatória ser uma fase de investigação, não se reforçou a subordinação da Polícia Judiciária ao Juiz de Instrução. Na verdade, a Polícia Judiciária manteve-se ligada ao Ministério Público – influência do sistema francês. Este aspecto fez com que, apesar da instrução preparatória fosse da competência de um Juiz, o Ministério Público não perdesse o domínio desta fase pois, actuava conjuntamente com os órgãos policiais. Desta forma, o inquérito policial ou inquérito preliminar e com isso, uma dupla função da Polícia Judiciária: efectuar os inquéritos permitidos por lei e coadjuvar a magistratura judicial e a do Ministério Público²².

²⁰ ZENHA, Francisco Salgado, *Notas sobre a instrução criminal*, Universidade do Minho, 2002 (1.ª ed., 1968).

²¹ “Após a revolução de 25 de Abril de 1974 e a instauração do regime democrático, partiu-se para uma organização judiciária na qual a capacidade de interferência por parte do poder político diminuiu consideravelmente, de tal forma que as sucessivas revisões da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, do Estatuto do Ministério Público e do Estatuto dos Magistrados Judiciais erradicaram os poderes interventivos e directivos do Ministério da Justiça que ainda persistiam do regime anterior.” Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, *O papel do Ministério Público* p. 33 e 34.

²² “...Através do Decreto-lei 605/75, de 3 de Novembro, manteve-se a direcção da instrução preparatória e contraditória no juiz de instrução para os crimes punidos com pena de prisão superior a dois anos e para os processos em que o arguido houvesse sido detido e não sujeito a processo sumário; por outro, criou-se para investigar os crimes com pena de prisão até dois anos, uma fase de inquérito policial, a cargo do Ministério

Em Abril de 1974 a 1976, cabia à Polícia Judiciária proceder ao inquérito policial, extinto em 1945. Contudo, a posição de relevo cabe ao Ministério Público, porque a decisão final quanto ao destino dos autos é da sua competência e, apesar de as entidades policiais poderem investigar, têm que dar notícia ao Ministério Público, o que pode a todo tempo avocar a investigação. Por outras palavras, a palavra final em matéria de investigação é sempre do Ministério Público²³. No parágrafo anterior referimos que este inquérito era denominado de policial. Porém, este termo é contraditório porque, apesar das intervenções da Polícia Judiciária serem de direito próprio, estas podem cessar a qualquer momento, bastando para isso a avocação pelo Ministério Público que tem, também, sempre a última palavra decisória quanto ao andamento do processo.

Público ou das polícias.” Cfr. CLUNY, António Francisco, O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial em Portugal p. 69.

²³ “...Todas as entidades policiais podem, autonomamente, proceder ao inquérito, enquanto o Ministério Público o não avoque. Avocando-o, o Ministério Público passa a ter a plenitude dos poderes, podendo requisitar àquelas a realização de diligências que julgue necessárias.” Cfr. Da Cunha, José Manuel Damião, O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 57.

1.4. A consagração Constitucional do Ministério Público e da Polícia com a aprovação da Constituição de 1976

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974, foi necessário proceder-se a uma normalização das estruturas democráticas visto que se operou uma ruptura com o regime do Estado Novo, tendo os órgãos estaduais e as instituições passado a ocupar um papel diferente daquele que tinham antes da Revolução. Como não é de estranhar, a relação entre o Ministério Público e os órgãos de policial criminal também não ficou imune às mudanças.

A Constituição define a República Portuguesa, no seu artigo 2.º, como Estado de Direito democrático, baseado no respeito e na garantia dos direitos e das liberdades fundamentais. Entre esses direitos e liberdades encontram-se os direitos à liberdade e segurança, à protecção jurídica e ao acesso à via judiciária – artigos 20 e 27.º da Constituição²⁴.

Após a publicação da Constituição de 1976, os Tribunais passaram a ser considerados órgãos de soberania, actual artigo 110.º n.º 1 da Constituição e o Ministério Público passou a merecer referência num Capítulo do Título dedicado aos Tribunais – actuais artigos 219.º e 220.º da Constituição, passando a ser definido como uma das “componentes pessoais dos tribunais”. As demais definições, competências ou estrutura organizativa seria matéria que teria de constar de leis a aprovar pela Assembleia da República – artigo 219.º e artigo 164 alínea *m*) da Constituição.

O futuro andamento da acção penal está dependente de decisões judiciais, que encontram um *esboço* na Constituição através das seguintes normas: artigo 28.º n.º 1, que sujeita a prisão sem culpa judicial à apreciação do juiz para a manutenção da mesma ou libertação do detido; o artigo 30.º n.º 2, que faz depender de decisão judicial a prorrogação de medidas de segurança privativas ou restritivas de liberdade impostas em caso de perigosidade que derive de anomalia psíquica; o artigo 31.º que regula a providência de *habeas corpus*; o artigo 33.º n.º 7 que faz depender a extradição de decisão judicial; o artigo 209.º n.º 4 que proíbe a

²⁴ Como refere Cunha Rodrigues, “Se quiséssemos situar esquematicamente o Ministério Público e as polícias em relação às tarefas fundamentais do Estado e aos princípios de organização democrática, poderíamos dizer que se trata de instituições que têm por finalidade garantir o direito à liberdade e segurança, à protecção jurídica e ao acesso à via judiciária.” Cfr. RODRIGUES, José Narciso da Cunha, A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das Polícias na Investigação Criminal, p. 16.

existência de Tribunais com competência exclusiva para julgar certas categorias de crimes e o artigo 219.º n.º 1, que atribui competência ao Ministério Público para o exercício da acção penal²⁵. Os artigos atrás enunciados demonstram que o processo penal é confiado aos tribunais judiciais e o papel do Ministério Público deverá ser interpretado sempre de acordo com as garantias que a Constituição estabelece para o Processo Penal²⁶.

Nas revisões da Constituição de 1976 foi conferida uma maior especificidade às funções/atribuições dos vários órgãos judiciais. Na revisão de 1989, estabeleceu-se na letra da Constituição, algo que o legislador já tinha definido em legislação ordinária: consagrou-se o estatuto próprio e a autonomia funcional do Ministério Público²⁷. Autonomia essa, que já constava da Lei Orgânica deste organismo, a Lei n.º 39/75, de 5 de Julho.

Os comandos constitucionais referentes ao Ministério Público consagram três princípios norteadores: a autonomia, a hierarquia e a responsabilidade. No entanto, a Constituição não concretizou muito mais o estatuto do Ministério Público, pois como afirmámos, essa tarefa, que iremos analisar no ponto seguinte, coube ao legislador.

A Polícia tem também consagração na Constituição de 1976, mais concretamente no artigo 272.º Esta norma encontra-se inserida no título da Administração Pública, logo devemos entender que a função policial é uma função de natureza administrativa. No entanto, isto não podia significar que a função de investigação criminal não se integrava dentro das funções da polícia. Nem assim podia ser, visto que o papel da polícia é garantir a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. Deste modo, a investigação criminal é realizada pela polícia, mas na dependência de uma autoridade judiciária.

²⁵ Cfr. RODRIGUES, José Narciso da Cunha, A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das Polícias na Investigação Criminal, p. 20.

²⁶ Vide artigo 32.º da Constituição (Garantias de processo criminal).

²⁷ “A autonomia do Ministério Público vale face ao Governo e também face à magistratura judicial. Na sua primeira vertente ela significa que ele não depende hierarquicamente do Governo, o qual não lhe pode dirigir ordens ou instruções nem influir no respectivo governo e administração.” Gomes Canotilho e Vital Moreira, citados por DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, *O papel do Ministério Público*, p. 36.

1.4.1. A evolução da Lei Orgânica/Estatuto do Ministério Público

Como temos vindo a perceber através do enquadramento histórico do nosso tema, a evolução do estatuto do Ministério Público em Portugal esteve sempre relacionado com a evolução da organização judiciária a nível nacional. Após a Revolução de 1974, podemos dividir essa evolução em três partes: a primeira fase entre 1974 e 1984, o objectivo fundamental foi efectuar o corte com o modelo do Estado Novo; A segunda fase entre 1985 e 1995, a política foi dominada pelo Partido Social Democrática; Por último a terceira fase a partir de 1996, as cores partidárias dos Governos foram alternando. Durante estas três fases, surge a Lei Orgânica do Ministério Público, em 1978, a qual vai sendo sucessivamente alterada à medida que o Ministério Público se torna cada vez mais um ente fundamental do poder judicial, ou seja, assumiu-se como órgão do poder judicial.

A Lei n.º 39/78, de 5 de Julho, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério Público, é influenciada pelas concepções francesa e italiana de Ministério Público, sendo que à primeira vai buscar a ideia de organização hierárquica e à segunda vai buscar a ideia de autonomia. Obviamente, as influências do período do Estado Novo também não foram completamente abandonadas. A autonomia do Ministério Público face ao poder executivo e os direitos e deveres equivalentes aos dos juízes são duas das especificidades mais importantes. De ressaltar que a criação do Conselho Superior do Ministério Público é uma inovação nacional. Ao nível das competências ressalva-se a direcção da investigação criminal e o exercício da acção penal, a promoção e coordenação de acções de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade, a fiscalização da Polícia Judiciária e a defesa dos interesses estaduais. Como se percebe pelo elenco de competências, a Lei Orgânica do Ministério Público conferiu-lhe um maior protagonismo porém, ao nível do processo penal a sua actuação ficou limitada até 1987, altura em que houve nova revisão nesta área, mais concretamente, no que respeita a figura do Juiz de Instrução Criminal, com o novo Código de Processo Penal.

Durante a fase de domínio dos Governos do Partido Social Democrata, surge a vontade de alterar o Código de Processo Penal e a vontade de atribuir mais competências ao Ministério Público, sendo atribuída a titularidade do inquérito.

A segunda Lei Orgânica do Ministério Público surge em Outubro de 1986 – Lei n.º 47/86, um ano após a publicação do Estatuto dos Magistrados Judiciais ²⁸. Finalmente, o Ministério Público passa a ser detentor do exercício da acção penal pois, com a aprovação do Código de Processo Penal de 1987, passou a ser responsável pela realização do inquérito (antiga fase de “instrução criminal”) e obrigado a deduzir acusação como nos diz o artigo 53º n.º2 alínea c).

A Lei Orgânica 47/86 foi complementada e alterada pela Lei n.º 23/92 – Lei de Autonomia do Ministério Público. Estas foram algumas das alterações relevantes: competência para o patrocínio de questões relativas a direitos sociais (laborais e familiares) e dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes. A partir desta altura, o Ministério Público deixou de ser o mero coordenador das acções de prevenção criminal, para passar a cooperar efectivamente nas mesmas. Por outro lado, deixou de poder fiscalizar administrativa e disciplinarmente os órgãos de polícia criminal. Organicamente, pouco se alterou porém, procedeu-se a uma melhor clarificação dos órgãos do Ministério Público nos quais, foram incorporadas as novas competências²⁹.

O período evolutivo do pós 25 de Abril de 1974 ocorreu entre 1996 a 2006. Nesta época, não foram só as normas relativas ao Ministério Público que sofreram alterações, as mudanças também chegaram, mais uma vez, ao Estatuto dos Magistrados Judiciais e à Lei de Organização dos Tribunais³⁰. Durante esta época um dos principais objectivos continuou a ser o corte com as ligações ao sistema do Estado Novo. Esse corte foi mais notório ao nível da autonomia, independência, inamovibilidade e ir(responsabilidade) do poder judicial, quer por parte dos juízes, quer por parte do Ministério Público.

²⁸ O aparecimento da nova Lei Orgânica do Ministério Público um ano após o Estatuto dos Magistrados Judiciais tem duas justificações. Em primeiro lugar, tentou retirar-se deste alguns aspectos que também podiam ser elencados na Lei Orgânica do Ministério Público. Em segundo lugar, procurou-se superar alguns direitos e regalias em comparação com os juízes. Relembramos que entre magistrados do Ministério Público e juízes vigora o princípio do paralelismo logo, sempre que uma nova lei orgânica é aprovada, procura-se elevar o capítulo referente aos direitos e regalias porque esses direitos e regalias serão, de seguida, estendidos à outra magistratura. Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca *O papel do Ministério Público*, p. 42 e 43.

²⁹ Outras alterações foram o fim do sexénio, que impedia que os magistrados estivessem mais de seis anos no mesmo tribunal; os poderes do Ministro da Justiça deixam de ser directivos e de vigilância para se tornarem mais genéricos e consultivos, terminando por isso, a acção disciplinar contra os magistrados. Os poderes do Ministro da Justiça ficaram limitados à solicitação de informações e relatórios e à possibilidade de dar instruções específicas nas acções cíveis em que o Estado seja parte interessada. Cfr DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca *O papel do Ministério Público*, p. 44.

³⁰ Nesta (LOFTJ) as preocupações eram em torno da morosidade e do congestionamento dos tribunais.

Ao nível do Ministério Público, este terceiro período evolutivo tem como principal destaque a aprovação da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto – Estatuto do Ministério Público. Convém ressaltar, que a nomenclatura mudou, pois passou a falar-se de Estatuto, em vez de Lei Orgânica³¹. Esta alteração talvez se tenha verificado por influência do Estatuto dos Magistrados Judiciais. O novo Estatuto procedeu à criação de novos órgãos detentores da investigação criminal, como foi o caso da criação do Departamento Central de Investigação e Acção Penal e os Departamentos de Investigação e Acção Penal distritais.

Outras alterações foram a promoção e a realização de acções de prevenção criminal, aspecto que fez com que o Ministério Público passasse a ser um participante da execução da política criminal definida pelos órgãos soberanos. Assim, o princípio orientador continuou a ser o princípio da legalidade, mas complementado pelo princípio da oportunidade. Este visava promover o estabelecimento de investigações mais e menos prioritárias, consoante a gravidade das infracções. Com isto, a organização do Ministério Público é alterada: surge um novo órgão de coordenação e de direcção da investigação da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade – o Departamento Central de Investigação e Acção Penal³².

Um aspecto que se manteve foi a hierarquia em torno dos Magistrados do Ministério Público. Relacionada com a hierarquia também se assiste a um aumento da transparência no exercício das funções e na delimitação das fronteiras entre as diferentes categorias. Para concretizar estes aspectos, os superiores hierárquicos são obrigados, quando solicitado, a emitir por escrito as ordens ou instruções referentes a determinados processos. Se os subalternos se recusarem a obedecer, devem manifestar o seu fundamento por escrito.

Resta-nos analisar o último período evolutivo até a atualidade, após o ano de 2006 consideramos que as alterações mais significativas surgem com a alteração da lei n.º 9/2011 que altera o estatuto do Ministério Público, em matéria de aposentação, reforma e jubilação e de adaptação do regime de proibição de valorizações remuneratórias de 2011 ao sistema.

³¹ Nesta altura, teve também lugar a revisão constitucional de 1997.

³² Este Departamento é composto por Magistrados do Ministério Público, coadjuvado pelas várias polícias com funções criminais, pois assim poderá existir uma melhor coordenação entre os órgãos envolvidos nas investigações.

1.4.2. O Ministério Público na actualidade – brevíssimo enquadramento

Pensamos ser relevante fazer uma análise sintética do papel do Ministério Público na actualidade. Não nos iremos alongar muito neste ponto sob pena de repetirmos no Capítulo II e no Capítulo III aspectos aqui referidos. Por outras palavras, trata-se somente de encerrar a análise histórica com um breve enquadramento do presente.

O Ministério Público é um dos órgãos estaduais que integra a administração da justiça. Como órgão estadual que se, encontra previsto na Constituição nos artigos 219.º e seguintes. O seu Estatuto foi aprovado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto. Como já afirmámos anteriormente, a Magistratura do Ministério Público distingue-se da Magistratura Judicial^{33 34}. Apesar de ter, como se disse, funções de administração da justiça, “é um órgão do poder judicial, integrado nos tribunais, com a missão de intervir sempre que o Estado é convocado a exercer a função de soberania e tutela de administração da justiça”³⁵. No entanto, colabora com os Tribunais, mas ao contrário destes, não é uma magistratura irresponsável e inamovível – características da Magistratura Judicial. Pelo contrário, é uma Magistratura responsável, hierarquicamente dependente e amovível, nos termos do artigo 219.º da Constituição.

O Ministério Público representa o Estado, defende a legalidade democrática e os interesses postos por lei a seu cargo, ou seja, defende nos Tribunais o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias³⁶.

Uma das atribuições mais importantes do Ministério Público é o exercício da acção penal, nos termos do artigo 219.º da Constituição e do artigo 1.º do seu Estatuto. Foi esta atribuição que

³³ Artigo 75.º Estatuto do Ministério Público – “a magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela independente.”

³⁴ “A autonomia vale face ao Governo e face à magistratura judicial. Na sua primeira vertente ela significa que ele não depende hierarquicamente do Governo, o qual não lhe pode dirigir ordens ou instruções nem influir no respectivo governo e administração”. Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 830.

³⁵ GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p. 282

³⁶ Nos termos do artigo 5.º do Estatuto do Ministério Público, este também representa os incapazes, os incertos, ou ausentes em parte incerta; exerce o patrocínio officioso dos trabalhadores e das suas famílias na defesa dos seus direitos sociais; representa interesses colectivos e difusos e intervém nos inventários obrigatórios.

justificou a criação do Ministério Público, como vimos nos pontos anteriores e é esta atribuição que irá ocupar o nosso estudo.

1.4.3. O Código de Processo Penal de 1987

O actual Código de Processo Penal entrou em vigor em 1987³⁷ e, segundo Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de Sousa, apesar de tardia foi “*um fruto feliz da criação do Estado de Direito*”³⁸. Uma das suas características, que ainda hoje se mantém, é a simplificação da tramitação do processo comum. A investigação criminal é realizada sob a titularidade e a direcção do Ministério Público o qual, no fim do inquérito, deve deduzir-se, ou não a acusação. A segunda fase do processo é, actualmente, uma fase facultativa. Trata-se da instrução que é da competência de um juiz de instrução criminal. Só existirá esta fase se o arguido, que pretende invalidar a decisão de acusação ou o assistente, que deseje contrariar o arquivamento, a requererem. A garantia judicial assegura-se com a reserva ao juiz dos actos materialmente jurisdicionais a praticar durante o inquérito e com a garantia da comprovação judicial da decisão de acusação ou de não acusação do Ministério Público.

O inquérito é a fase em que devem ter por parte do MP lugar todos os actos necessários para fundamentar a acusação ou o arquivamento. Não obstante esta, se a prática desses actos implicar a violação de direitos, liberdades e garantias, os mesmos só poderão ser praticados ou autorizados pelo juiz de instrução.

A ideia de celeridade na obtenção da Justiça esteve presente desde a aprovação do Código em 1987, com a existência dos processos especiais. Nestas formas de processo, a fase da instrução não existe – artigo 286.º n.º 3 do Código de Processo Penal. A celeridade foi

³⁷ “A preocupação com a protecção dos direitos fundamentais do cidadão em geral manifesta-se sobretudo no direito penal substantivo, enquanto que a preocupação com a protecção dos direitos fundamentais do cidadão, enquanto suspeito de um crime, releva, sobretudo, no direito penal adjectivo. Pelo que se pode considerar que o Código de Processo Penal de 1987, embora tardio, tenha sido um fruto feliz da criação do Estado de Direito. (...) Por um lado, a descoberta da verdade e a realização da justiça, por outro lado a protecção dos direitos individuais e o imprescindível restabelecimento, tão célere quanto seja possível, da paz jurídica perturbada pela prática do crime e a consequente reafirmação da validade e da vigência da norma jurídica violada.” Cfr. DE SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira, “Do Inquérito: direcção total ou direcção mitigada”, in Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais, p. 310.

³⁸ Cfr. DE SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço – “Relação entre os OPC e o MP no inquérito e na instrução e a LOIC”, in Politeia p. 328.

reforçada em 1998, através da revisão operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, que procede à alteração do Código de Processo Penal de 1987. Esta lei veio alterar alguns aspectos do processo sumário e criou uma nova forma de processo célere – o processo abreviado. A celeridade verificou-se na vertical e na horizontal. Na vertical, teve em atenção a diminuição de prazos e a supressão de fases nas formas de processo especial. Na horizontal, consagraram-se formas de “mera negociação”³⁹ da justiça, sendo de destacar a suspensão provisória do processo (artigo 281.º do Código de Processo Penal) e o processo sumaríssimo no qual, é sempre aplicada pena ou medida de segurança não privativas da liberdade (artigo 392.º n.º 1 do Código de Processo Penal).

O Processo Sumaríssimo é uma forma de processo especial em que recai a pequena criminalidade. Nesta área é mais fácil estarmos perante uma “negociação”, ou seja, um consenso entre arguido, Ministério Público e Tribunal. No entanto, até à revisão de 1998, o processo sumaríssimo só se aplicava aos crimes puníveis com pena não superior a seis meses, ainda que com multa. Este requisito “bloqueava” em grande medida a aplicação desta forma de processo especial. Actualmente, o artigo 392.º n.º 1 do Código de Processo Penal permite a aplicação do processo sumaríssimo a crimes puníveis com pena de prisão não superior a cinco anos ou só com pena de multa, se o Ministério Público entender que não deverá ser aplicada pena ou medida de segurança não privativa da liberdade.

Outros dois institutos do Código de Processo Penal, pensados também para concretizar a ideia de negociação e de consenso são os já referidos arquivamento em caso de dispensa de pena (artigo 280.º CPP) e suspensão provisória do processo (artigo 281.º CPP). O primeiro só se pode verificar nas situações em que a dispensa de pena está prevista no tipo penal e o juiz de instrução concorda com a posição do Ministério Público. O segundo só pode ser aplicável se estivermos perante crime punível com pena de prisão não superior a cinco anos ou sanção diferente da prisão, mediante a concordância do juiz de instrução. Nesta situação, existem uma série de pressupostos a preencher para que haja a suspensão do processo. O arguido fica sujeito a injunções e regras de conduta. Se as cumprir durante a suspensão do processo, no final este é arquivado (artigos 281.º e 282.º do Código de Processo Penal).

³⁹ “A justiça negociada pode aparecer como mais adequada, numa sociedade mais igualitária e mais complexa, que ao mesmo tempo questiona o Estado-providência e rejeita a colonização da vida quotidiana pelo direito (...). A demasiada regulamentação convoca novas formas de organização e gestão em estruturas tradicionalmente hierarquizadas, as regulações baseadas em modelos autoritários perdem a sua legitimidade natural.” Cfr. RODRIGUES, Anabela Miranda, “Celeridade e Eficácia – uma opção político-criminal”, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria, p. 43.

Algo comum nestes dois institutos e no processo sumaríssimo é o papel do juiz. O Ministério Público propõe, nos termos referidos, o arquivamento em caso de dispensa de pena, a suspensão provisória de processo e o julgamento do caso em processo sumaríssimo. Contudo, é sempre necessária a concordância do juiz de instrução, pois este pode entender, respectivamente, que não estão reunidos os pressupostos para o arquivamento com dispensa de pena, para a suspensão provisória de processo, ou para o julgamento em processo sumaríssimo (artigos 280.º n.º 1; 281.º n.º 1 e 392.º n.º 1 e 395.º n.º 1 do Código de Processo Penal). Esta necessidade é uma decorrência natural dos poderes de fiscalização da legalidade da actividade do Ministério Público que cabem ao juiz⁴⁰.

Para o Ministério Público, estes dois institutos e o processo sumaríssimo são formas de contrapor dois princípios que ocupam a sua actividade e que, consequentemente, caracterizam o processo penal – o princípio da legalidade e o princípio da oportunidade. O primeiro significa, muito sinteticamente, que o Ministério Público se encontra sujeito à lei. O segundo traduz-se na competência para escolher os meios mais aptos a realizar um interesse público geral, que transcende os interesses do sistema penal, determinado através de critérios não jurídicos. No entanto, há que advertir que a legitimidade que lhe subjaz para actuar segundo o princípio da legalidade, é a mesma que lhe subjaz para actuar segundo o princípio da oportunidade, visto que é o legislador que lhe permite agir através dos ditames da oportunidade.

Com vista a obter uma justiça célere, temos também o processo sumário e o processo abreviado. No primeiro, a celeridade deve-se à verificação imediata dos factos e à dispensa de investigação. Isto deve-se ao flagrante delito, requisito essencial para se utilizar a forma de processo sumário. Outro requisito cumulativo é que o crime seja punível com pena de prisão que não ultrapasse os cinco anos, ou que o Ministério Público entenda, na acusação, que não deve ser aplicada pena superior a cinco anos (artigo 381.º do Código de Processo Penal)⁴¹.

⁴⁰ É curioso referir que a celeridade e a eficácia têm importância no consenso obtido entre as partes pois as decisões de arquivamento e de suspensão provisória do processo tomadas de acordo com a lei não são susceptíveis de recurso, nos termos dos artigos 280.º n.º 3 e 281.º n.º 5 do Código de Processo Penal.

⁴¹ “...pretende responder-se a uma necessidade de compromisso entre a eficácia e celeridade, por um lado, e atenção devida a uma correcta administração das provas e aos direitos de defesa do arguido, por outro.” Cfr. RODRIGUES, Anabela Miranda, “Celeridade e Eficácia – uma opção político-criminal”, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria, p. 58.

O processo abreviado surge na revisão do Código em 1998. Estamos perante um processo que tem lugar apenas nos casos em que o crime é punível com pena de multa ou com pena de prisão não superior a cinco anos, ou nos casos em que o Ministério Público entenda que não deve ser aplicada pena superior a cinco anos – artigo 391.º-A do Código de Processo Penal. É o Ministério Público que determina esta forma de processo ao formular a acusação nos termos gerais, mas num prazo menor – 90 dias. Deverão existir provas simples e evidentes da prática do crime e do seu agente.

Esta breve análise de alguns pontos do Código de Processo Penal actual levamo-nos a compreender a importância do papel do Ministério Público na acção penal, pois ele encontra-se presente em todos os aspectos que referimos. “Recai sobre o MP, como guardião do Direito, o dever de defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais individuais, que se reforça no quadro da política criminal, da acção penal e da investigação criminal. O MP detém o monopólio da acção penal e da consequente investigação criminal que deve exercer dentro da independência e da autonomia constitucionalmente atribuída face a outros intervenientes no processo, incluindo o juiz, e a outros factores externos ao processo (políticos, comunicação social, pressão popular)”⁴². No entanto, não está sozinho dado que, é coadjuvado, como iremos ver, pelos Órgãos de Polícia Criminal, e muitos dos seus actos (e dos actos dos O.P.C.) carecem ser apreciados por um juiz, sob pena de serem inválidos.

1.4.5. Os princípios basilares do Código de Processo Penal

O poder punitivo do Estado não se exerce de forma discricionária, tem que ser compatível com a cultura do povo e os direitos fundamentais. É por estes motivos que um comportamento é considerado criminoso – põe em causa a vida em sociedade ao violar bens jurídicos dignos de tutela penal. Uma vez que a Constituição é a base na qual encontramos a equivalência entre bens jurídico-penais e direitos fundamentais, é nela que encontramos alguns dos princípios do processo penal, os quais regem o papel do Ministério Público, dos Órgãos de Polícia Criminal e dos restantes sujeitos e intervenientes no processo. É esse motivo que nos leva a analisar os princípios que apresentaremos de seguida.

⁴² GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p. 284-287.

No artigo 32.º n.º 5 da Constituição encontramos a estrutura acusatória^{43 44}. Trata-se de um princípio arquitectónico do Direito Constitucional, que significa que só se pode ser julgado por um crime se antes tiver existido uma acusação efectuada por um órgão diferente daquele que julga. A acusação funciona como a condição e o limite do julgamento. Este princípio contém uma dimensão material, que respeita as fases do processo, e uma dimensão subjectiva, relacionada com a competência para a prática dos actos processuais⁴⁵. Deste modo, a estrutura acusatória do processo penal português não permite que o juiz ordene ao Ministério Público que deduza acusação, ou os termos da mesma, isto porque o juiz é imparcial relativamente às posições da acusação. Por outras palavras, o juiz não pode assumir as vestes de acusador, mesmo indirectamente, provocando a dedução da acusação por parte do Ministério Público ou os tópicos da mesma^{46 47}.

É necessário que estejamos perante uma diferenciação material e formal entre o órgão acusatório e o órgão julgador⁴⁸, logo a uma entidade investigatória autónoma e diferenciada deve corresponder uma entidade julgadora independente pois, desta forma, é possível separar

⁴³ Estatui a referida norma: “O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório.”

⁴⁴ Frederico da Costa Pinto escreve que “...a exigência constitucional tem reflexos na modulação estrutural e na organização o processo penal, implica algumas opções quanto aos poderes de intervenção de alguns sujeitos processuais, repercute-se na articulação das fases do processo e faz-se sentir em muitos outros aspectos decisivos para a realização da justiça penal.” Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 32.

⁴⁵ Na dimensão material a estrutura acusatória do processo pressupõe a distinção entre instrução, acusação e julgamento. Na dimensão subjectiva pressupõe-se a diferenciação entre juiz de instrução e juiz julgador e entre ambos o órgão acusador, ou seja, a cada função deverá corresponder um órgão próprio, independente, imparcial, isento e sujeito ao princípio da legalidade. Neste sentido, SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira, “Do inquérito: direcção total ou direcção mitigada”, in *Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais*, p. 312.

⁴⁶ Dá Mesquita escreve que “Em face da titularidade da acção penal pelo Ministério Público, a sua competência funcional exclusiva na direcção do inquérito é coerente com a estrutura acusatória do processo penal. Em contraponto, se a fase pré-acusatória fosse dirigida à aquisição de fontes imparciais de prova não haveria razão para a sua não utilização superveniente, pois a respectiva actividade cognitiva corresponderia à fase da fase de julgamento.” Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 112 e 112.

⁴⁷ “É o compromisso entre a estrutura acusatória e o princípio da investigação que explica a principal antinomia estatutária do Ministério Público – é um sujeito mas não uma parte. O processo penal português (...) não é um processo de partes, distinguindo-se com nitidez do processo penal norte-americano.” PEREIRA, Rui – “O domínio do inquérito pelo Ministério Público”, p. 122 e 123.

⁴⁸ Cfr Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da Republica Portuguesa Anotada*, 4ª Edição, Vol I, p. 522.

a emoção da investigação criminal e a decisão de acusar ou de arquivar o inquérito, da serenidade racional de que carece uma decisão de condenação ou de absolvição^{49 50}.

Contudo, o modelo português de processo penal não é completamente acusatório porque durante o inquérito, dirigido pelo Ministério Público, podemos estar perante uma estrutura inquisitória se o juiz de instrução assim o decidir, caso entenda que o processo deve ser sujeito a segredo de justiça⁵¹.

Na fase de inquérito o Ministério Público tem amplos poderes de investigação no entanto, e ainda que o processo esteja sob segredo de justiça, o princípio do inquisitório tem a sua amplitude diminuída pelo Código de Processo Penal ao impor, por um lado, que todos os actos devem respeitar o princípio da legalidade, da oficialidade, da verdade material e da lealdade e, por outro, ao vedar algumas competências ao Ministério Público que para a prática de certos actos carece da autorização do juiz de instrução e vê outros actos estarem apenas na competência desse juiz – artigo 32.º n.º 4 da Constituição e artigos 268.º e 269.º do Código de Processo Penal^{52 53}.

⁴⁹ Cfr. SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de, “Relação entre os OPC e o MP no inquérito e na instrução e a LOIC”, p. 330.

⁵⁰ Para além da estrutura acusatória, existem processos penais de estrutura inquisitória e de estrutura mista. O processo inquisitório teve a sua origem no baixo-Império romano. As suas características principais são a concentração do poder de investigar, acusar e julgar numa única entidade – o juiz; obsessão pela revelação da verdade material dos factos. É um processo secreto, escrito e não contraditório. O modelo misto, também chamado de reformado ou napoleónico tem duas fases autónomas. A fase tendencialmente inquisitória e a fase acusatória. A estrutura é marcada pelo princípio da acusação, a cargo do Ministério Público, ficando o juiz com o julgamento da causa. Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal*, p. 33 – 37.

⁵¹ “A estrutura acusatória do processo criminal não significa de modo algum que a acção penal apenas se inicie com a acusação. Com esta, o que começa é a fase acusatória, mas, no processo criminal, a acção penal desencadeia-se logo com a entrada em juízo da denúncia do crime ou com a sua instauração, por dever de ofício, pelo MP, e não se circunscreve àquela fase – art. 48.º do CPP”. – Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de Março de 1990, Processo 40 679/3.^a

⁵² A titularidade do inquérito por parte do Ministério Público corresponde à concretização de uma das rupturas essenciais do Código de Processo Penal de 1987 com o modelo anterior designado de “inquisitório mitigado.”

⁵³ Num processo penal de estrutura acusatória há que ponderar a compatibilidade do interesse operativo do Ministério Público na descoberta do crime e dos seus agentes com o dever de obediência a princípios juridico-constitucionais que condicionam toda a sua actividade, como os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa fé ou da racionalidade.

Um corolário do princípio da acusação é o que Giuseppe Bettiol chama de “princípio da comunicação da acusação”⁵⁴. Escreve este Autor que *“se é verdade que o direito de defesa é um direito subjectivo público do arguido, válido para toda a fase ou momento do processo; se é verdade que num ordenamento político “aberto”, toda a estrutura do processo deve ser orientada para o reconhecimento e a salvaguarda de um tal direito, se é verdade que a violação deste direito determina a aplicação de sanções processuais quanto aos actos realizados contra rationem legis, é necessário que os factos, objecto da acusação, sejam tempestivamente comunicados ao arguido, para lhe permitir preparar uma defesa adequada. Não há, efectivamente, processo penal digno deste nome sem autêntica e tempestiva possibilidade de defesa”*⁵⁵. Desta forma, a comunicação da acusação visa dar conhecimento ao arguido do facto ou série de factos que pesam sobre ele e que constituirão o tema da investigação processual e da discussão. É a existência de uma acusação e de uma defesa que permite que o processo tenha um cunho dialéctico com que se pretende separar o verdadeiro do falso, o útil do inútil, o essencial do supérfluo isto porque, só se confrontando directamente a verdade com a mentira se descobre a realidade dos factos.

O outro princípio que também merece destaque é o princípio da jurisdição, contido no artigo 32.º n.º 4 da Constituição. Merece destaque porque sempre que estejam em causa, no decorrer do processo, actos que digam directamente respeito a direitos fundamentais⁵⁶, esses actos só podem ser praticados pelo juiz de instrução, visto que ele é independente e imparcial relativamente às investigações. A presença do princípio da jurisdição durante a fase do inquérito é uma garantia do arguido⁵⁷. Tal como nos explica Germano Marques da Silva, o conteúdo deste princípio é a garantia processual de salvaguarda dos direitos fundamentais em todos os actos de investigação dos crimes e direito do arguido esclarecer os factos, podendo

⁵⁴ Cfr. BETTIOL, Giuseppe, Instituições de Direito e de Processo Penal, p. 287 – 295.

⁵⁵ Cfr. BETTIOL, Giuseppe, Instituições de Direito e de Processo Penal, p. 287.

⁵⁶ Como exemplo desses actos temos o primeiro interrogatório de arguido detido, aplicação de medidas de coacção, autorização de busca domiciliária.

⁵⁷ *“A função garantística do juiz de instrução condiciona por isso todos os seus actos, não podendo nunca converter-se num verdadeiro aliado fiel ao Ministério Público, nem em seu feroz inimigo.”* Cfr. DE SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira, “Do inquérito: direcção total ou direcção mitigada”, in *Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais*, p. 316.

participar nesse esclarecimento e ajudando assim na decisão de o submeter ou não a julgamento⁵⁸.

Os princípios da legalidade e da jurisdição, juntamente com o princípio da separação de funções⁵⁹, impõem que seja um órgão judiciário, que é o caso do Ministério Público português, a dirigir as investigações, visto que o inquérito já se situa na repressão criminal.

De forma muito sucinta podemos afirmar que a estrutura acusatória do processo penal leva a que estejamos perante uma “fiscalização”/ controlo judicial da acusação para que se evitem acusações infundadas. O controlo judicial e hierárquico baseia-se no princípio da legalidade, o qual limita a acção penal ao enquadramento legal. Assim, impõe-se que o Ministério Público defenda os interesses determinados pela lei, tal como dispõe o artigo 219.º n.º 1 da Constituição.

É incompatível com os princípios do processo penal justo e equitativo que as investigações sejam dirigidas pelo órgão que profere as decisões sobre a liberdade dos suspeitos ou indiciados nessa fase, independentemente desse órgão ter competência para deduzir acusação, pois se o mesmo dirige a investigação tem de estar envolvido nesta e na sua estratégia, carecendo da distância desejável para proferir decisões sobre medidas que afectem direitos, liberdades e garantias fundamentais. Por outro lado, a repartição de funções entre o juiz das liberdades e o Ministério Público como responsável pelo inquérito não altera a posição jurídico-institucional desse órgão que não está afectado pelo utilitarismo dos órgãos dependentes do executivo, dada a sua autonomia constitucional nem a vinculação a que o exercício da acção penal seja orientado pela legalidade⁶⁰.

⁵⁸ Cfr. SILVA, Germano Marques, *Curso de Processo Penal*, Vol., I, p. 49.

⁵⁹ GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Processo Penal*, Tomo I, p.88.

⁶⁰ Neste sentido, MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 116.

CAPÍTULO II

CONCEPTUALIZAÇÕES, ATRIBUIÇÕES

E COMPETÊNCIAS AUTÓNOMAS

2. A posição no texto constitucional do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal, enquanto sujeitos e intervenientes no Processo Penal

2.1. Ministério Público

A Constituição da República Portuguesa, como já afirmámos anteriormente, coloca em termos sistematicos o Ministério Público a seguir aos juízes e dentro do título dos tribunais e, em alguns preceitos, equipara-o à Magistratura Judicial. No entanto, fizemos também já questão de esclarecer que estas são duas magistraturas paralelas e autónomas, dotadas de características bem diferentes. A Constituição considera o Ministério Público um órgão constitucional mas não o considera um órgão de soberania, nem o considera dotado de poder jurisdicional, visto que este poder se encontra exclusivamente entregue aos Tribunais. Obviamente, o Ministério público também não se dotado de poder legislativo, dado que esta é uma função da Assembleia da República e do Governo, nos termos dos artigos 161.º, 164.º, 165.º e 198.º da Constituição.

Como já temos vindo a afirmar, a Constituição colocou a cargo do Ministério Público o exercício da acção penal⁶¹. Para concretizar esse exercício, temos o artigo 53.º do Código de Processo Penal e o Estatuto do Ministério Público. Nos termos deste artigo, cabe ao Ministério Público contribuir com o Tribunal na descoberta da verdade e realização do Direito, intervindo de forma objectiva.

A objectividade é um dos princípios que deve orientar a actividade do Ministério Público. Essa objectividade deriva da submissão à descoberta da verdade e à realização da justiça. Por outro lado é, também, a análise objectiva do processo que faz com que o Ministério Público não seja uma “*parte*” do processo em sentido técnico-jurídico dado que o seu papel é

⁶¹ Paulo Dá Mesquita sintetiza as influências do direito comparado no Ministério Público português da seguinte forma: os princípios judiciais são os italianos. Assegura-se o estatuto de magistratura ao Ministério Público e ainda, a sua autonomia organizacional, institucional e pessoal. Por outro lado, temos influências alemãs, relativamente à separação de funções entre juízes e Ministério Público, ou seja, são duas magistraturas distintas. Por fim, é de destacar o facto de estarmos perante um sistema de tipo acusatório. Cfr. MESQUITA, Paulo Dá, *Polícia Judiciária e Ministério Público – Notas para o enquadramento das suas relações e funções no sistema português*, p. 80.

demonstrar a culpa do arguido ou a sua inocência, consoante os dados que recolhe ao longo da investigação⁶².

O n.º 2 do artigo 53.º do Código de Processo Penal enumera algumas das competências de Ministério Público na acção penal: receber denúncias, queixas e participações e decidir se estas têm ou não fundamento; dirigir o inquérito; deduzir acusação e sustentar a sua posição nas fases de instrução e julgamento; recorrer no interesse da defesa e promover a execução das penas e das medidas de segurança⁶³.

Para fazer face à objectividade referida no artigo 53.º n.º 1 do Código de Processo Penal, o Ministério Público deve ser imparcial. A garantia da imparcialidade é obtida através da remissão do artigo 54.º do Código de Processo Penal, conjugado com os artigos 39.º e seguintes do mesmo Código os quais, regulam esta matéria mas relativamente aos Magistrados Judiciais.

2.1.2. Estrutura do Ministério Público

Analizada a posição no Ministério Público no texto Constitucional e termos percebido que a Lei Fundamental remete várias vezes para a lei ordinária no artigo 219.º da Constituição, iremos debruçar-nos sobre o Estatuto desta magistratura para, através do mesmo, conhecer a estrutura do Ministério Público.

O artigo 219.º n.º 2 da Constituição remete-nos para o estatuto do Ministério Público. Este foi aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, já alterado diversas vezes⁶⁴.

O Estatuto do Ministério Público inicia-se com uma definição deste órgão do Estado Português: “O Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade

⁶² Cfr. FIGUEIREDO DIAS, Jorge de, “Sobre os Sujeitos Processuais no novo Código de Processo Penal” 1995, p. 25.

⁶³ O artigo 53.º e outros artigos do Código de Processo Penal serão analisados mais à frente e detalhadamente no trabalho.

⁶⁴ O Estatuto do Ministério Público foi alterado pela Lei n.º 2/1990 de 20 de Janeiro, pela Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto, pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, e pela Lei n.º 42/2005, de 29 de Agosto.

democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da lei.” artigo 1.º do Estatuto do Ministério Público. No artigo seguinte enuncia-se o estatuto de autonomia, a qual se caracteriza pela vinculação a critérios de legalidade e de objectividade, através dos quais o Ministério Público prossegue as competências elencadas no artigo 3.º.

O Ministério Público é, organicamente, constituído pela Procuradoria-Geral da República, pelas procuradorias-gerais distritais e pelas procuradorias da República (artigo 7.º do Estatuto). Como agentes do Ministério Público temos o Procurador-Geral da República, o Vice Procurador-Geral, os procuradores-gerais adjuntos, os procuradores da República e os procuradores-adjuntos (artigo 8.º n.º 1 do Estatuto).

A Procuradoria-Geral da República é, nos termos do art 220º, nº1 da CRP e do art 9º, nº1 Estatuto e da Constituição, o órgão cúpula do Ministério Público. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República compreende o Procurador-Geral da República, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, os auditores jurídicos e os serviços de apoio técnico e administrativo. Na dependência do órgão superior do Ministério Público encontramos o Departamento Central de Investigação e de Acção Penal, o Gabinete de Documentação e de Direito Comparado e o Núcleo de Assessoria Técnica.

As procuradorias-gerais distritais existem na sede de cada distrito judicial nas quais, exercem as suas funções os procuradores-gerais adjuntos, nos termos do artigo 55.º do Estatuto. Dentro das competências destes órgãos destacamos a direcção, a coordenação e a fiscalização da actividade do Ministério Público no distrito judicial da sua competência, a emissão de ordens e instruções aos Magistrados do Ministério Público e a coordenação da actividade dos Órgãos de Polícia Criminal e a fiscalização da sua actividade processual, nos termos das alíneas do artigo 56.º do Estatuto.

O Conselho Superior do Ministério Público e o Procurador-Geral da República são os dois órgãos que repartem o governo do Ministério Público, sendo que o segundo tem primazia. Ao contrário do que acontece no caso da magistratura judicial, em que o Conselho Superior da Magistratura é um órgão de gestão, o Conselho Superior do Ministério Público encontra-se mais limitado no que diz respeito à gestão. Isto deve-se aos poderes do Procurador-Geral da República e à autonomia e exercício do poder hierárquico dos Procuradores-Gerais Distritais.

No momento em que mencionámos a estrutura da Procuradoria-Geral da República, fizemos referência ao Departamento Central de Investigação e Acção Penal (artigos 46.º e 47.º do Estatuto). O DCIAP, devido à sua função, é individualmente o órgão do Ministério Público que mais relevância tem. Este encontra-se na dependência da Procuradoria-Geral da República e é um órgão de coordenação, direcção e prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade. A sua composição é feita por um procurador-geral adjunto e por procuradores da República (artigo 46.º do Estatuto). O DCIAP tem competência para coordenar e dirigir a investigação de crimes contra a paz e a humanidade, crimes de terrorismo, crimes contra a segurança do Estado (excepto crimes eleitorais), crimes de tráfico de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e precursores, branqueamento de capitais, corrupção, peculato e participação económica em negócio, insolvência dolosa, administração danosa em unidade económica do sector público, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada e de dimensão internacional. Compete ao DCIAP dirigir o inquérito e exercer a acção penal respeitante aos crimes que elencámos, se a actividade criminosa ocorrer em comarcas de diferentes distritos judiciais. Compete também ao DCIAP realizar acções de prevenção relativamente aos crimes de branqueamento de capitais, corrupção, peculato e participação económica em negócio, insolvência dolosa, administração danosa em unidade económica do sector público, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito, infracções económico-financeiras cometidas de forma organizada e de dimensão internacional.

Em cada comarca sede de cada distrito judicial existe também um Departamento de Investigação e Acção Penal (DIAP) – artigo 70.º do Estatuto. Os DIAP's têm diversas competências de direcção do inquérito e do exercício da acção penal, nos termos do artigo 73.º do Estatuto.

A parte II do Estatuto do Ministério Público refere-se às características desta Magistratura. O artigo 75.º do Estatuto consagra o que temos vindo a repetir neste estudo – a magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela independente⁶⁵. O artigo seguinte (76.º) consagra dois princípios que também já mencionámos – a responsabilidade e a

⁶⁵ “...A circunstância de os membros do Ministério Público serem por determinação constitucional magistrados, remete para uma ideia de independência individual de actuação que assumiu prioridade relativamente à definição do concreto modelo de estruturas organizacionais internas.” Cfr. MESQUITA, Paulo Dá, *Polícia Judiciária e Ministério Público – Notas para o enquadramento das suas relações e funções no sistema português*, p. 81.

subordinação hierárquica ⁶⁶ ⁶⁷. Outro princípio característico do Ministério Público é a estabilidade dos seus magistrados, nos termos do artigo 78.º do Estatuto. Por outro lado, as incompatibilidades, impedimentos e dever de reserva são regulados pelos artigos 81.º 83.º e 84.º do Estatuto. Os magistrados do Ministério Público têm uma série de direitos especiais, nos termos do artigo 107.º do Estatuto.

O Estatuto regula igualmente o acesso á carreira de Magistrado do Ministério Público – artigos 114.º e seguintes do Estatuto. Destacamos o artigo 114.º, que enumera os requisitos necessários para ingressar nesta magistratura: cidadania portuguesa, gozo dos direitos civis e políticos na sua plenitude, licenciatura em Direito, aproveitamento na frequência do curso de estágio e formação e preencher os restantes requisitos da lei para se ser funcionário do Estado Português.

Através da análise de alguns dos muitos artigos do Estatuto do Ministério Público e do enquadramento histórico do Capítulo I do trabalho, percebemos que, em Portugal, assistimos, ao longo dos tempos, a várias mudanças das características do Ministério Público. A ideia principal de “defensor da legalidade” manteve-se mas, a forma de defesa é que se foi alterando⁶⁸.

⁶⁶ “A responsabilidade consiste em responderem, nos termos da lei, pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das directivas, ordens e instruções que receberem.” – n.º 2, do artigo 76.º do Estatuto. “A hierarquia consiste na subordinação dos magistrados aos de grau superior, nos termos da presente lei, e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das directivas, ordens e instruções recebidas, sem prejuízo do disposto nos artigos 79.º e 80.º” – n.º 3, do artigo 76.º do Estatuto.

⁶⁷ “A direcção da fase de inquérito funcionalizada ao exercício da acção penal não leva a que o Ministério Público perca a sua exacta configuração juridico-constitucional: a de uma magistratura autónoma, na qual vai implicada a obrigação de se mover por critérios estritos de objectividade e imparcialidade. A vinculação do Ministério Público a estritos critérios de objectividade e legalidade funde-se, em interdependência e complementaridade com a vontade funcional de obtenção de indícios suficientes sobre a existência ou inexistência do crime e, existindo crime, da identidade dos seus agentes, pois a verdade funcional nunca pode deixar de ser vontade normativa.” Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária, p. 113.

⁶⁸ “Ainda que mantendo uma matriz de defensor da legalidade, tal como antes defendia os interesses do Rei, a diversidade de funções que foi assumindo conferiu-lhe uma importância bastante grande na “arquitectura” do sistema judicial e como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Apesar de, no período do Estado Novo, o Ministério Público ter seguido as “instruções” da ditadura, em especial nas questões sociais e políticas relevantes, a transição para a democracia levou, não a uma diminuição do seu papel, mas a um crescendo de competências. A partir do período revolucionário, de 1974, o papel do Ministério Público foi crescendo, quer no âmbito das competências, quer na autonomia no desempenho profissional. Verificou-se igualmente, uma preocupação em modernizar a formação dos magistrados, os serviços e a própria organização interna de uma magistratura que, em função das suas competências, tem uma estrutura hierarquizada, ainda que funcionalmente

Actualmente, um Ministério Público português com uma vasta diversidade de atribuições, das quais se destaca a competência de titular da acção penal. É através da investigação e acusação que o Ministério Público desempenha as suas principais funções, logo é nesta área que encontramos uma estrutura mais especializada e com mais recursos humanos e materiais.

autónoma.” Cfr. DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca, O Ministério Público em Portugal, p. 66 e 67.

2.2. Os Órgãos de Polícia Criminal (OPC)

Os órgãos de polícia criminal são «as entidades ou agentes policiais» que ou praticam um acto processual penal ou actuam sob a direcção de uma autoridade judiciária⁶⁹.

No Capítulo I do trabalho, ao analisarmos o enquadramento histórico, explicámos que a actividade policial surgiu com o objectivo de garantir a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública. Este aspecto consta actualmente da nossa Constituição no artigo 272.º.

O artigo 272.º da Constituição encontra-se no título que trata das matérias relativas à Administração Pública. No entanto, é pacífica a interpretação que entende que os princípios previstos se aplicam a todos os tipos de polícia – polícia administrativa, polícia de segurança e polícia judiciária. Enquanto a polícia tem como função promover a segurança interna, as Forças Armadas devem garantir a segurança externa da República. Esta interpretação retira-se da conjugação dos artigos 272.º e 273.º e seguintes da Constituição. Assim, do ponto de vista funcional, a Constituição confere um sentido unitário a toda a actividade da polícia, porque as incumbências e os princípios são aplicáveis a todos os tipos de polícia⁷⁰.

Outra das funções da polícia, prevista no artigo 272.º n.º 1 da Constituição é a defesa dos direitos dos cidadãos. Este aspecto é um corolário da protecção pública dos direitos fundamentais o qual, deve relacionar-se com o direito à segurança, previsto no artigo 27.º n.º 1 do texto constitucional.

O n.º 2 do artigo 272.º da Constituição contém dois princípios através dos quais se deve nortear a actividade da polícia: o princípio da legalidade e o princípio da proibição do excesso. São ambos princípios típicos do Direito Administrativo, aplicáveis directamente às Polícias, enquanto entes administrativos. O princípio da legalidade significa que todos os actos da polícia devem estar previstos na lei, independentemente de estarmos perante regulamentos gerais, decisões concretas e particulares (autorizações, proibições, ordens), medidas de coerção, ou operações de vigilância. Por seu turno, o princípio da proibição do

⁶⁹ Cfr. Damião da CUNHA, José Manuel, O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 99.

⁷⁰ Cfr. Damião da CUNHA, José Manuel, O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 99.

excesso desdobra-se em três requisitos: necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Estes requisitos significam que a polícia deve agir de forma justificada, dentro do estritamente necessário e que deve preferir sempre utilizar as medidas mais brandas, em vez das mais gravosas, se as primeiras forem suficientes para cumprir a tarefa⁷¹.

O n.º 3 do artigo 272.º da Constituição confere também à polícia a função de prevenção dos crimes. Esta tarefa será por nós analisada no momento em que nos debruçarmos sobre o estudo das relações entre Ministério Público e OPC. Por último, no n.º 4 do artigo 272.º da Constituição, o legislador constitucional remeteu para a lei ordinária o regime das forças de segurança.

Após um breve olhar sobre o artigo que a nossa Constituição dedica à Polícia, não poderíamos, ainda neste ponto, deixar de fazer menção ao conceito de Órgão de Polícia Criminal no Código de Processo Penal e a sua relação com a Constituição. O conceito em causa encontra-se no artigo 1.º al c) do referido Código. *São OPC's "todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código."* Este conceito não está alheado da noção constitucional de polícia, nem das suas funções pois, como se disse atrás, o n.º 4 do artigo 272.º da Constituição incumbe à polícia a função de prevenção criminal logo, dentro dessa função, também lhe competirá a prática de actos com relevância penal. Assim, os órgãos de polícia criminal encontram-se inseridos no grupo de forças policiais às quais, a Constituição e a lei asseguram a tarefa de prevenção criminal pelo que, só a estas forças compete essa mesma tarefa.

Podemos, por outro lado afirmar que o conceito de OPC coincide quase na totalidade com o universo das forças de segurança, não por motivos constitucionais, mas por motivos estruturais e organizacionais. O legislador do Código de Processo Penal, ao estabelecer o conceito de OPC inspirou-se na função preventiva da polícia, que se refere na Constituição⁷²

⁷³ .

⁷¹ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição p. 956.

⁷² Cfr. Damião da CUNHA, José Manuel O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal, p. 104.

⁷³ “Na função preventiva, a polícia evitará que a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos e a segurança interna sejam beliscados por actos humanos. Hoje, é nesta perspectiva que se consigna a ideia de uma polícia

2.2.1. Os Órgãos de Polícia Criminal vistos através do Código de Processo Penal

Os Órgãos de Polícia Criminal são definidos, como já referimos nesta Parte II, no artigo 1.º n.º 1 alínea c) do Código de Processo Penal – *entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código*. Contudo, o Código define O.P.C. e não, “polícia criminal”. José da Costa Pimenta, explica-nos que a polícia criminal é a actividade dos vários órgãos de polícia enquanto tem por objecto actos processuais ordenados por uma autoridade judiciária ou directamente determinados pela lei processual penal⁷⁴. Não obstante a definição do Código de Processo Penal ser um pouco vazia pois não se foca na investigação criminal⁷⁵. O legislador tomou esta opção porque assim são as leis relativas à polícia que irão distingui-las e definir as suas funções principais. Nesta lógica, a definição “vazia” faz sentido, porque permite que a Polícia sirva a administração da justiça sem que esta intervenha na organização e funcionamento daquela. Por outras palavras, o legislador do Código de Processo Penal não se quis imiscuir nas definições e distinções orgânicas relativas às polícias. Procurou uma definição formal, dado que as definições materiais seriam conhecidas nas diferentes leis orgânicas relativas às polícias. Esta técnica legislativa é um “duplo reenvio”. Vejamos: a noção de órgão de polícia criminal reenvia o intérprete sempre para o Código de Processo Penal – reenvio formal e de seguida o intérprete é reenviado externamente para as leis que definem as competências das diversas polícias – reenvio material⁷⁶.

A actividade de polícia criminal é exercida por diversas corporações policiais, sendo as suas competências repartidas entre elas consoante os seus estatutos, os despachos de delegação de

moderna, aquela que se antecipa à verificação de factos que ponham em causa a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas – como por exemplo, recolher o máximo de informações para que uma manifestação legítima e legal não se transforme em ilegítima e ilícita. Actuação que se cumpre no âmbito da função de vigilância. (...) é impossível prevenir todos os factos criminosos ou contra-ordenacionais. Pelo que a Polícia intervém muitas vezes segundo os ditames da repressão, ou seja, com o fundamento de fazer cessar a infracção em curso.” Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Dos órgãos de polícia criminal*, p. 13.

⁷⁴ Cfr. PIMENTA, José da Costa, *Código De Processo Penal Anotado*, p. 26 e seguintes.

⁷⁵ “A definição é relativamente pobre porque apenas utiliza dois referentes: uns quanto à natureza da entidade (policial) e outro funcional (execução de actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código). Acresce que leis avulsas qualificam por vezes certas entidades como órgãos de polícia criminal, sem que as mesmas tenham estas características.” Neste sentido, BELEZA, Teresa Pizarro e PINTO, Frederico da Costa – Os sujeitos processuais e as partes civis, p. 76.

⁷⁶ Cfr. COSTA, José de Faria, *As relações entre o Ministério Público e a Polícia*, p. 238 e 239.

natureza genérica e outras normas relativas a investigação criminal. Por outras palavras, os órgãos de polícia criminal são os órgãos das diversas corporações de polícia que exercem a polícia criminal⁷⁷.

Para além dos O.P.C., o primeiro artigo do Código de Processo Penal também define na alínea d) “Autoridades de polícia criminal”. Estas autoridades compreendem os directores, os oficiais, inspectores e subinspectores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis das corporações reconhecem essa qualidade. Certos actos processuais penais encontram-se reservados a estas autoridades. A saber: competência para ordenar a comunicação de actos processuais (artigo 111.º n.º 2 do Código de Processo Penal); competência para ordenar a detenção fora de flagrante delito (artigo 257.º n.º 2 do Código de Processo Penal); ordens de detenção (artigo 258.º n.º 1 alínea a) do Código de Processo Penal); requerimento para a prática de certos actos de inquérito (artigos 268.º, n.º 2 e 3, e 269.º n.º 2 do Código de Processo Penal) e mandado de comparência (artigo 273.º do Código de Processo Penal).

A polícia (*lato senso*) é uma actividade administrativa, que segundo Marcello Caetano consistia na intervenção em actividades individuais susceptíveis de porem em causa interesses gerais. No entanto, se o dano já ocorreu, há que tentar actuar de forma a que esse não se amplie. Se estivermos perante a violação de uma norma penal, a função da polícia é descobrir o infractor para que o Ministério Público o acuse perante o Tribunal⁷⁸. A lei atribui portanto às polícias a função de colaboração destas com as autoridades judiciárias na repressão da criminalidade. Contudo, esta actividade é exercida de forma dependente e como um auxílio dessas autoridades⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. RODRIGUES, Anabela Miranda, “O inquérito no novo Código de Processo Penal”, *Jornadas de Direito Processual Penal – O novo código de processo penal*, p. 70 e seguintes.

⁷⁸ Cfr. Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol II, p. 1066.

⁷⁹ “Os órgãos de polícia criminal coadjuvam as autoridades judiciárias, actuando sob a direcção funcional daquelas autoridades. Por isso não devemos considerar os órgãos de polícia criminal como sujeitos processuais, antes como meros participantes processuais. Ainda quando os órgãos de polícia criminal praticam actos com relevância processual no exercício de uma competência própria e não meramente delegada, nomeadamente no âmbito das chamadas medidas cautelares e de polícia (arts 248 e ss), esses actos não devem qualificar-se como processuais. Precisamente porque esses actos são praticados fora do processo, sem a direcção das entidades competentes para o inquérito ou a instrução, não são actos processuais, não fazendo, por isso, parte do processo sem que, aceites ou confirmados pelas entidades judiciárias competentes, nele sejam integrados.” Cfr. DA SILVA, Germano Marques, *Curso de Processo Penal*, Vol. I, p. 279.

Dos artigos 55.º, 56.º do Código de Processo Penal extrai-se a função dos Órgãos de Polícia Criminal, no processo penal. Estes não são sujeitos processuais⁸⁰ mas sim, auxiliares dos sujeitos processuais, ou seja, intervenientes no processo⁸¹. Contudo, também praticam actos pré-processuais, que desencadeiam o início do processo. Apesar de terem o poder-dever de em certas situações praticarem actos processuais no uso de competência própria, nomeadamente no que diz respeito às medidas cautelares e de polícia e da detenção, nos termos dos artigos 248.º a 261.º do Código de Processo Penal, tratam-se apenas de actos singulares e não de actos que servem para co-determinar o processo como um todo tendo em vista a sua decisão final. Por estes motivos não seria correcto colocar os Órgãos de Polícia Criminal no mesmo patamar do assistente ou do defensor. Os OPC's exercem no processo penal uma actividade de coadjuvação das autoridades judiciais e têm a sua competência genérica no n.º 1 do artigo 55.º do Código de Processo Penal e a sua competência específica no n.º 2 do mesmo artigo e os artigos 241º a 261º do CPP, assim como legislação avulsa.

⁸⁰ Sujeitos processuais são o tribunal, o Ministério Público, o Arguido, o Defensor e o Assistente.

⁸¹ Em sentido oposto Costa Pimenta, no seu Código de Processo Penal Anotado. O autor considera que os Órgãos de Polícia Criminal são verdadeiros sujeitos processuais.

2.2.2. Os Órgãos de Polícia Criminal enquanto garantes da segurança dos cidadãos

A segurança⁸² é um direito e garantia⁸³ dos cidadãos que permite garantir os demais direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição e na lei. Para além de ser um direito, previsto no artigo 27.º n.º 1 da Constituição é também, uma tarefa fundamental de um Estado de Direito Democrático⁸⁴. Assim, com o objectivo de garantir a segurança do Povo, cabe ao Estado institucionalizar uma força colectiva, dotada de organização jurídica e funcional para realizar os interesses gerais. Essa força deve, também, ser dotada de coercividade para fazer face a conflitos e evitar a justiça privada/popular. Desta forma, a segurança e a liberdade, ambas previstas no artigo 27.º da Constituição, constituem corolários dos restantes direitos.

O Estado só pode prosseguir a tarefa fundamental de assegurar a segurança através da polícia, nos termos do já analisado artigo 272.º da Constituição. Este artigo, no seu n.º 2 e 4 remete-nos para a lei. Uma das leis relevantes em matéria de segurança é a Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, que revogou a Lei nº 20/87, de 12 de Junho que aprova a “Lei da Segurança Interna”. Esta, no seu artigo 1.º, define a segurança interna e identifica os fins da mesma⁸⁵. Por outro lado, enumera alguns diplomas legais reguladores da matéria: Código Penal, Código Processual Penal, Lei Quadro da Política Criminal, leis sobre política criminal e leis orgânicas das forças e serviços de segurança. O artigo 2.º da Lei da Segurança Interna, concretiza o artigo 272.º da Constituição, ao prever os princípios da actividade da polícia, na promoção da segurança interna.

⁸² A dimensão negativa da segurança consiste no direito subjectivo à mesma e comporta a defesa face às agressões dos poderes públicos. A dimensão positiva da segurança é o direito de ser protegido pelos poderes públicos contra qualquer ameaça de outrem. Neste sentido, Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Dos Órgãos de Polícia Criminal*, p. 78.

⁸³ É neste sentido que vários autores como: Gomes Canotilho, Vital Moreira, Jorge Miranda, Guedes Valente; lhe atribuem desde a Constituição de 1822

⁸⁴ É assim que Guedes Valente, desde 1999, tem considerado a segurança como tarefa fundamental do Estado, e que outros autores têm adoptado. Cfr. “Segurança como tarefa fundamental do Estado” in *Polícia Portuguesa*, cujo teor foi aprofundado em *Dos órgãos de polícia criminal*, ano 2002, e posteriormente em teoria geral do direito Policial, Coimbra Almedina, 2004, 2.º Ed., 2009, pp, e 3ª Edição, 2012

⁸⁵ O art 1º da lei de Segurança interna determina que a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

O sistema de segurança interna⁸⁶ é constituído por três órgãos: o Conselho Superior de Segurança Interna (artigos 12.º e 13.º, da Lei n.º 53/2008), o Secretário-geral (artigo 14.º, da Lei n.º 53/2008) e o Gabinete Coordenador de Segurança (artigo 15.º, da Lei n.º 53/2008).

Por seu turno, as forças e os serviços de segurança são exercidos pela Guarda Nacional Republicana, pela Polícia de Segurança Pública, pela Polícia Judiciária, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e pelo Serviço de Informações de Segurança – artigo 25.º n.º 2, Lei da Segurança Interna. Por último, as medidas de polícia são reguladas pelos artigos 28.º a 34.º da referida Lei. Algumas destas medidas de polícia, nomeadamente as do artigo 28.º n.º 1, alínea a) e do artigo 29.º podem integrar-se na investigação criminal. As medidas do artigo 29.º têm sempre que ser comunicadas ao juiz de instrução competente, sob pena de nulidade e da sua inutilização no processo penal em curso – artigo 33.º da Lei da Segurança Interna.

A breve análise desta lei leva-nos a compreender que a investigação criminal é uma das bases da segurança enquanto direito dos cidadãos e tarefa fundamental do Estado⁸⁷. Esta investigação é efectuada pela polícia com o objectivo de descobrir a verdade material e os factos que originaram a ocorrência do crime. Por outras palavras, a investigação criminal é o ponto de partida do processo penal e vai depender do empenho e da qualidade da investigação dos OPC

Do que acima afirmámos, pode deduzir-se que a qualificação dos órgãos de polícia criminal está dependente de dois vectores: o órgão de polícia criminal tem que ser uma entidade policial, logo goza de qualificação formal e material que deve corresponder ao preceito constitucional (artigo 272.º da Constituição); o órgão de polícia criminal deve ser um ente policial que exerce a função de protecção e garantia da segurança interna⁸⁸.

⁸⁶ Para um melhor entendimento sobre segurança interna, VALENTE, Manuel, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª edição p. 50 – 61.

⁸⁷ VALENTE, Manuel - *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª edição p. 140-148.

⁸⁸ Para mais desenvolvimentos, DA CUNHA, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal*, p. 157 – 170.

2.3. Ministério Público e Polícia – uma primeira abordagem da relação existente entre ambos

2.3.1. Aspectos gerais

O Capítulo II do nosso trabalho começou com a análise individualizada do Ministério Público e dos Órgãos de Polícia Criminal. Primeiro uma análise junto da Constituição e de seguida uma análise com base no Código de Processo Penal. Tanto um como outro instrumento legal levam-nos a perceber que existem muitas relações entre Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal, logo é necessário uma análise conjunta de ambos visto que só assim se consegue, quanto a estes dois atores, entender a verdadeira lógica do Processo Penal português. Esta primeira abordagem da relação Ministério Público/ Órgãos de Polícia Criminal não é aprofundar a questão da dependência funcional porque este aspecto tem o seu ênfase no Capítulo III do estudo.

2.3.2. A primeira abordagem da relação Ministério Público e Polícia

A constitucionalização do Ministério Público no artigo 219.º da Constituição resulta do consenso entre a ideia ampla de função jurisdicional na qual, se insere o juiz, o Ministério Público e os Advogados. Essa constitucionalização transformou o Direito Penal na área de actuação mais relevante do Ministério Público. No entanto, a sua actuação deve pautar-se pelo respeito do princípio da legalidade, em todas as áreas do Direito e, em particular, deve pautar-se pelo respeito do princípio do acusatório – princípio basilar do processo penal português, assim como pelo respeito do princípio da separação de funções na acção penal. Contudo, o Ministério Público não se encontra sozinho no exercício da acção penal. Encontramos igualmente os Órgãos de Polícia Criminal que, tal como nos indica o Código de Processo Penal, têm como função principal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo (artigo 55.º n.º 1 do Código de Processo Penal)⁸⁹.

⁸⁹ O Ministério Público integra-se dentro das autoridades judiciárias – artigo 1.º alínea b) do Código de Processo Penal.

Nos termos do artigo 272.º, o legislador previu apenas que a “Polícia” tem como objectivos zelar pela segurança, pela ordem pública e pela prevenção, nos termos da lei. Porém, se a Constituição nada refere no que diz respeito à relação Ministério Público/ OPC, o mesmo não se pode afirmar quanto ao Código de Processo Penal. Os artigos 55.º e 56.º são os mais esclarecedores nesta matéria.

Relembramos mais uma vez, que pertence ao Ministério Público o papel de “preservador” da legalidade e consequentemente o papel de garante dos direitos fundamentais do cidadão. Papéis esses que, obviamente, também se encontram adstritos aos OPC’s, por via da Constituição (artigo 272.º) e da lei. Estas tarefas impõem que entre OPC’s e Ministério Público exista uma espécie de tensão, que deve ser regulada pelo legislador ordinário⁹⁰.

Por outro lado, de ter em atenção a natureza jurídico-constitucional da polícia e do Ministério Público. A primeira, para a Constituição é, como vimos anteriormente, uma entidade ligada ao Estado-Administração, ou seja, ligada ao poder executivo. O segundo, é autónomo da Administração, não obstante ser uma estrutura hierarquizada, como se explicou no momento em que foi analisado o Estatuto do Ministério Público.

A relação existente entre Ministério Público e O.P.C. é necessária pois, sem a ajuda destes, o Ministério Público tem uma tarefa bem mais difícil de defesa da legalidade democrática. Por outras palavras, a actividade dos O.P.C. é imprescindível para uma correcta prossecução do processo penal dado que aqueles compete a prevenção criminal e, consequentemente, são eles que detêm os conhecimentos técnicos para efeitos de investigação criminal. Este aspecto faz com que seja necessário encontrar e definir uma autonomia técnica para os OPC⁹¹.

O facto de termos uma polícia especializada na área penal faz com que o papel do Ministério Público seja, umas vezes empolado e outras vezes desconsiderado. É empolado se afirmarmos que a investigação criminal está a cargo do Ministério Público, querendo com isto sugerir que é ele que investiga a prática dos crimes. Ora, esta ideia não se adequa nem à estrutura do Ministério Público, nem à lei e, para além disso, é injusta para com o papel que os OPC desenvolvem, isto que, é a eles que cabe, em regra, a investigação criminal. Como iremos ver, o que o Ministério Público faz é dirigir a investigação e não, realizá-la (artigo 263.º n.º 1 do

⁹⁰ Neste sentido, COSTA, José de Faria “As relações entre o Ministério Público e a Polícia: a experiência portuguesa”, p. 222.

⁹¹ A questão da autonomia técnica dos OPC ’s perante o Ministério Público será desenvolvida no Capítulo III do trabalho.

Código de Processo Penal). Por outras palavras, “o Ministério Público não é uma polícia de investigação criminal, não tem meios, nem formação específica para esse efeito”⁹². Por outro lado, o papel do Ministério Público é desconsiderado se pensarmos que a responsabilidade da investigação fica totalmente a cargo dos OPC. Essa ideia não é correcta dado que a sua actuação não é independente do Ministério Público, nem das restantes autoridades judiciárias, como se percebe, desde logo, do artigo 1.º alíneas b) e c) do Código de Processo Penal.

A relação de coadjuvação entre os OPC e as autoridades judiciárias (juiz, juiz de Instrução Criminal e Ministério Público) decorre expressamente dos artigo 9.º n.º 2, 55.º n.º 1 do CPP e dos artigos 202.º n.º 3, 219.º n.º 1 e 272.º da CRP.

A subordinação funcional significa que as autoridades judiciárias podem recorrer à ajuda dos OPC e que estes têm o dever de coadjuvar a ajuda solicitada, praticando os actos e as diligências processuais penais. Deste modo, enquanto Ministério Público exerce *prima facie* a acção penal e é o titular da fase do inquérito e o *dominus* da investigação criminal, a polícia mantém um espaço próprio e autónomo no exercício da sua função, que também se encontra consagrada na Constituição como a função de prevenção criminal, no âmbito do artigo 272.º, n.º 3 da CRP.

Não obstante, não é por competir aos OPC a coadjuvação das autoridades judiciárias, que estes ficam impedidos de proceder a investigações preventivas ou prospectivas e de praticar actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova. Contudo, após a prática dos referidos actos, os mesmos devem ser comunicados ao Ministério Público sempre que existam indícios de crime visto que, cabe ao Ministério Público a decisão de abertura de inquérito, competência exclusiva essa que não deve chocar com a autonomia técnica e tática dos OPC.

A autonomia funcional dos órgãos de polícia criminal iria colidir com o nosso sistema de repartição de tarefas judiciárias e executivas. Por este motivo, Figueiredo Dias, citado por Paulo Dá Mesquita, explica que o modo como a investigação criminal se encontra definida no nosso Código de Processo Penal de forma adequada no que à Constituição diz respeito⁹³.

⁹² Cfr. BELEZA, Teresa Pizarro e PINTO, Frederico Costa – “Os sujeitos processuais e as partes civis”, p. 62.

⁹³ Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia judiciária*, p. 154 – 163.

2.4. A perspectiva prática das competências do Ministério Público

2.4.1. Aspectos gerais

Ao longo do trabalho temos vindo a referir que a Constituição consagra que o Ministério Público é o titular da acção penal (artigo 219.º), mas ainda não aprofundámos a dimensão prática dessa função.

No nosso Estado de direito democrático é pacífico o entendimento de que a realização da justiça não estaria completa se ao lado dos juízes independentes e imparciais não existisse outro corpo autónomo capaz de dirigir a acção penal. Esse corpo é, obviamente, o Ministério Público, que é um órgão de poder judicial autónomo⁹⁴.

O legislador processual penal teve em atenção as características do Estatuto dos Magistrados do Ministério Público e atribuiu-lhe a titularidade da primeira fase do processo penal – o inquérito. Nesta fase, o Ministério Público é responsável pela direcção da investigação, que pode ser levada a cabo por si de forma directa ou através da delegação de competências nos Órgãos de Polícia Criminal, nos termos do artigo 263.º n.º 1 e 2 e n.º 1 e 4 do art. 270º do Código de Processo Penal. Ao Ministério Público, enquanto detentor da direcção funcional do inquérito, cabe o controlo, ainda que formal, da actividade criminal. Esse controlo tem como finalidade última e quase exclusiva a dedução de acusação (artigo 283.º do Código de Processo Penal) ou o arquivamento (artigo 277.º do Código de Processo Penal) do processo, ou seja, o desfecho do inquérito acaba por estar sempre nas mãos do Ministério Público⁹⁵.

Nestes termos, estando atribuída ao Ministério Público a decisão sobre o exercício da acção penal, este órgão detém uma competência funcional exclusiva, em três vertentes. Em primeiro lugar, aquisição da notícia do crime por iniciativa própria, ou por comunicação obrigatória;

⁹⁴ Cfr. Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição; GUEDES Valente, Do Ministério Público e da Polícia p.289

⁹⁵ Como escreve Dá Mesquita “...entre o Ministério Público e o juiz de instrução não deve existir concorrência funcional, e, em princípio, a actividade do inquérito compete ao primeiro dos sujeitos na medida em que está teleologicamente vinculada à sua decisão sobre a acção penal. Este é o único regime que se compatibiliza com a autonomia do Ministério Público enquanto órgão estadual responsável pela acção penal.” Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária, p. 101 e 102.

em segundo lugar, através da realização de actos de investigação na fase de inquérito, de forma directa ou encarregando os OPC, determinando uma sistemática e articulada recolha de elementos que permitam a reconstrução dos factos que consubstanciam a notícia do crime; em terceiro lugar, impulsionam a intervenção dos órgãos de polícia criminal através de pedidos e requerimentos ao juiz de instrução⁹⁶.

O Ministério Público, enquanto autoridade judiciária [artigo 1.º alínea b) do Código de Processo Penal] é o titular da acção penal⁹⁷ e, consequentemente, tem nos termos dos artigos 48.º e seguintes do Código de Processo Penal, legitimidade para promover o processo penal. O artigo 53.º, n.º 1 do Código de Processo Penal estatui que é função do Ministério Público ajudar o Tribunal a descobrir a verdade. A descoberta da verdade é levada a cabo através das seguintes atribuições: recepção de denúncias, queixas e participações bem como, da sua apreciação (artigos 48.º e 219.º n.º 1 do Código de Processo Penal); direcção do inquérito (artigo 263.º do Código de Processo Penal); dedução de acusação e a sustentação da mesma (artigo 283.º do Código de Processo Penal); interposição de recursos e promoção e execução de penas e medidas de segurança (artigos 53.º, n.º 2 e 401.º, n.º 1 alínea a) do Código de Processo Penal).

As atribuições que o artigo 53.º do Código de Processo Penal confere ao Ministério Público permite acentuar a existência de uma separação base entre acusação e julgamento, separação essa que é exigida pela estrutura acusatória do nosso processo penal⁹⁸. Esta opção é a única que se compatibiliza com a independência dos tribunais enquanto entidades com competência exclusiva em matéria de direitos, liberdades e garantias. Se isto não acontecesse e o juiz tivesse competências na fase pré-acusatória, este, explica-nos Dá Mesquita, ficaria na

⁹⁶ No quadro que traçámos neste parágrafo a repartição de competências funcionais na direcção do inquérito só se verifica dentro do próprio Ministério Público, entre os seus órgãos e membros.

⁹⁷ O artigo 1.º do Código de Processo Penal de 1929 compreendia no conceito de acção penal *“toda a actividade dirigida a obter a punição do réu; compreendendo nessa actividade a de todas as pessoas que, cada uma na sua esfera de acção, cooperam para se obter aquele fim”*. Germano Marques da Silva acrescenta que o conceito de acção penal não é unívoco, pois umas vezes equivale a processo em sentido amplo, outras vezes equivale a promoção da actividade judicial no processo em sentido restrito e, em sentido ainda mais restrito, pode corresponder à mera prossecução da actividade processual. Cfr. SILVA, Germano Marques da – Curso de Processo Penal Volume I, p. 256.

⁹⁸ A estrutura acusatória permite que o julgamento do facto fique livre dos problemas de instrução do processo, pois assim os esforços ficam concentrados na acusação para que o arguido não fique sujeitado a processos infundados. Neste sentido, BELEZA, Teresa Pizarro e PINTO, Frederico Costa – “Os sujeitos processuais e as partes civis”, p. 60.

dependência do Ministério Público. Esta remota e hipotética possibilidade choca com independência dos órgãos jurisdicionais⁹⁹.

O facto de se atribuir ao Ministério Público a competência de direcção do inquérito isso não significa que as medidas cautelares e de polícia (artigos 248.º e seguintes do Código de Processo Penal) não possam ser praticadas antes do inquérito. Estamos, nessa altura, perante medidas precárias que ocorrem antes dessa fase devido à urgência e à necessidade de conservação da prova, sendo por isso necessária a imediata comunicação da notícia do crime ao Ministério Público¹⁰⁰.

⁹⁹ Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do inquérito penal e garantia judiciária*, p. 103.

¹⁰⁰ Cfr. VALENTE, Manuel - *Teoria Geral do Direito Policial*, p. 384 – 389.

2.4.2. Âmbito do Inquérito

A Lei n.º 43/86, de 26 de Novembro, Lei de autorização legislativa, do CPP de 1987, determinou a existência de um inquérito preliminar, a cargo do Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, com o objectivo de investigar a notícia do crime e de proceder às determinações inerentes à decisão de acusação ou de não acusação, definindo-se, nestes termos, ser o inquérito suficiente para introduzir o caso em juízo. Esta Lei de autorização legislativa veio, também, determinar que, tornando-se necessária durante o inquérito, a prática de actos que directamente se prendam com os direitos fundamentais das pessoas, tais actos sejam presididos, praticados ou autorizados por um juiz de instrução, que tem para o efeito na sua disponibilidade os OPC, mas só na fase de instrução.

O Código de Processo Penal optou por converter o inquérito, realizado sob a titularidade e a direcção do Ministério Público¹⁰¹, na fase geral e normal de preparar a decisão de acusar ou arquivar o processo. Neste sentido, o inquérito é a fase geral e normal para o apuramento dos factos, ou seja, é a “fase fundamental para a boa administração da justiça”^{102 103}.

A partir do momento em que o Ministério Público obtém a notícia do crime e profere despacho de abertura do inquérito, nos termos do artigo 262.º n.º1 do Código de Processo Penal, passam a estar em causa as seguintes finalidades: investigar a prática ou existência de um crime; determinar os agentes do crime; recolher as provas que sustentarão a acusação ou a não acusação.

¹⁰¹ Como vimos no momento em que analisámos a estrutura do Ministério Público (*supra* ponto 2, capítulo II) a direcção do inquérito dentro do seio do MP é exercida através do Departamento Central de Investigação e Acção Penal, ou dos Departamentos de Investigação e Acção Penal.

¹⁰² Cfr. GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 627.

¹⁰³ Escreve Maia Gonçalves “Os inquéritos levados a cabo pelas comissões parlamentares de inquérito, ainda que tenham por objecto investigação sobre matérias que estão ou estiveram pendentes de apreciação num processo judicial, não são equiparáveis aos inquéritos ou à instrução realizados pelas autoridades judiciais em processo de natureza criminal. Situam-se num âmbito político e não judicial e as suas conclusões nunca podem pôr em causa as decisões judiciais, como estas não podem pôr em causa as conclusões de natureza política a que os inquéritos parlamentares tenham chegado, tudo dimanando, além do mais, da consagração constitucional da separação de poderes do Estado.” Cfr. GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 628.

O artigo 262.º n.º 2 do Código de Processo Penal menciona exceções que condicionam a abertura do inquérito¹⁰⁴. Esta ressalva diz respeito ao regime dos crimes semipúblicos e particulares em que, como veremos ¹⁰⁵, o exercício da acção penal está dependente de queixa ou de acusação particular respectivamente ¹⁰⁶. Nesta norma encontramos a manifestação do princípio da legalidade, pois o Ministério Público só tem legitimidade para iniciar o inquérito se cumprir a tramitação prevista a lei. Por outro lado, manifesta-se o princípio da oficialidade e da legalidade, visto que o Ministério Público, uma vez reunidas as condições para a abertura do inquérito não tem liberdade de escolha, bem pelo contrário, tem mesmo que dar início ao procedimento.

O artigo 262.º n.º 2 do Código de Processo Penal contém também o princípio da obrigatoriedade da promoção do processo penal. Este princípio visa a garantia da vinculação constitucional do Ministério Público ao cumprimento da legalidade democrática, estando associado ao princípio da legalidade estrita em matéria penal, assegura a subordinação imediata do juiz à lei, sem a “intermediação ilegítima” do Ministério Público e revela-se, igualmente, uma garantia importante da igualdade dos cidadãos perante a lei.

O Código de Processo Penal preocupa-se com os prazos de duração do inquérito, no artigo 276.º e seguintes do CPP. O prazo regra são seis meses, mas existem situações em que esse prazo pode ser alargado até oito ou dez meses ¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Frederico da Costa Pinto entende que a fase de inquérito é inconstitucional. Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 121 – 127.

¹⁰⁵ *Infra*, Capítulo II.

¹⁰⁶ Maia Gonçalves escreve que é o “dispositivo do n.º 2 deve ainda ser interpretado restritivamente, pois quando diz que a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de um inquérito, pressupõe que a notícia reveste os requisitos que a lei exige, o que não será, v.g., o caso de a notícia ser através de carta anónima.” Cfr. GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 627.

¹⁰⁷ Frederico da Costa Pinto escreve que os “prazos são estabelecidos em favor da investigação criminal, nomeadamente para que o M.P. discipline a investigação criminal, mas também em favor do arguido que, desta forma, não estará sujeito ad eternum a uma investigação de aspectos que podem ser fundamentais para a sua vida. Mas, por outro lado, os prazos do inquérito são também estabelecidos em nome da vítima. O processo penal português atribui um estatuto particular à vítima dos crimes (...) Os prazos do inquérito são estabelecidos, regra geral, no interesse do processo penal e da realização da justiça penal, podendo, no entanto, prosseguir interesses relacionados com a investigação criminal, com o próprio arguido ou o assistente. Estes prazos podem sofrer um incidente importante que se designa por incidente de aceleração processual, previsto no artigo 109.º do Código de Processo Penal. Caso o inquérito não termine antes dos prazos estabelecidos no artigo 276.º do CPP qualquer um dos sujeitos processuais pode requerer o incidente de aceleração processual.” Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 115 e 116.

Como temos vindo a afirmar, ficámos, desde já, com a noção de que existem vários intervenientes no processo. Isto verifica-se por duas razões: por um lado, há uma razão de eficácia da investigação criminal e, por outro, existe a razão da garantia dos direitos fundamentais do cidadão perante o poder punitivo do Estado e os seus órgãos de investigação criminal. Os órgãos de polícia criminal intervêm por razões de eficácia, visto que o Ministério Público não pode, por si só, realizar as investigações nos processos; precisa de recorrer a entes diversos como é o caso das polícias com competência criminal. O outro aspecto referido por nós, é a garantia dos cidadãos. Ora, durante a fase de inquérito podem ser praticados actos que colidem com os direitos do cidadão e com as suas liberdades fundamentais. Por estes motivos, o Código de Processo Penal por imperativo constitucional tem o cuidado de obrigar o Juiz de Instrução Criminal a intervir nestas situações. Como exemplo temos a aplicação de medidas de coacção. Estas são requeridas pelo Ministério Público, mas é o Juiz de Instrução que decide se devem ou não ser aplicadas ao arguido¹⁰⁸.

¹⁰⁸ “O Código tem a preocupação de, nestas áreas mais sensíveis, não conceder uma total liberdade ao M.P., fazendo intervir um Juiz de Instrução Criminal, o qual, em termos gerais, só terá intervenção na fase subsequente e facultativa que é a fase de instrução. Mas o seu papel no sistema processual penal português é mais importante, porque ele é o garante dos direitos, liberdades e garantias durante a fase do inquérito, na qual em alguns aspectos pode ter intervenção activa e essencial. O Juiz de Instrução toma decisões fundamentais durante a fase do inquérito quanto à obtenção de prova, quanto à aplicação de medidas de coacção e quanto a outros mecanismos alternativos a continuação do processo.” Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 121.

2.4.3. O início do processo

O Ministério Público tem legitimidade para promover o processo penal, ou seja, para dar início ao processo. No entanto, esta é a regra geral, pois temos duas situações em que o início do processo não se pode dar de forma automática. A regra geral diz respeito aos crimes públicos. Relativamente a esses, basta que o Ministério Público tenha conhecimento da notícia do crime para que possa abrir inquérito, conforme os artigos 48.º e 262.º do Código de Processo Penal. Relativamente aos crimes semi-públicos e aos crimes particulares, a abertura de inquérito só tem lugar se previamente tiver existido queixa ou queixa e acusação particular respectivamente. Normalmente, afirma-se que no caso dos crimes públicos o Ministério Público não tem limitações para a promoção do processo.

A distinção entre crimes públicos, semipúblicos e particulares encontra-se no Código Penal, assim como a titularidade do direito de queixa (artigos 113.º a 115.º do Código Penal. Para fazer a distinção entre estes três crimes, é necessário verificar se o tipo penal indica que o procedimento depende de queixa (crime semipúblico), de queixa e acusação particular (crime particular), ou se é omissivo neste aspecto (crime público)¹⁰⁹. No entanto, se é através do Código Penal que ficamos a saber a natureza do tipo legal de crime, o procedimento a que cada um está adstrito encontra-se no Código de Processo Penal.

Nos crimes públicos, explicámos que basta o conhecimento do facto para iniciar o inquérito. Nos crimes semipúblicos é necessário que o ofendido ou os titulares do direito de queixa¹¹⁰

¹⁰⁹ Como refere Germano Marques da Silva, “*Em termos práticos, há que ver se a norma penal estabelece algo sobre a exigência de queixa ou de acusação particular. Se nada estabelecer o crime é público e, consequentemente, o Ministério Público tem legitimidade quanto a esse crime para promover livremente o procedimento; se a norma penal exigir queixa ou acusação particular o Ministério Público não pode promover o procedimento sem que a queixa e a acusação dos particulares ocorra – é o que resulta dos artigos 49.º a 53.º do CPP*” Cfr. SILVA, Germano Marques da, *Curso de Processo Penal*, Vol I, p. 258.

¹¹⁰ O regime da titularidade do direito de queixa e de acusação particular é o mesmo, devido à remissão do artigo 117.º para o artigo 113.º do Código Penal. Regra geral, o titular do direito de queixa é a pessoa ofendida – artigo 113.º n.º 1 do Código Penal. Nas situações em que o ofendido morreu sem ter apresentado queixa, nem ter renunciado a ela, este direito pertence de forma sucessiva às pessoas indicadas nas alíneas do n.º 2 do artigo 113.º, salvo se alguma delas tiver participado no crime. Por se o ofendido for menor de 16 anos ou não tiver discernimento para entender o significado do exercício do direito de queixa, este pertence, em primeiro lugar, ao seu representante legal e, na sua falta, às pessoas das alíneas do n.º 2 do artigo 113.º. Se o direito de queixa pertencer a vários titulares, não é necessário acordo entre eles pois cada um pode exercê-lo individualmente – artigo 113.º n.º 3 do Código de Processo Penal. Por outro lado, se o ofendido for menor de 16 anos e o direito de queixa não tiver sido exercido pelo seu representante legal ou por uma das pessoas do n.º 2 do artigo 113.º, nem for iniciado o procedimento do n.º 5 do mesmo artigo, o ofendido pode exercer o direito de queixa a partir do

comuniquem o facto ao Ministério Público. O Ministério Público, ou o OPC a quem fora delegada a investigação analisa a queixa e a partir desse momento decide se deve ou não prosseguir com o processo e iniciar o inquérito [artigo 49.º n.º 1 e 53.º n.º 2 alínea a) do Código de Processo Penal]. Contudo, existem situações muito excepcionais em que se admite a instauração do procedimento por parte do Ministério Público sem que tenha existido queixa. São as situações previstas no artigo 113.º n.º 5 do Código Penal – “*sempre que o interesse do ofendido o aconselhar*”, ou seja, se este for menor ou não tiver capacidade para entender o exercício do direito de queixa e se não existir ninguém que possa exercer o direito de queixa por este caber somente ao agente do crime. Nesta norma atribui-se uma função subsidiária ao Ministério Público de tutela do interesse da vítima. A queixa também pode ser apresentada a um OPC e não directamente ao Ministério Público. Nos termos do n.º 2 do artigo 49.º, a queixa feita a uma entidade com a obrigação legal de a transmitir ao Ministério Público é válida. Os OPC têm a obrigação de comunicar a notícia do crime no prazo máximo de 10 dias [artigo 243º nº4 e 248.º n.º 1 do Código de Processo Penal]¹¹¹.

Nos crimes particulares, a legitimidade do Ministério Público em iniciar o procedimento encontra-se dependente do disposto no artigo 50.º do Código de Processo Penal. Nestes casos, é necessário preencher os seguintes pressupostos, ou condições de procedibilidade: apresentação de queixa/participação; declaração do queixoso, simultânea à queixa, de que deseja constituir-se assistente (artigo 246.º n.º 4 do Código de Processo Penal); constituição de assistente e pagamento da taxa de justiça (artigo 519 n.º 1 do Código de Processo Penal) e dedução de acusação particular (artigo 285.º n.º 1 do Código de Processo Penal)¹¹².

De ressaltar que a justificação para haver uma distinção entre o regime de abertura do procedimento criminal consoante o tipo legal de crime prende-se, entre outras, com razões de

momento em que completa 16 anos – artigo 113.º n.º 6. Este direito extingue-se seis meses após o ofendido ter completado 18 anos – artigo 115.º n.º 2 do Código Penal.

¹¹¹ A par da queixa, o artigo 49.º n.º 4 do Código de Processo Penal refere também a participação. Os trâmites e os efeitos desta são iguais aos daquela. Germano Marques da Silva explica que a participação, tal como a queixa, é a manifestação de vontade de que seja instaurado o procedimento criminal. Distingue-se da queixa devido à qualidade da entidade que condiciona o procedimento. Uma vez que uma e outra são equiparáveis, à participação também se aplica o regime da renúncia e da desistência, previstos no artigo 51.º do Código de Processo Penal. Cfr. SILVA, Germano Marques da, *Curso de Processo Penal, Vol I*, p. 259.

¹¹² Há ainda que ressaltar que o assistente deverá ser sempre representado por mandatário logo, outro pressuposto será a constituição de mandatário por parte do assistente (artigo 70.º n.º 1 do Código de Processo Penal).

política criminal e, também, com a gravidade das infracções, a natureza do bem jurídico ofendido, as consequências da prática do crime para a vítima e para a sociedade¹¹³.

¹¹³ O Código de Processo Penal regula, também, a legitimidade do Ministério Público iniciar o procedimento nas situações de concurso de crimes públicos, semipúblicos e particulares – artigo 52.º do Código de Processo Penal. Havendo mais de um crime, o Ministério Público inicia o procedimento dos crimes públicos pois, para estes não depende de nenhum pressuposto prévio. Se estivermos perante crimes semipúblicos ou particulares, o Ministério Público notifica os titulares do direito de queixa e/ou acusação particular. Se estes nada declararem, ou declararem que não pretendem apresentar queixa, o Ministério Público não pode promover o processo relativamente a estes crimes. Se, pelo contrário, declararem que pretendem apresentar queixa, esta considera-se apresentada.

2.4.4. A investigação criminal

A qualidade da investigação criminal integra o sistema de justiça penal, a acção penal, as regras do processo penal e os comportamentos das pessoas concretas. Em Portugal, temos a função jurisdicional, caracterizada pela independência e imparcialidade, temos um Ministério Público com autonomia orgânica e hierárquica e os Órgãos de Polícia Criminal que se regem pela legalidade, instrumentalidade e dependência funcional da autoridade judiciária competente para a fase de processo comum.

O Código de Processo Penal português inicia com várias definições¹¹⁴ no seu artigo 1.º. No entanto, a expressão “investigação criminal” não mereceu integrar uma definição por parte do legislador no artigo 1.º do CPP. Teresa Pizarro Beleza e Frederico da Costa Pinto entendem que a definição de “investigação criminal” deverá retirar-se do conceito de notícia de um crime (artigos 241.º e seguintes) e do regime que a lei dispõe para a constituição de arguido (artigos 58.º e seguintes do Código de Processo Penal)¹¹⁵.

Se no Código de Processo Penal não temos definição de “investigação criminal”, o mesmo não sucede com a Lei n.º 49/2008, no seu artigo 1.º. Este estatui que a investigação criminal *“compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, visam averiguar a existência e um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade, descobrir e recolhe provas, no âmbito do processo”*. Estamos perante um conceito meramente funcional pelo que seria útil para o intérprete ter um conceito material. Nas palavras de Guedes Valente “a investigação criminal corre atrás do verídico, muitas vezes intangível pela sua complexidade ou, quantas vezes, pela sua tão ingénua e verosímil simplicidade. Muitos factos são, apenas, compreendidos e resolvidos após uma investigação humana, acompanhada de meios e técnicas, que transformam a investigação criminal em um motor capaz de promover a finalidade do processo penal: descoberta da verdade e realização da justiça, defesa dos direitos fundamentais do cidadão (arguido), alcance da paz jurídica e pública,

¹¹⁴ Salientamos que as definições legais apresentam sempre um cunho relativo pois estão sujeitas ao subjectivismo do legislador da época e à interpretação da doutrina.

¹¹⁵ Cfr. BELEZA, Teresa Pizarro e PINTO, Frederico Costa – “Os sujeitos processuais e as partes civis”, p. 70.

concorrendo para este desiderato a concordância prática’’¹¹⁶. Para isso, iremos debruçar-nos perante o conceito de notícia do crime e o regime de constituição do arguido.

Em processo penal deve encontrar-se a verdade do facto ao qual o juiz deve dar uma qualificação jurídica precisa. Para que isso seja possível, na investigação criminal interessam os factos e a sua materialidade, visto que a norma legal não precisa de prova. Essa é do conhecimento do juiz, que a interpreta. Já os factos devem ser provados. Neste sentido, o processo civil é, em matéria de prova, menos exigente que o processo penal dado que neste a procura pela verdade material prevalece sobre a verdade formal¹¹⁷. Não obstante as técnicas de investigação mudarem com o tempo, o objectivo é o mesmo – alcançar a verdade, uma vez que é este o escopo de todo o processo¹¹⁸.

A notícia do crime é um momento pré-processual. Quando se processa à sua aquisição ainda não se deu início ao inquérito, visto que o Ministério Público deve primeiro analisar os factos que consubstanciam a notícia do crime e, de seguida, ver se tem ou não legitimidade para iniciar o procedimento criminal. Pois, se não estivermos perante um crime público, têm de ser preenchidas as condições de procedibilidade já atrás enunciadas para os crimes semipúblicos e particulares. Em termos muito simples, a notícia do crime é o conhecimento, aquisição e transmissão dos factos que a lei qualifica como crime.

Antes da abertura formal do inquérito por parte do Ministério Público, poderá ocorrer uma investigação criminal mínima que permita a este, se vale ou não a pena iniciar o procedimento criminal. A este momento dá-se o nome de medidas cautelares e de polícia que contribuem para ajudar o MP a decidir. Por exemplo, pode lavrar-se um auto de notícia, nos termos do artigo 243.º do Código de Processo Penal, o qual deverá ser remetido no prazo de 10 dias para o Ministério Público. Nesta situação, havendo uma pessoa que seja indicada como agente de um crime e tal lhe seja comunicado, será obrigatória a constituição desse agente como arguido, nos termos do artigo 58.º n.º 1 alínea d) do Código de Processo Penal. Contudo, o Ministério Público tem que verificar este acto, tal como nos indica o n.º 3 do mesmo artigo. Nestes casos, no momento do auto de notícia e da constituição de arguido ainda não havia

¹¹⁶ GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria Geral do Direito Policial*, p.370.

¹¹⁷ GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Processo Penal*, Tomo I.

¹¹⁸ Cfr. BETTIOL, Giuseppe, *Instituições de Direito e Processo Penal*, p. 278 – 286.

inquérito formalmente aberto. No entanto, uma vez que para se garantir o direito ao silêncio e à defesa do arguido é necessário já existir processo, terá mais lógica defender, que na situação descrita, ainda não há um inquérito, mas já há processo, arguido e elementos de prova a partir do momento do levantamento do auto de notícia ¹¹⁹.

Por outro lado, também estamos perante investigação criminal em sentido material nas situações de recolha de elementos de prova antes ou depois da abertura formal do inquérito, através de diligências que afectem em concreto uma ou mais pessoas. Neste caso, as pessoas sob as quais pendem a recolha de provas podem pedir para serem constituídas arguidas, nos termos do artigo 59.º n.º 2 do Código de Processo Penal. Antes desse pedido, estamos somente perante averiguações e acções de prevenção e não, perante investigação criminal em sentido formal.

Carlos Pinto de Abreu entende que não estamos perante investigação criminal fora dos termos da lei processual penal e à margem do processo penal. Para o Autor a investigação criminal é um instrumento de defesa e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem que se incrementa na prevenção criminal e em valores como a legalidade, a igualdade, a justiça, a boa fé e a liberdade. ¹²⁰

Guedes Valente critica a actual Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008). Para este Autor, o legislador tenta tornar a investigação criminal como uma parte não integrante da acção penal, “substituindo-se” ao Ministério Público no artigo 7.º n.º 2 do referido diploma ao enumerar crimes cuja competência para investigação fica na exclusiva reserva à Polícia Judiciária, “não podendo ser deferida a outros órgãos de polícia criminal”, ou seja, o Ministério Público parece deixar de ter competência para decidir qual o OPC que deve investigar os crimes do nº2 do artigo em causa. Este aspecto leva o Autor a questionar quem é o verdadeiro detentor da acção penal. Segundo a Constituição e a lei é o Ministério Público e não a polícia, isto porque é esta a ideia que se retira do artigo 7.º n.º 2 da Lei de Organização da Investigação Criminal. Na opinião de Guedes Valente, tenta-se desjudiciarizar a investigação criminal, integrando-a aos OPC e, consequentemente, esvaziam-se algumas competências do Ministério Público. A desjudiciarização acarreta uma policialização da investigação criminal e do inquérito, ficando tudo nas mãos dos OPC, desde

¹¹⁹ Neste sentido, PINTO, Frederico da Costa, *Direito Processual Penal*, p. 100.

¹²⁰ ABREU, Carlos Pinto de – “As polícias, a polícia judiciária e o sistema de justiça penal”, in *Revista Polícia e Justiça*, n.º 8, série III, pág. 152.

logo, “com a possibilidade de os OPC poderem deter a notícia do crime dez dias sem comunicação ao MP e a gestão das competências dos órgãos de polícia criminal com a competência genérica ser estipulada ex lege e não da hermenêutica aferida das leis orgânicas e de funcionamento de cada polícia, cuja teologia, natureza e características está bem vincada”¹²¹.

¹²¹ Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Da desjudiciarização e desjurisdicionalização da investigação criminal*, p. 277 – 281.

CAPÍTULO III

ENQUADRAMENTO ACTUAL DE DIRECÇÃO DO INQUÉRITO E DEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL FACE AO MINISTÉRIO PÚBLICO

3. Aspectos gerais

O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal marcam presença ao longo de toda a marcha processual. O facto dos segundos coadjuvarem as autoridades judiciais – Juiz, Juiz de Instrução e Ministério Público – significa que têm efectivamente que marcar presença tanto no inquérito, como na fase facultativa da instrução. No inquérito, actuam consoante a orientação do juiz e do Ministério Público¹²². Na instrução actuam consoante a orientação do juiz de instrução¹²³. Na instrução e no julgamento o Ministério Público tem o dever de sustentar a acusação. Finda a primeira instância, o Ministério Público tem ainda competência para interpor recursos no interesse da defesa e para promover a execução das penas e das medidas de segurança [artigo 55.º n.º 2 alíneas c), d) e e) do Código de Processo Penal]. Por outro lado, os Órgãos de Polícia Criminal têm ainda a possibilidade de efectuarem investigações antes da abertura formal do processo¹²⁴.

O inquérito será a fase do processo a que iremos dar maior relevância nesta parte do trabalho visto que é durante o seu desenvolvimento que a relação Ministério Público/ Órgãos de Polícia Criminal se encontra mais patente. É nesta fase que a relação de coadjuvação se torna mais nítida e sendo essa a base do trabalho, faz todo o sentido que seja dada uma maior importância à primeira fase da acção penal.

Nos termos do artigo 263.º do Código de Processo Penal, a fase de inquérito é, como temos vindo a salientar, dirigida pelo Ministério Público que, para esse efeito, conta com a assistência dos Órgãos de Polícia Criminal. Durante esta fase intervêm diversas entidades com diferentes estatutos e, consequentemente, com competências distintos na investigação. Deste modo, será importante para nós determinar o conteúdo do poder de direcção do inquérito e explicitar a relação existente entre Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal.

¹²² Como exemplo temos os artigos 269.º e 270.º do Código de Processo Penal.

¹²³ Como exemplo temos o artigo 288.º n.º 1 e o artigo 290.º n.º 2 do Código de Processo Penal.

¹²⁴ Aspecto que analisámos no Capítulo II do estudo.

No Capítulo II do estudo abordámos, quase sempre e em separado a posição do Ministério Público e a posição dos Órgãos de Polícia Criminal no processo. Agora chegou a altura de relacionar ambos, pois na prática a actuação de ambos não se faz isoladamente. De modo a tratar de forma conjunta estas entidades, iremos utilizar conceitos como coadjuvação, direcção, dependência funcional e delegação. Estaremos perante conceitos de Direito Administrativo que foram adaptados pelo legislador ao processo penal.

3.1. Coadjuvação, direcção e dependência funcional – análise dogmática e processual

O artigo 55.º, n.º 1 do Código de Processo Penal atribui aos Órgãos de Polícia Criminal o papel de coadjuvar as autoridades judiciais, sendo estes uma espécie de “mãos materiais da justiça”¹²⁵. Esta competência tem algumas diferenças consoante a fase do processo em que se encontre e consoante o titular dessa fase do processo.

A coadjuvação não é um conceito utilizado somente para nos referirmos às tarefas dos órgãos de polícia criminal, isto porque, no artigo 9.º n.º 2 do Código de Processo Penal, encontramos esse mesmo conceito. Contudo, esta noção de coadjuvação é diferente – trata-se da expressão de um princípio constitucionalmente implícito de que todos os órgãos do Estado devem, dentro dos limites das suas atribuições, auxiliar-se mutuamente para prosseguir o interesse geral. Por outras palavras, trata-se de casos em que determinado órgão carece de ajuda de outro órgão que não é dependente desse logo, esta colaboração é sinónima de cooperação. Assim sendo, o disposto no artigo 9.º n.º 2 do Código de Processo Penal não tem o mesmo significado que o disposto no artigo 55.º n.º 1 do mesmo Código¹²⁶.

A coadjuvação constante desta norma carece de três pressupostos: relação entre órgãos independentes, decorrente de um pedido de cooperação de um deles; o objecto de ajuda integra-se num procedimento para o qual a entidade coadjuvada é competente, ainda que o

¹²⁵ Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Défice interpretativo das atribuições dos OPC”, p. 70.

¹²⁶ Maia Gonçalves discorda com esta afirmação, pois entende que o artigo 55.º n.º 1 do Código de Processo Penal é um desenvolvimento do artigo 9.º n.º 2 do C.P.P. Cfr. GONÇALVES, M. Maia, Código de Processo Penal Anotado, p. 20.

acto a praticar não caiba nas suas competências; e o órgão coadjutor tem de ser competente para praticar o acto e estar na posição de satisfazer tal pedido¹²⁷.

A competência de coadjuvação do artigo 55.º, n.º 1, do Código de Processo Penal consiste numa tarefa admitida pela lei, a um órgão por parte de um outro órgão no exercício de determinados poderes, ou seja, ao lado do órgão que auxilia surge um outro órgão, que devido à coadjuvação tem a mesma esfera de actividade que o órgão principal. No entanto, não estamos perante uma competência conjunta ou concorrente entre eles dado que o objecto da competência é a própria coadjuvação¹²⁸. Isto faz com que o âmbito da esfera de actuação do coadjutor não possa ser pré-determinado.

Em concreto, no artigo 55.º n.º 1 do Código de Processo Penal cria-se uma relação interorgânica, uma competência cujo objecto é a própria coadjuvação dos O.P.C. às autoridades judiciárias. Assim, compete aos primeiros praticar todos os actos necessários à realização das finalidades processuais penais ao lado dos segundos. Este artigo define por isso genericamente as atribuições dos O.P.C. e demonstra a intenção do legislador processual penal relativamente à posição destes no processo enquanto órgãos auxiliares¹²⁹.

A coadjuvação é, portanto, a figura que regula as relações funcionais dos O.P.C. mas o grau de articulação entre estes e os titulares das funções tendentes à realização do processo penal mede-se através dos conceitos de “ direcção ” e de “ dependência funcional ”.

A dependência funcional referida nos artigos 56.º e 263.º do Código de Processo Penal visa conceder relevância à relação OPC e autoridades judiciárias. Na tarefa de coadjuvação dos OPC a coadjuvação só existe enquanto estes exercerem as funções processuais penais e só

¹²⁷ Cfr. Da Cunha, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 109.

¹²⁸ Quando o órgão coadjutor pratica um qualquer acto que esteja dentro da esfera de competências do órgão coadjuvado (principal), fá-lo no exercício das suas competências, uma vez que aquele acto que foi praticado enquadra-se dentro da tarefa de coadjuvação, mas não o torna titular da competência em que aquele acto se integra.

¹²⁹ Como explica Damião da Cunha: “...a relação de coadjuvação (...) constitui um mecanismo que visa o desoneramento e a eficiência de actuação do órgão principal ou titular da competência. Simplesmente, a actuação conjunta dos dois órgãos, se não devidamente regulamentada, poderia levar a um atropelo entre o exercício de ambos, pelo que se tem de reconhecer ao órgão coadjuvado a possibilidade de definir quais as tarefas que o coadjutor potencialmente terá de cumprir, em termos de coadjuvação. (...) A relação de coadjuvação, visando libertar sobretudo o órgão principal, não poderá nunca ir ao ponto de transformar o órgão coadjutor em órgão principal.” Cfr. Da Cunha, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 112 e 113.

ao nível dessas funções, ou seja, a dependência não diz respeito a aspectos orgânicos. De um ponto de vista jurídico-institucional, a posição dos OPC é caracterizada pela co-dependência – dependência funcional e dependência organizatória. Especificando: os Órgãos de Polícia Criminal têm que cumprir as funções processuais penais atribuídas pela lei, estando sujeitos à direcção das autoridades judiciárias. Porém, enquanto polícias, os OPC têm que exercer a sua actividade primária – estão dependentes das suas funções policiais e, de acordo com estas, estão inseridas numa relação hierárquica. Assim sendo, os OPC estão sujeitos a um duplo poder funcional consoante o tipo de actividade que estão a desempenhar e, obviamente, estão obrigados a obedecer a ambos.

No processo penal a actividade dos OPC não é uma actividade administrativa mas sim, uma actividade que ao coadjuvar as autoridades judiciárias e enquanto funcionalmente dirigida às finalidades do processo penal, tem de ser uma actividade de Administração da Justiça logo, deverá respeitar os princípios que qualquer órgão da Administração da Justiça tem que respeitar – legalidade, objectividade e colaboração na realização do Direito ¹³⁰.

O exercício da actividade dos OPC ao estar na dependência das autoridades judiciárias, está sujeita à direcção destas. Essa direcção traduz-se, por um lado, numa relação de subordinação que se distingue da hierarquia¹³¹ e, por outro, é a concretização dos poderes que cabem ao ente superior. Inerentes ao poder de direcção temos o poder de directiva e o de controlo. A direcção e o poder de direcção distinguem-se: este concede a faculdade de dar ordens, o outro concede apenas a faculdade de elaborar directivas. A direcção referida no processo penal representa somente esta última faculdade¹³².

Em síntese, os órgãos de polícia criminal têm um papel preponderante na coadjuvação das autoridades judiciárias, intervindo activamente no impulso da actividade processual, coadjuvando o Ministério Público na fase do inquérito, o juiz de instrução criminal na fase da

¹³⁰ Cfr. Da CUNHA, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 116.

¹³¹ Esta relação de subordinação distingue-se da hierarquia porque entre O.P.C.'s e autoridades judiciárias não há nenhuma relação orgânica.

¹³² As ordens são comandos concretos, específicos e determinados que impõem a necessidade de adoptar imediata e completamente uma certa conduta. As directivas são orientações genéricas, que definem imperativamente os objectivos a cumprir pelos seus destinatários, mas que lhes deixam liberdade de decisão quanto aos meios a utilizar e às formas a adoptar para atingir esses objectivos. Enquanto a ordem implica um acto de mera execução, a directiva implica da parte do ente subordinado uma atitude valorativa, quanto à forma e meios de execução. Neste sentido, AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol I, p. 711.

instrução e o juiz na fase do julgamento. Esta actividade, principalmente, a desenvolvida por iniciativa própria e durante o inquérito é determinante para a ‘determinação do objecto do processo’¹³³. O Código de Processo Penal distingue claramente que os órgãos de polícia criminal não são autoridades judiciais e não têm o poder de julgar. A eles compete-lhes colher a notícia do crime, recolher e conservar a prova real e localizar e contactar a prova pessoal, transmitir à autoridade judicial todos os conhecimentos adquiridos quanto ao caso assim como, os dados criminais que permitam o Ministério Público, aquando da acusação, tomar uma decisão adequada, necessária e proporcional ao dano social que foi provocado pelos factos.

3.2. A concretização das competências dos Órgãos de Polícia Criminal e a sua relação com o Ministério Público na fase do inquérito

O inquérito é dirigido pelo Ministério Público, nos termos dos artigos 263.º e 53.º alínea *b*) do Código de Processo Penal. No entanto, o Ministério Público recorre à coadjuvação dos órgãos de polícia criminal, tal como previsto no n.º 2 do artigo 263.º do Código de Processo Penal. Assim, podemos afirmar que a direcção do inquérito é do Ministério Público, mas quem está no terreno a realizar os actos necessários para a continuação do inquérito (obtenção e conservação de prova) são os órgãos de polícia criminal. No entanto, existe alguma tendência para estes actuarem por vezes de forma isolada, podendo originar alguns conflitos institucionais.

O Ministério Público para o exercício da atribuição da acção penal tem várias competências previstas na Constituição e no Código de Processo Penal. Para agora, interessa-nos referir a competência de direcção do inquérito e a competência para deduzir acusação, previstas no artigo 53.º n.º 2 alínea *b*) e *c*) do Código de Processo Penal. Este artigo reforça a orientação do Código de atribuir exclusivamente ao Ministério Público a titularidade da acção penal, visto que nenhuma outra entidade, para além desta, pode promover e dar andamento ao processo penal¹³⁴.

¹³³ *Infra.* Capítulo II. Cfr GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p. 509.

¹³⁴ Cfr. GONÇALVES, M. Maia, *Código de Processo Penal Anotado*, p. 171.

Apesar de estarmos perante duas competências, durante o inquérito estas podem ser tratadas quase de forma unitária visto que a objectivo do inquérito será decidir se o Ministério Público deduz acusação ou não. Assim, para tomar essa decisão de forma imparcial e objectiva, é necessário o desenvolvimento de uma investigação que possibilite a fundamentação da decisão final. Nestes termos, o inquérito (ou a direcção deste) é um pressuposto da competência de dedução da acusação logo, direcção do inquérito e acusação constituem funcionalmente uma unidade ¹³⁵. O facto de estarmos perante duas alíneas prende-se com a necessidade de salientar a diferente forma como o Ministério Público exerce a sua competência – a acusação é deduzida em diversas formas, já o inquérito é dirigido pelo Ministério Público e é nessa direcção que encontramos o espaço para a coadjuvação dos Órgãos de Polícia Criminal.

No entanto, se na direcção encontramos espaço para a coadjuvação dos OPC, já não encontramos esse espaço no momento de deduzir acusação. Este acto decisório é uma competência exclusiva do Ministério Público, relativamente ao qual este não pode ser coadjuvado por ser um despacho de natureza unilateral.

A coadjuvação dos Órgãos de Polícia Criminal encontra-se patente, por exemplo, no artigo 270.º do Código de Processo Penal. Neste artigo encontramos actos que podem ser delegados pelo Ministério Público nos OPC¹³⁶. A expressão “delegação” não deve ser interpretada no sentido jurídico-administrativo, pois como atrás afirmámos, Ministério Público e OPC são órgãos independentes e entre eles não existe qualquer relação hierárquica. Desde modo “delegação” deve ser entendido como um conceito de uso corrente no sentido de “encarregar outrem”. ¹³⁷

¹³⁵ Isto leva a que as alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 53.º do Código de Processo Penal não devam ser interpretadas como competências distintas ou separadas, pois são uma unidade.

¹³⁶ “Durante o inquérito, o Ministério Público pode delegar, genérica ou concretamente, nos órgãos e nas autoridades de polícia criminal o encargo de procederem à realização de diligências. Esta é a regra geral; a lei, contudo, faz excepções, que estão indicadas nos n.ºs 2 e 3, 2.º período. Portanto, todas as diligências podem ser delegadas, desde que a lei não impeça a delegação.” Cfr. GONÇALVES, M. Maia, Código de Processo Penal Anotado, p. 648.

¹³⁷ A epígrafe do artigo 270.º do Código de Processo Penal utiliza a expressão “delegação” mas o n.º 1 do artigo já não o faz, pois o legislador optou por utilizar a expressão “conferir”.

De acordo com o conceito de coadjuvação¹³⁸, analisado no ponto anterior, os órgãos de polícia criminal têm competência igual ao órgão titular dessa competência, ou seja, no nosso caso, o Ministério Público. A lei delimita o âmbito material da coadjuvação e permite, no artigo 270.º do Código de Processo Penal, que o Ministério Público possa escolher quais as tarefas em que necessita da actividade dos O.P.C. Esta coadjuvação não é a título excepcional, bem pelo contrário, é uma intervenção regra que possibilita que os OPC procedam a todo o tipo de investigações que abrangem actos e diligências do inquérito. Por outras palavras, na verdade o Ministério Público tem a direcção formal do inquérito e aos OPC caberá a investigação. Esta exige o domínio de técnicas, o conhecimento de variáveis estratégicas e a disponibilidade de recursos logísticos que são atribuídos aos órgãos de polícia criminal. Por outro lado, o estatuto de magistratura do Ministério Público impede que este seja um corpo de polícia¹³⁹. Esta coadjuvação dos OPC torna a decisão de acusação ou de arquivamento um pressuposto do mesmo. A sua intervenção no processo penal justifica-se com base na preparação técnica para o combate ao crime dado que o Ministério Público não está equipado do ponto de vista material ou pessoal dos meios que lhe permitam instruir autonomamente todas as investigações pelo que precisa da coadjuvação da polícia¹⁴⁰.

A intervenção dos órgãos de polícia criminal, em regra, não depende dos pressupostos de urgência e perigo, mas sim da dependência funcional destes perante o Ministério Público. Esta dependência funcional é absoluta no que diz respeito às actividades processuais, logo os órgãos de polícia criminal não podem actuar autonomamente no processo¹⁴¹. No entanto, são dotados de uma ampla margem de actuação devido às capacidades técnicas que possuem.

¹³⁸ “Durante a fase de inquérito, o âmbito de coadjuvação é duplamente limitado, por um lado, pela insusceptibilidade legal de transmissão de certo tipo de matérias e, por outro, pela faculdade conferida ao MP de determinar o âmbito de actuação dos órgãos de polícia criminal.” Cfr. Da Cunha, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 125.

¹³⁹ Nos termos do Despacho do Procurador-Geral da República anexo à circula da PGR n.º 87, de 22 de Dezembro, a titularidade do inquérito deve ser entendida como o poder de dispor material e juridicamente da investigação, no sentido de: “emitir directivas, ordens e instruções quanto ao modo como deve ser realizada; acompanhar e fiscalizar os vários actos; delega ou solicitar a realização de diligências; presidir ou assistir a certos actos ou autorizar a sua realização e avocar, a todo o tempo, o inquérito.”

¹⁴⁰ Na realidade existe uma desproporção de meios entre Ministério Público e órgãos de polícia criminal pois, se jurídico-funcionalmente estes se encontram na dependência daqueles, materialmente o Ministério Público precisa efectivamente dos órgãos de polícia criminal.

¹⁴¹ A dependência funcional tem lugar relativamente ao órgão e membro do Ministério Público competente para a direcção do inquérito, órgão esse que tem competência para deferir no órgão de polícia criminal o encargo da realização de actos do inquérito.

Assim, o despacho do Ministério Público que atribui o encargo de realização de actos de inquérito decorre muitas vezes da autonomia táctica, técnica e estratégica dos órgãos de polícia criminal.

Apesar de serem os órgãos de polícia criminal a realizarem a maior parte da investigação, o Ministério Público é responsável pelo inquérito e pela sua direcção. É necessário conceder-lhe competência que permitam que coordene e influencie a actuação dos OPC e o Código de Processo Penal vem possibilitar o exercício desse poder de orientação.

A orientação integra-se no conceito de direcção e significa a possibilidade de o órgão principal (Ministério Público) poder conformar a actividade dos órgãos subordinados (órgãos de polícia criminal) através da emissão de directivas. Neste sentido, o poder de orientação difere do poder de direcção e do mero poder de tutela visto estarem inerentes certos poderes de controlo e apenas esses, enquanto o poder de orientação, apesar de englobar poderes de controlo, também exigir uma espécie de intervenção. O conteúdo jurídico das directivas, quanto ao seu âmbito, pode ser genérico (proceder a investigações) ou específico (praticar certa diligência), mas tem de conceder um espaço de apreciação relativamente ao fim e objectivo definidos, quanto à forma e meios de cumprimento da directiva. Deste modo, se ao Ministério Público cabe definir “o quê” e “o se” do inquérito, aos Órgãos de Polícia Criminal deve ser concedida a possibilidade de escolher o “como” e o “quando” do cumprimento das directivas. Isto é possível porque o poder de orientação é um poder exercitável duradoura e continuamente logo, pressupõe a instrumentalidade de outros poderes, como o poder de avocação^{142 143}.

¹⁴² Escreve Damião da Cunha que o “poder de avocação aqui em causa não deve ser entendido no seu verdadeiro sentido técnico-jurídico pois que a avocação pressupõe que o órgão avocante (superior) chame a si um caso pertencente a outro órgão, obtendo através disso competência específica para a prática daquele acto. No caso da coadjuvação não poderá nunca haver avocações porque a matéria que o coadjuvado chama a si já está incluída nas suas competências. O que se passa é que o órgão principal decide assumir a sua titularidade quanto a um caso concreto.” Cfr. Damiao da Cunha, José Manuel, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 132.

¹⁴³ A intervenção dos órgãos de polícia criminal por encargo do Ministério Público tem como fonte o acto do Ministério Público que atribui ao concreto órgão de polícia criminal o encargo de proceder a actos às diligências de investigação. Esse acto pode ter uma destas categorias: ser um acto específico, destinado a um processo concreto; um encargo que diga respeito à actividade investigatória na sua globalidade dentro de um processo em concreto, sem prejuízo do poder do Ministério Público de emanar directivas relativamente a essa investigação; um encargo que se refira a uma categoria de processos por referência a tipos de crimes ou limites das penas dos crimes cometidos numa determinada circunscrição, ou seja, delegação genérica. Cfr. Dá MESQUITA, Paulo – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 147 e 148.

A actuação dos órgãos de polícia criminal opera-se dentro do âmbito do encargo, mas sempre adstritos às vinculações provenientes das directivas do Ministério Público, ou seja, a actividade de investigação do órgão de polícia criminal encontra-se condicionada pelo órgão com competência para a direcção do inquérito (Ministério Público), o qual tem a responsabilidade para a pré-determinação das linhas de conduta do órgão de polícia criminal.

O Ministério Público, durante o inquérito, deve ter à sua disposição todas as informações que lhe permitam dirigir toda a actividade dos OPC e que lhe permita decidir ou autorizar os actos que lhe cabem em exclusivo. Isto faz com que o poder de orientação do Ministério Público seja entendido dinamicamente, traduzindo um poder de superioridade por parte deste órgão¹⁴⁴.

O poder de orientação do Ministério Público perante os OPC distingue-se do poder de orientação das outras autoridades judiciárias perante estes últimos, visto que o Código de Processo Penal estatui que os órgãos de polícia criminal actual sob a directa orientação do Ministério Público¹⁴⁵. Assim, esta orientação directa traduz-se numa relação interorgânica, na qual o Ministério Público deverá dirigir-se ao representante legal do órgão (superior hierárquico da entidade policial) e este deverá internamente escolher aqueles que devem realizar a sua directiva.

Decisão de abertura do inquérito relaciona-se directamente com a sua direcção, que é da responsabilidade do Ministério Público. Consequentemente, o órgão de polícia criminal, após a recepção da denúncia, não pode praticar actos processuais antes da comunicação da notícia do crime ao Ministério Público, excepto no caso das medidas cautelares e de polícia, que iremos analisar de seguida. Após a abertura do inquérito¹⁴⁶, o Ministério Público pode delegar nos órgãos de polícia criminal a realização de diligências pré-determinadas; ordenar a remessa

¹⁴⁴ Podemos falar de um controlo descentrado e processual e de um controlo processual e desconcentrado. No primeiro caso, o controlo exerce-se pelos órgãos do Ministério Público competentes para o inquérito. Este controlo é pontual e manifesta-se nos deveres de comunicação previstos na lei, que implicam aferir da necessidade e da urgência. No segundo caso, o órgão e membro do Ministério Público que valora e integra os actos policiais no inquérito assume a responsabilidade dos mesmos, aspecto que implica poderes de indagação próprios que se reflectem no sistema de dependência funcional. Neste sentido, Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do inquérito penal e garantia judiciária*, p. 138.

¹⁴⁵ “...há um aspecto que diferencia o MP das restantes autoridades judiciárias e que se refere ao facto de só ao MP ter sido concedido um poder de directa orientação. Esta referência quanto à forma de exercício da supremacia traduz, como é evidente, um diferente grau de vinculação dos órgãos de polícia criminal às respectivas autoridades judiciárias.” Cfr. Damião da CUNHA, José Manuel, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal no novo código de processo penal*, p. 155.

¹⁴⁶ Cfr. Art 270º e 262º, 263º do CPP

imediate do expediente ao Ministério Público, proibindo a realização de actos investigatórios pelo órgão coadjuvante; ou deixar ao órgão de polícia criminal o encargo da prática das primeiras diligências e investigações do inquérito. Como se pode perceber os órgãos de polícia criminal, exceptuando as medidas cautelares e de polícia, não têm competência para intervir por iniciativa própria, ou seja, é proibida toda a actividade policial de investigação que se segue à notícia do crime, mas não foi precedida de comunicação ao Ministério Público e, por isso, carece da autorização desta autoridade judiciária.

Na fase pré-acusatória é essencial uma distinção em termos funcionais entre os órgãos judiciais e o Ministério Público. Em termos sintéticos, a titularidade e a responsabilidade pela acção penal é do Ministério Público, assim como o encargo da obtenção das provas, o encerramento do inquérito e a decisão de acusar ou arquivar. Por outro lado, há uma reserva de juiz relativamente a medidas e meios limitativos de direitos, liberdades e garantias, ou seja, esta tarefa está a cargo do juiz de instrução criminal. Constitucionalmente, o Ministério Público é o órgão titular da acção penal e os tribunais judiciais têm a competência exclusiva em sede de aplicação de medidas repressivas da criminalidade e de medidas limitativas de direitos, liberdades e garantias.

Esta diferença de papéis entre Ministério Público e juiz de instrução reflecte-se nas perspectivas inerentes aos órgãos, pelo que o juiz de instrução, para além da isenção e imparcialidade no inquérito, tem também uma posição de terceiro quanto aos actos do inquérito, designadamente na aplicação de medidas de coacção e nos meios de obtenção de prova, em que a lei, inclusive, assegura o contraditório entre Ministério Público e arguido.

Em síntese, o poder de direcção do Ministério Público face aos órgãos de polícia criminal é um poder directo de contacto com os agentes encarregues da investigação e um poder contínuo e permanente de emitir directivas que dirijam a actividade de investigação.

3.2.1. Medidas de polícia

Neste ponto vamos analisar as medidas cautelares e de polícia. Agora iremos distingui-las das medidas de polícia. As primeiras dizem respeito à actividade de repressão penal – Administração da justiça; as segundas prendem-se com a actividade administrativa-policial, ou seja, providências restritivas de carácter policial. O ponto para se compreender as

primeiras reside no facto de serem aplicáveis a suspeitos, já as segundas podem definir-se como providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas com o objectivo de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições da polícia. Por outro lado, um acto de polícia, se for ilegal, só pode ser atacado perante o superior hierárquico da força policial e é julgado pela justiça administrativa. Por seu turno, um acto de polícia processual penal é atacado perante as autoridades judiciais, está sujeito à fiscalização do Ministério Público e para o julgar são competentes os tribunais comuns.

As medidas de polícia *stricto sensu* encontram-se reguladas na Lei de Segurança Interna¹⁴⁷. Neste diploma encontramos medidas gerais de polícia – artigo 28.º e medidas especiais de polícia – artigo 29.º. Estas últimas estão relacionadas com a prevenção da criminalidade altamente organizada e violenta e carecem de validação de um juiz, nos termos do artigo 33.º do diploma. Este requisito (validação pelo juiz) resulta da especial gravidade da ofensa dos direitos fundamentais.

As medidas de polícia não são medidas judiciais ou judiciais são medidas constitucionalmente consagradas como instrumento de acção da polícia, nº 2 do art 272º da CRP detendo natureza natureza extra judicial, administrativo-policial, sendo aplicadas por decisão, determinação ou ordem da autoridade de polícia¹⁴⁸. Estas não se podem confundir com medidas de segurança, pois a natureza, a matéria e o fim de cada instituto são diferentes. As medidas de segurança são medidas de natureza jurisdicional penal e de resposta a uma acção criminosa desenvolvida num estado de perigosidade.¹⁴⁹

3.2.2. Medidas cautelares e de polícia

A função de controlo da polícia encontra-se na génese do Ministério Público moderno, pois já em meados do Século XIX se enfatizava que nas operações prévias a uma investigação, havia o perigo de lesão de bens jurídicos causados por agentes policiais. Para remediar esta situação

¹⁴⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

¹⁴⁸ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Do Ministério Público e da Polícia*, p. 301.

¹⁴⁹ Cfr. Nº 2 do art. 18 do CP.

o Ministério Público devia intervir, dado que, nas operações prévias a uma investigação, também era necessária uma base jurídica. Essa base advinha da posição do Ministério Público na acção penal e foi transposta para a actualidade¹⁵⁰.

O princípio geral de intervenção dos órgãos de polícia criminal antes da intervenção de uma autoridade judiciária encontra-se no artigo 249.º n.º 1 do Código de Processo Penal. Esta norma legitima os OPC a procederem a diligências cautelares necessárias e urgentes para assegurarem os meios de prova.

No ponto anterior analisámos a actividade dos Órgãos de Polícia Criminal sob a directa orientação do Ministério Público. Porém, muitas vezes aqueles podem ter necessidade de actuar, em termos processuais penais, antes da intervenção do Ministério Público, ou de outra autoridade judiciária. Sempre que esta situação se verifica, estamos perante medidas cautelares e de polícia, que se encontram previstas nos artigos 248.º e seguintes do Código de Processo Penal. Por outras palavras, a coadjuvação dos órgãos de polícia criminal desdobra-se em dois tipos de intervenção: intervenção independente de qualquer ordem ou encargo do Ministério Público, ou seja, intervenção por iniciativa própria – medidas cautelares e de polícia; intervenção por força de um encargo do Ministério Público para fazer face às exigências do mesmo, que confirmaram actos processuais.

A actividade dos órgãos de polícia criminal, enquanto coadjuvantes das autoridades judiciárias, existe em função das finalidades das diversas fases do processo, e é com esse fim que os OPC devem, mesmo por iniciativa própria, recolher as notícia do crime¹⁵¹.

A possibilidade de os Órgãos de Polícia Criminal actuarem por iniciativa própria vem já regulada no artigo 55.º, n.º 2 do Código de Processo Penal, na parte em que o legislador refere “*levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova*”. Esta expressão remete o intérprete para o capítulo reservado às medidas cautelares e de polícia.

Estas medidas cautelares e de polícia previstas e reguladas no Código de Processo Penal são medidas que os órgãos de polícia criminal têm de tomar, pois só assim conseguem assegurar

¹⁵⁰ Cfr. MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 133 e 134.

¹⁵¹ Neste sentido, MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Penal*, p. 131.

os meios de prova após a aquisição da notícia de um crime¹⁵². Nestas situações, a intervenção dos Órgãos de Polícia Criminal têm duas características: funciona como uma garantia e a título excepcional. Isto retira-se da letra da lei: “*praticar os actos cautelares necessários e urgentes*” – artigo 249.º n.º 1 *in fine* do Código de Processo Penal. Como vimos atrás, a regra será a actuação a pedido de uma autoridade judiciária.

A actuação dos órgãos de polícia criminal sem a prévia autorização do Ministério Público, no caso das medidas cautelares e de polícia, está coberta pelo princípio da eficácia, que deve funcionar mediante a concordância prática entre a realização da justiça e a descoberta da verdade material, visto que a eficácia levada aos extremos pode modificar direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Como tal, esta actuação rege-se pelo princípio *periculum in mora*.

O legislador possibilita esta actuação por iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal porque o conhecimento de factos que originam um crime ou que configuram uma suspeita do mesmo, é uma tarefa policial devido à mobilidade da polícia e ao facto de a forma de intervenção pressupor um conhecimento e um domínio de técnicas policiais que só a polícia possui^{153 154}.

Contudo, apesar de estarmos a utilizar a expressão “iniciativa própria”, as medidas cautelares e de polícia integram-se dentro da competência de coadjuvação¹⁵⁵. Esta ideia retira-se

¹⁵² “Ninguém duvida de que as medidas cautelares e de polícia se destinam a salvaguardar a obtenção dos meios de prova que, pelo carácter urgente das diligências a praticar ou pela sua natureza perecível se poderiam perder se se não actuasse de forma tão imediata.” Cfr. COSTA, José de Faria, “As relações entre o Ministério Público e a polícia”, p. 230.

¹⁵³ Faria Costa escreve que “...os órgãos de polícia criminal devem prestar toda a assistência requerida pelas autoridades judiciárias, sempre que o auxílio se fundamente na sua melhor preparação técnico-científica. De sorte que a intervenção dos órgãos de polícia criminal se justifica por força dessa melhor preparação técnico-funcional, gozando, por isso, em certo sentido, de uma autonomia (mas só técnica) na concretização dos comandos das autoridades judiciárias.” Cfr. COSTA, José de Faria, “As relações entre o Ministério Público e a polícia”, p. 229.

¹⁵⁴ Rui Pereira entende que muitas vezes a direcção do inquérito por parte do Ministério Público é apenas “fictícia”. O autor dá o exemplo da situação de constituição de arguido que pode ser efectuada pelos órgãos de polícia criminal, e não somente pelo Ministério Público. Por outro lado, a possibilidade de delegações genéricas das competências do Ministério Público nos órgãos de polícia criminal permitna prática, que o inquérito se desenrole à revelia do Ministério Público, aspecto que não se concilia com o artigo 219.º n.º 1 da Constituição. A autonomia táctica dos órgãos de polícia criminal não pode ter como consequência a renúncia à condução do inquérito pelo Ministério Público. Neste sentido, PEREIRA, Rui – “O domínio do inquérito pelo Ministério Público”, p. 124 e 125.

¹⁵⁵ Neste sentido, como escreve Damião da Cunha: “...as medidas cautelares em sentido estrito (...) não correspondem, em termos jurídico-organizatórios, a qualquer figura nova, portanto não fundamentam qualquer

implicitamente do artigo 55.º do Código de Processo Penal. As medidas cautelares e de polícia são funcionalmente actos de competência das autoridades judiciais porque desde o momento em que se suspeita da existência de um crime até ao momento da tomada da decisão final, estamos no âmbito do processo penal, logo estamos, também, dentro da competência das autoridades judiciais. Por outras palavras, as medidas cautelares e de polícia são uma expressão da competência de coadjuvação, dado que são mais que a manifestação de um exercício promíscuo de competências¹⁵⁶.

As medidas cautelares e de polícia têm ainda lugar antes da abertura formal do inquérito mas, mesmo após o início desta fase, ou seja, após a intervenção das autoridades judiciais, os órgãos de polícia criminal continuam a ter competência para actuar por sua própria iniciativa, nos termos do artigo 249.º n.º 3 do Código de Processo Penal. A prática pelos órgãos de polícia criminal das medidas cautelares e de polícia não se confunde com uma fase processual visto que a primeira fase do processo é o inquérito, ou seja, não há qualquer fase pré-processual. Por este motivo é que os OPC's têm o dever de comunicar imediatamente ao Ministério Público a notícia do crime¹⁵⁷. A partir desse momento, o Ministério Público pode intervir de imediato, orientando a actividade do OPC ou ordenando a cessação da intervenção policial¹⁵⁸.

O legislador optou por escolher o Ministério Público enquanto autoridade judicial a quem os órgãos de polícia criminal devem comunicar as suas intervenções ao nível das medidas cautelares e de polícia nesta “pré-fase”. Após as investigações, iniciando-se o inquérito,

competência específica, em termos processuais penais. Antes são apenas a concretização da competência de coadjuvação e, só por isso, não justificariam qualquer tratamento legislativo autónomo.” Cfr. Damiano Da Cunha, José Manuel, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 139.

¹⁵⁶ Neste sentido, Damiano Da Cunha, José Manuel, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal*, p. 138.

¹⁵⁷ Artigos 243.º e 248.º do CPP. Guedes VALENTE, *Teoria Geral do Direito Policial*, p. 398.

¹⁵⁸ Como escreve Dá MESQUITA “À autoridade judicial compete avaliar a legalidade da actuação policial e sua relevância processual com vista à integração no processo da actividade que respeitou as regras legais, pelo que o principal limite à autonomia processual consiste na obrigação de comunicação imediata à autoridade judicial da actividade realizada.” Cfr. Dá MESQUITA, Paulo – *Direcção do inquérito penal e garantia judicial*, p. 133.

continua a ser o Ministério Público a dirigir os órgãos de polícia criminal, logo não faria sentido a intervenção tão vinculada do juiz de instrução neste momento¹⁵⁹.

As normas que se ocupam das medidas cautelares e de polícia restringem a competência de coadjuvação pois, apesar de estabelecerem um espaço de iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal, impõe-lhes limites ao restringirem estas medidas aos “*actos cautelares necessários e urgentes*”¹⁶⁰. Assim, só dentro deste reduzido espaço de actuação é que os órgãos de polícia criminal têm iniciativa própria dentro da sua competência de coadjuvação.

As competências conferidas pelos artigos 248.º e seguintes do Código de Processo Penal estão funcionalizadas para uma actividade cautelar, visto que o fundamento destas medidas é o perigo de perecimento dos meios de prova. Por outro lado, os pressupostos de aplicação são a necessidade e a urgência logo, basta que intervenha uma autoridade judiciária para que deixe de ser possível a intervenção autónoma dos órgãos de polícia criminal. De referir que, apesar de estarmos dentro de actos de iniciativa própria dos OPC, estamos ainda perante actos que se encontram na dependência funcional das autoridades judiciárias isto porque, embora não tenha existido um comando destas, os órgãos de polícia criminal devem actuar com a específica intencionalidade de órgãos auxiliares da Administração da Justiça. No entanto, estes actos só passam a ser considerados actos processuais e, nesta medida, a integrar o processo se o Ministério Público assim o decidir. A verdade é que, formal e estruturalmente, existe diferença entre estes actos e aqueles que são praticados por encargo do Ministério Público, este último tem uma legitimação *ope legis*.

As medidas cautelares e de polícia que os órgãos de polícia criminal podem adoptar sem a autorização prévia das autoridades judiciárias desdobram-se em três domínios: obtenção dos

¹⁵⁹ Dá MESQUITA escreve que as “diligências prévias à abertura do processo na medida em que não interferem com direitos, liberdades e garantias que careçam de autorização judicial não dependem, nem deviam depender, de qualquer intervenção judicial, na medida em que se devem limitar aos órgãos do Estado responsáveis pela prevenção e/ou repressão criminal. Suscitar a intervenção do juiz de instrução em actos prévios ao processo e à notitia criminis em que não são postos em causa direitos fundamentais, apenas se afiguraria curial num modelo inquisitório, em que o juiz de instrução fosse co-responsável pela investigação e exercício da acção penal (...) cumulação manifestamente indesejável, perigosa e incompatível com o nosso sistema constitucional.” Cfr. Dá MESQUITA, Paulo – *Direcção do inquérito penal e garantia judiciária*, p. 134.

¹⁶⁰ Escreve Dá Mesquita “Os actos cautelares e de polícia dependem ainda dos pressupostos de necessidade e urgência, isto é de um circunstancialismo que exige uma intervenção pronta do órgão de polícia criminal, tais medidas são assim globalmente norteadas por um princípio de eficácia que justifica que os órgãos de polícia criminal actuem sem prévia autorização do Ministério Público dentro de rigorosos pressupostos globais.” Cfr. Dá MESQUITA, Paulo – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 131.

meios de prova, por meio de exames, recolha de informação e apreensões cautelares (artigo 249.º do Código de Processo Penal); identificação de suspeitos e pedido de informações (artigo 250.º do Código de Processo Penal); revistas e buscas (artigo 251.º do Código de Processo Penal)¹⁶¹, inspecção de correspondência (nº3 do art. 252º do Código de Processo Penal).

O artigo 249.º do Código de Processo Penal atribui competência aos órgãos de polícia criminal para procederem a exames dos vestígios do crime, assegurando a manutenção do estado das coisas e dos lugares [n.º 2 alínea a) do artigo 249.º]; recolher informações das pessoas de forma a facilitar a descoberta dos agentes do crime e a sua reconstituição [alínea b), do n.º 2, do artigo 249.º do CPP] e tomar medidas cautelares relativamente a objectos susceptíveis de apreensão [alínea c) do n.º 2 do art. 249º da CRP]. O n.º 3 do artigo em análise determina-se a possibilidade dos órgãos de polícia criminal, após a intervenção das autoridades judiciais, continuarem a poder assegurar novos meios de prova de que tenham conhecimento, mas têm que comunicar esses actos às autoridades judiciais. Por último, há que ressaltar que o disposto nos n.ºs 2 e 3 deve respeitar os princípios da necessidade e da urgência, tal como estatui o n.º 1 do preceito.

O artigo 250.º do Código de Processo Penal permite que os órgãos de polícia criminal procedam à identificação dos suspeitos. Este procedimento obriga a que se reúnam várias condições cumulativas: as pessoas a identificar devem estar em lugares abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial mas sobre essa pessoa deve recair suspeitas fundadas da prática de crimes, de pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver mandado de detenção [n.º 1 do artigo 250.º do Código de Processo Penal]¹⁶². O pedido de identificação deve ser precedido de várias formalidades: os órgãos de polícia criminal devem provar a sua qualidade, comunicar o motivo de pedido de identificação e indicar os meios que o suspeito tem para se identificar

¹⁶¹ José de Faria Costa entende que as situações dos artigos 249.º a 251.º do Código de Processo Penal se encontram dentro dos limites do razoável e não ofendem os princípios basilares da ordem jurídica portuguesa. COSTA, José de Faria, “As relações entre o Ministério Público e a polícia”, p. 233.

¹⁶² Guedes Valente considera que “A problemática da identificação no cenário criminal é um dos focos de tensão entre OPC/cidadão e OPC/autoridade judiciária. O procedimento da identificação implica, necessariamente, uma restrição da liberdade pessoa do cidadão que se vislumbra como suspeito da prática de um crime, como suspeito de pendência de processo de extradição ou de expulsão, como suspeito de estadia irregular no território nacional ou como suspeito de pender sobre si mandato de detenção. Esta restrição gera uma limitação directa em outros direitos fundamentais – v. g. a honra, a reserva da intimidade da vida privada e integridade pessoal.” Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Défice interpretativo das atribuições dos OPC”, p. 71 e 72.

(n.º 2 do artigo 250.º do Código de Processo Penal). Os n.ºs 3, 4 e 5 do artigo em análise contêm as formas através das quais o suspeito se pode identificar perante os órgãos de polícia criminal. No caso de a pessoa não ter possibilidade de se identificar, ou de se recusar a identificar, os OPC s podem conduzir a pessoa ao posto policial mais próximo e compeli-la a aí permanecer pelo tempo estritamente necessário à identificação, tempo esse que não pode ultrapassar as 6 horas – detenção para efeitos de identificação policial (artigo 250.º n.º 6 do Código de Processo Penal).

Por último, o artigo 251.º do Código de Processo Penal regula fundamento e o modo como os órgãos de polícia criminal podem proceder a revistas e buscas e no artigo 252º apreensão de correspondência. Sem a prévia autorização das autoridades judiciais a revista a suspeitos só se pode proceder nos casos de fuga iminente ou de detenção e buscas no local em que os suspeitos se encontram, salvo se se tratar de busca domiciliária e se existir motivo fundado para crer que existem objectos relacionados com o crime e que podem servir de prova. Por outro lado, podem revistar pessoas se existirem razões para crer que ocultam armas ou objectos com os quais possam praticar actos de violência. Este artigo é uma excepção ao regime das revistas e buscas, consagrado no artigo 174.º do Código de Processo Penal. Neste artigo, o legislador impõe o controlo imediato do juiz de instrução criminal das buscas realizadas oficiosamente pelos órgãos de polícia criminal.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE DO MODELO DE RELACIONAMENTO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E ÓRGÃO DE POLÍCIA CRIMINAL

4. Aspectos gerais

No sistema do processo penal português, como temos vindo a analisar, estamos perante um modelo de dependência funcional perante Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal.

Em primeiro lugar, este modelo tem como característica o facto de não existir qualquer tipo de relação hierárquica, ou seja, orgânica entre os Órgãos de Polícia Criminal e o Ministério Público. Por este motivo, o exercício do poder de orientação das autoridades judiciais (incluindo o Ministério Público) deve respeitar a estrutura administrativa e orgânica das polícias. Consequentemente, a distribuição de competência no interior do mesmo serviço público é uma tarefa administrativo-policial, tal como o é tarefa administrativa, e da competência do superior hierárquico, assegurar a eficiência do próprio serviço. Numa estrutura como esta apenas o superior hierárquico pode estar em condições de saber qual o funcionário melhor preparado/disponível para a realização de uma tarefa requerida por uma autoridade judiciária.

Em segundo lugar, a estrutura orgânica, a acção disciplinar e o funcionamento administrativo das polícias são aspectos estranhos à actuação do Ministério Público, visto este superintender o processo e apenas o processo.

Em terceiro lugar, há que ressaltar que os fins processuais não se encontram na disposição nem do Ministério Público, nem dos órgãos de polícia criminal, porque é a lei que os define. Assim, o Ministério Público actua como *dominus* do inquérito porque a lei o impõe. Os OPC, porque a lei o impõe, estão sujeitos às orientações do Ministério Público, mas, fora do âmbito de orientação, encontram-se as questões táticas, ou estratégicas puramente policiais.

José de Faria Costa explica-nos que este modelo tem os seus aspectos positivos e negativos¹⁶³. É positivo o facto de a relação entre as autoridades judiciais e os órgãos de polícia criminal girar em torno do conceito de coadjuvação. No entanto, a flexibilidade e elasticidade do conceito pode abrir caminho a uma *policiaização* do processo penal, aspecto que não é de todo positivo. Outro aspecto positivo é a existência de um conjunto de medidas de polícia que permite que exista uma transição e uma interpenetração entre prevenção e repressão.

¹⁶³ Cfr. COSTA, José de Faria, “As relações entre o Ministério Público e a Polícia”, p. 243 – 246.

Como estamos entre dois órgãos independentes, a polícia, apesar da dependência funcional, continua a ser polícia e o Ministério Público, apesar de ter a direcção do inquérito, e é por essa razão que a Constituição o integra no poder judicial e continua a ser uma magistratura.

Os aspectos negativos apontados por Faria da Costa prendem-se com a consequência da elasticidade da coadjuvação, que pode gerar uma policarização do processo penal¹⁶⁴. Essa policarização pode tornar o Ministério Público num “receptor” do inquérito, em vez de ser o director do inquérito. Esta situação foi fomentada pelo facto de se ter começado a tornar uma rotina, se não a norma, a delegação genérica das competências do Ministério Público nos órgãos de polícia criminal. Acresce a isto a delegação genérica de competências nestes e a possibilidade de um despacho genérico nesse sentido. A verdade é que, como nos explica Souto Moura, o Ministério Público dirige cada vez menos o inquérito, pois há cada vez mais delegações genéricas de competências¹⁶⁵.

Há igualmente o perigo de, por falta de meios do Ministério Público, este não ter possibilidade para intervir na orientação e direcção do inquérito. Por outras palavras, corre-se o risco de o processo correr apenas só pela polícia, sem existir uma verdadeira direcção por parte do Ministério Público.

¹⁶⁴ Como escreve Faria Costa In Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Março de 1996.

¹⁶⁵ Cfr. MOURA, Adriano Souto – “A investigação e suas exigências no inquérito”, p. 79 e 80.

4.1. Órgãos de Polícia Criminal e aquisição da notícia do crime

Os órgãos de polícia criminal constituem o monopólio do Estado para fazer face à violência, mantendo a segurança, a ordem pública e a prevenção dos perigos, obedecendo à lei a qual deve limitar o poder policial, visto que este poder tem que ser usado na medida do necessário. Já atrás analisámos que, no caso de Portugal, os órgãos de polícia criminal são constituídos por todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos por uma autoridade judiciária ou determinados pelo Código de Processo Penal¹⁶⁶.

No modelo de dependência funcional, com autonomia na organização, que é o caso português, a maioria das entidades policiais são igualmente órgãos de polícia criminal e estes, geralmente, são polícias¹⁶⁷. Este aspecto é essencial para se poder distinguir as suas atribuições no que respeita à prevenção dos delitos e à repressão dos crimes. Isto reflecte-se com maior frequência e relevância na actividade de recolha da notícia do crime.

O Código de Processo Penal optou por atribuir aos órgãos de polícia criminal a função de recolha da notícia do crime, isto porque são entidades privilegiadas para tomar conhecimento da mesma¹⁶⁸. O Ministério Público, por seu turno, enquanto autoridade judiciária, também tem competência para obter a notícia do crime por via da sua actividade própria que deriva da atribuição que a Constituição e o Código de Processo Penal lhe conferem enquanto órgãos de impulso da acção penal¹⁶⁹.

A notícia do crime tem que ser adquirida pelo Ministério Público, devido à sua função de *dominus* do inquérito, pois só ele pode proceder à abertura formal da primeira fase do

¹⁶⁶ O Código de Processo Penal português não optou por uma definição fechada de órgãos de polícia criminal bem pelo contrário, procedeu a um reenvio aberto com referência à repartição clássica entre funções de polícia judiciária e de polícia administrativa. A caracterização obedece a critérios finalísticos, visto que a polícia judiciária é uma actividade auxiliar se levada a cabo pela Administração Pública. Cfr. Dá MESQUITA, Paulo, *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, P. 122.

¹⁶⁷ Nos termos do artigo 3.º n.º 1 da Lei de Organização da Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, são órgãos de polícia criminal a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública.

¹⁶⁸ Artigo 55.º n.º 2 do Código de Processo Penal – “*Compete em especial aos órgãos de polícia criminal (...) colher a notícia do crime...*”.

¹⁶⁹ Artigo 241.º do Código de Processo Penal – “*O Ministério Público adquire a notícia do crime por conhecimento próprio...*”.

processo. Existem três formas de aquisição da notícia do crime: conhecimento próprio (do Ministério Público)¹⁷⁰, denúncia obrigatória¹⁷¹ e denúncia facultativa^{172 173}.

A notícia do crime obtida por conhecimento próprio dos órgãos de polícia criminal integra-se na categoria de denúncias obrigatórias. No entanto, esta categoria de denúncias tem duas especificidades – os órgãos de polícia criminal têm um dever absoluto de denúncia relativamente aos quais tenham tido conhecimento e nas notícias de crime obtidas por conhecimento próprio ou por denúncia existe a possibilidade dos órgãos de polícia criminal praticarem os autos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos do artigo 55.º n.º 2 e do artigo 249.º n.º 1 e 2 do Código de Processo Penal. A denúncia é sempre obrigatória para os O.P.C.'s - artigo 242.º n.º 1 alínea a) do Código de Processo Penal; para os funcionários a denúncia só é obrigatória se tomarem conhecimento do crime durante as suas funções e por causa delas – alínea b) do mesmo preceito. No caso dos agentes do Estado, a denúncia que implique a violação de segredo profissional deixa de ser obrigatória¹⁷⁴.

¹⁷⁰ O conhecimento próprio é aquele que é adquirido directamente, por percepção sensorial dos factos e aquele que é recolhido directamente pelo Ministério Público por quaisquer meios. Sempre que o Ministério Público tenha conhecimento da existência de um crime deve, em primeiro lugar, fazer uma primeira e imediata apreciação, de modo a saber se estamos perante um crime público, semipúblico ou particular. Se o crime for público, o Ministério Público deve mandar lavrar auto de notícia, nos termos do artigo 243.º do Código de Processo Penal. Se o crime for semipúblico ou particular, a iniciativa deve pertencer aos titulares do direito de queixa ou acusação. Na dúvida relativamente ao tipo de crime, as autoridades judiciais devem proceder como se o crime fosse público e a denúncia obrigatória. O processo aberto com o auto de notícia ficará dependente dos pressupostos do tipo de crime para poder prosseguir.

¹⁷¹ A denúncia obrigatória aplica-se às situações de conhecimento da notícia do crime por parte dos órgãos de polícia criminal e de funcionários, agentes do Estado e gestores públicos, relativamente aos crimes públicos que tenham tomado conhecimento no exercício das suas funções. Sempre que estes presenciarem a prática de um crime, devem apreciar a sua natureza. Estando perante um crime público, os órgãos de polícia criminal devem lavrar ou mandar lavrar auto de notícia, nos termos do artigo 243.º do Código de Processo Penal, e remetê-lo para o Ministério Público.

¹⁷² A denúncia facultativa pode ser feita por qualquer pessoa que tenha conhecimento da prática de um crime público, nos termos do artigo 244.º do Código de Processo Penal.

¹⁷³ Nos termos do artigo 246.º do Código de Processo Penal, a denúncia pode ser feita verbalmente ou por escrito, mas no primeiro caso terá que ser reduzida a escrito e assinada pela entidade que a receber e pelo denunciante, devidamente identificado. Apesar de não estar sujeita a formalidades especiais, deve conter, na medida do possível, os elementos da notícia do crime, nos termos do artigo 243.º n.º 1 do Código de Processo Penal.

¹⁷⁴ *Parecer da Procuradoria-Geral da República, de 11 de Junho de 1959. Este parecer foi emitido a propósito do segredo profissional dos médicos, mas a sua doutrina é extensível a outros casos de sigilo profissional, que deve ser guardado enquanto não foi autorizada a sua revelação. No entanto, é necessário que o segredo*

Para Dá Mesquita, a obrigatoriedade da denúncia existe sempre, quer estejamos perante crimes públicos, semipúblicos ou particulares. No entanto, relativamente aos dois últimos, o Ministério Público poderá não ter legitimidade para iniciar o procedimento se não existir a correspondente queixa e acusação particular^{175 176}. Em sentido contrário pronuncia-se Maia Gonçalves, que defende que a obrigatoriedade da denúncia, nas situações do artigo 242.º do Código de Processo Penal apenas se aplica aos crimes públicos¹⁷⁷.

O artigo 243.º n.º 1 do CPP determina que “*Sempre que uma autoridade judiciária, órgão de polícia criminal, ou outra entidade policial presenciarem qualquer crime de denúncia obrigatória, devem levantar ou mandar levantar auto de notícia*”. Se o crime não for presenciado pelo Ministério Público, o auto de notícia deve ser-lhe remetido no prazo máximo de 10 dias, tendo o valor de denúncia.

A aquisição da notícia do crime deve estar compreendida no âmbito da correlação funcional entre notícia do crime e inquérito e entre este e a decisão de mérito sobre o exercício da acção penal. No entanto, a actividade de recolha da notícia de crime ainda não se considera uma actividade judiciária, porque, nesse momento, ainda não existia uma acção do Ministério Público, ou de outra autoridade judiciária¹⁷⁸. Quando a notícia do crime é comunicada ao

profissional seja imposto por lei visto que deve ser uma regra excepcional a derrogar a regra geral da denúncia obrigatória. Por outro lado, os agentes do Estado também devem proceder de acordo com os seus estatutos que, normalmente, contêm normas sobre segredo profissional, normas essas que são prioritárias. Cfr. GONÇALVES, A. Maia, Código de Processo Penal Anotado, p. 590.

¹⁷⁵ Escreve Dá Mesquita que “Isto é as entidades policiais têm o dever de denúncia de todos os crimes de que tiverem conhecimento, cabendo ao Ministério Público valorar se tem competência material para promover o processo penal, através da abertura da fase de inquérito.” Cfr. Dá MESQUITA, Paulo, Direcção do inquérito e coadjuvação dos órgãos de polícia criminal, p. 125.

¹⁷⁶ A doutrina italiana distingue entre notícias do crime típicas – aquelas que chegam ao conhecimento das entidades com funções de investigação; e notícias do crime atípicas – aquelas que surgem em virtude de uma actividade autónoma.

¹⁷⁷ Cfr. GONÇALVES, A. Maia, Código de Processo Penal Anotado, p. 590.

¹⁷⁸ Como escreve Dá Mesquita “É na linha de divisão funcional respeitadora da matriz do Estado de direito que assenta a posição dos órgãos de polícia criminal como coadjuvantes das autoridades judiciárias. Delimitação que, atento o seu fundamento jurídico-constitucional, não pode basear-se em estritos critérios formais mas materiais, pelo que, o conceito de actividade processual acolhido na lei funda-se na repartição funcional entre actividade judiciária e de polícia stricto sensu. Aliás, a actividade por iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal não é processual enquanto tal mas apenas depois de uma valoração judiciária poderá ser objecto de integração processual, pelo que o conceito de actividade processual não pode ser o de actividade formalmente processual mas deve ser o de actividade com relevância processual e o juízo material definitivo terá de ser autonomamente realizado pela autoridade judiciária.” Cfr. Dá MESQUITA, Paulo, Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária, p. 128.

Ministério Público pela forma estabelecida por lei, esta autoridade judiciária tem a obrigação de abrir formalmente o inquérito, se existir fundamento de estarmos perante um crime. Isto é, se a notícia for comunicada de forma informal, o Ministério Público deve averiguar a credibilidade da mesma. Nestas situações, a actividade pré-processual dos órgãos de polícia criminal é de extrema importância. Referimo-nos às medidas cautelares e de polícia dos artigos 248.º e seguintes do Código de Processo Penal.

4.2. Órgãos de polícia criminal e objecto do processo

4.2.1. Aspectos gerais

A actividade dos órgãos de polícia criminal enquanto entidades coadjuvadoras das autoridades judiciais tem uma extrema relevância na definição do objecto do processo. A verdade é que, como vamos explicar neste ponto, o papel dos órgãos de polícia criminal não se esgota na simples e objectiva identificação de que uma dada conduta é juridico-criminalmente censurável e que a essa conduta é aplicável uma determinada norma sancionatória, a qual tem importância no momento da aquisição da notícia do crime, mas também no momento da dedução da acusação por parte do Ministério Público.

Os órgãos de polícia criminal têm de decidir por eles mesmos a forma de processo no momento em que tomam conhecimento da notícia do crime e o identificam como público, semipúblico ou particular, ou seja, desde o início vinculam a primeira cognição jurídica do Ministério Público quanto aos factos porque os factos que lhe relatam identificam e determinam o objecto da investigação criminal, em sentido objectivo e subjectivo¹⁷⁹. Para além disso, esse relato dos factos pode permitir que o juiz de instrução criminal tenham dados suficientes para autorizar que se utilizem meios de obtenção de prova mais onerosos como as escutas telefónicas, por exemplo.

O conhecimento da notícia do crime geral de imediato a identificação e determinação de um objecto do processo, cuja consolidação se opera com a constituição de arguido, ao qual se tem que comunicar de que crime é suspeito. Por outras palavras, o facto que origina a notícia do crime indicia o objecto do processo que será delimitado com o resultado do inquérito. Nestes termos, não há dúvidas de que a actividade dos órgãos de polícia criminal influencia não só o objecto do processo *lato senso*, que se fixa com a constituição de arguido, como em sentido

¹⁷⁹ Como escreve Guedes Valente, o “conhecimento da notícia de um crime gera, imediatamente, a identificação e determinação de um objecto do processo, cuja consolidação se opera com a constituição de arguido – ao qual se deverá comunicar de que crime é suspeito – fixando-se, deste modo, o objecto do processo da fase de inquérito, i.e., o facto noticiado indicia o objecto do processo que será delimitado com o resultado do próprio inquérito. A actividade policial no quadro criminal influencia não só o objecto do processo em sentido amplo – que se fixa com a constituição de arguido – como em sentido técnico – o facto descrito na acusação que gera o objecto de julgamento”. Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Do objecto do processo: da importância dos órgãos de polícia criminal na sua identificação e determinação” p. 118.

técnico o facto que se descreve na acusação do Ministério Público gera o objecto do julgamento¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Por estes motivos a actividade dos órgãos de polícia criminal e das autoridades judiciais deve reger-se sempre por critério de legalidade, objectividade, isenção, proporcionalidade, justiça, democracia e lealdade.

4.3. A identificação e determinação do objecto do processo

O nosso sistema processual penal é de estrutura acusatória^{181 182} e, como tal, a identificação e determinação do objecto do processo é de extrema importância.¹⁸³ Num processo penal de estrutura inquisitória os órgãos de polícia criminal e o Ministério Público teriam um papel de menor destaque, visto que, neste sistema, o destaque cabe ao juiz. É a ele que cabe identificar e fixar o objecto do processo. Os órgãos de polícia criminal neste modelo não são de todo importantes para a identificação e para a determinação do objecto do processo em sentido lato e em sentido técnico ou restrito, pois são meras “marionetas” nas mãos do juiz investigador, acusador e julgador.

Cabe, como defende Guedes Valente, à polícia, “como o primeiro actor da intervenção na defesa e garantia dos direitos dos cidadãos – posição que retiramos do art. 272º conjugado com o art. 2º, 3º, nº2 e 18º, nº1 CRP, um dever acrescido, de um lado actuar sempre que uma lesão ou perigo de lesão de um bem jurídico esteja a ocorrer, utilizando a violência estatatal legitimada juridicamente; por outro lado, impõe-se que defenda o próprio agente da lesão ou do perigo de lesão de qualquer acção vingativa da vítima directa e das vítimas indirectas”¹⁸⁴.

Este autor considera ainda que “a polícia não pode ceder à tentação da anomia, dos preconceitos, dos receios profissionais, do poder colectivo da organização, ou seja, não pode conduzir a acção de prevenção criminal sem uma identidade, própria”¹⁸⁵.

O Código de Processo Penal Português impõe ao Ministério Público que após o esclarecimento das dúvidas sobre a existência de um crime e dos seus autores, bem como do grau da responsabilidade penal destes, que proceda à acusação a qual, regra geral, define em

¹⁸¹ A estrutura acusatória do processo penal português vem desde a consagração constitucional do modelo na Constituição de 1976.

¹⁸² Quem acusa não é quem julga e quem julga não teve contacto prévio e decisório anterior com o processo. A estrutura acusatória distingue-se da estrutura inquisitória na qual, o juiz não é mais do que um “burocrata” da justiça porque inquire, acusa e julga. O juiz tem o poder de fixar o “se” (promoção processual), o “como” (objecto processual e thema probandum).

¹⁸³ Considerando-se como um corolário do princípio da liberdade conforme escreve Guedes Valente, Processo Penal Tomo I, 3º Ed., p. 263.

¹⁸⁴ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Do Ministério Público e da Polícia*, p. 255.

¹⁸⁵ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Do Ministério Público e da Polícia* p. 267.

definitivo, o objecto do processo¹⁸⁶. Todavia, ao juiz não deve ser vedada a possibilidade de adaptar as palavras da acusação ao seu pensamento, corrigindo faltas ou erros, ou seja, o juiz não é uma espécie de autómato.

A identificação e a fixação do objecto do processo através da acusação, enquanto exigência do modelo de estrutura acusatória – é uma garantia do cidadão, porque tem o direito de conhecer os factos que lhe são imputados, pois só assim se pode defender dignamente e, do lado oposto, só assim poderá ter um julgamento justo e adequado. O objecto do processo deve ser definido de forma a não impedir o esclarecimento adequado dos elementos objectivos e subjectivos do tipo que é imputado ao arguido.

Um dos critérios através dos quais o Ministério Público se deve reger para definição do objecto do processo é o critério da lealdade¹⁸⁷. Este impõe-lhe que traga para o processo todas as provas reais e pessoais que identifiquem e determinem a culpa e a ilicitude de determinado crime, que corresponde uma previsão e punição legal. A lealdade obriga-o a ter um comportamento ético e processual de encontro com a verdade judicialmente válida. Isto obriga o Ministério Público a não ocultar provas, indícios ou vestígios probatórios qualificantes do tipo ou que agravem o tipo para a fase de instrução, ou para a fase de julgamento. Assim, recai sobre o Ministério Público o ónus de identificar e determinar com total clareza e lealdade o objecto do processo, cabendo-lhe esgotar totalmente a investigação sobre a unidade dos factos submetidos a jurisdição.

¹⁸⁶ A excepção para a mudança do objecto do processo é a alteração dos factos, nos termos do artigo 303.º e, relativamente à fase instrutória, e dos artigos 358.º e 359.º do Código de Processo Penal, quanto à fase do julgamento.

¹⁸⁷ Autores que defendem esta ideia: MARQUES DA SILVA, Germano, *Curso de Processo Penal II*, p.109; GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Processo Penal*, Tomo I, p.253, COSTA ANDRADE, Manuel, *Sobre as Proibições de Prova em Processo Penal*.

4.4. Princípios a observar na identificação e determinação do objecto do processo

A identificação e determinação do objecto do processo obedece a princípios que Castanheira Neves¹⁸⁸ apresentou nos anos cinquenta do século xx e que Guedes Valente desenvolveu neste século. A par dos demais princípios estruturantes do processo penal, existem três princípios que devem nortear o Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal na determinação do objecto do processo. A saber: princípio da identidade do objecto; princípio da indivisibilidade ou da unidade do objecto e princípio da consumpção do objecto.

O princípio da identidade do objecto do processo¹⁸⁹ implica, como o seu nome indica, que aquele permaneça idêntico/o mesmo desde a formulação da acusação por parte do Ministério Público até à sentença definitiva. Na instrução, caso tenha lugar, o despacho de pronúncia deverá incidir sobre a mesma realidade de facto e de direito fixada pela acusação, assim como essa mesma realidade deve ser a causa de julgamento e de um hipotético recurso. Isto leva a que a notícia do crime, objecto de investigação e do inquérito, se confunda com o objecto do processo e evite que nas fases jurisdicionais do mesmo se apurem factos ou circunstâncias factuais que venham alterar o objecto do processo fixado pela acusação.

O princípio da indivisibilidade ou da unidade do objecto do processo¹⁹⁰ impõe ao Ministério Público que, ao acusar e ao fixar o objecto do processo, deve dar conhecimento da totalidade do mesmo, pois só assim este pode ser fixado unitária e indivisivelmente.

A aquisição e a transmissão da notícia do crime pelos órgãos de polícia criminal e a consequente constituição de arguido devem ser explícitas desde o início, abrangendo os elementos objectivos e subjectivos que constituem o facto penalmente relevante. Todos os elementos reais e pessoais, objectivos e subjectivos, sociais e antropológicos que possam constituir a unidade e a indivisibilidade do objecto do processo, devem ser descrito *ab initio* no auto de notícia levantado pelo órgão de polícia criminal e as provas reais examinadas de

¹⁸⁸ CASTANHEIRA NEVES, António, *Sumários de Processo Penal*, 1967-1968, ed 1968, GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p 509.

¹⁸⁹ CASTANHEIRA NEVES, António, *Sumários de Processo Penal*, 1967-1968, ed 1968, GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p 509.

¹⁹⁰ CASTANHEIRA NEVES, António, *Sumários de Processo Penal*, 1967-1968, ed 1968, GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p 509.

imediato e apreendidas para prova ou para futura perícia ou futuro reconhecimento e identificadas as provas pessoais, pois só desta forma é que se consegue reconstituir a verdade dos factos.

O princípio da consumpção do objecto do processo¹⁹¹ preconiza o esgotamento da apreciação jurídico-criminal do mesmo através do conhecimento e da decisão. Assim, esta deve estender-se no sentido de que ele devia estar definido jurídico-criminalmente em tudo o que se poderia conhecer.

¹⁹¹ CASTANHEIRA NEVES, António, *Sumários de Processo Penal*, 1967-1968, ed 1968, GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Do Ministério Público e da Polícia*, p 509.

4.5. A importância dos órgãos de polícia criminal para a identificação e determinação do objecto do processo

No Capítulo I do trabalho deixámos bem claro que o exercício da acção penal se encontra constitucionalmente nas mãos do Ministério Público, cabendo-lhe a promoção processual sob o princípio da legalidade e, nas situações em que a lei permite, sob o princípio da oportunidade.

Nas palavras de Guedes Valente, o Ministério Público está dependente do “pedaço de vida” que o OPC lhe transmite após a aquisição da notícia do crime e da recolha e preservação das provas reais e pessoais, estando, desta feita, dependente do objecto apreendido por aquele eu lhe dará a possibilidade imediata de verificar se tem ou não legitimidade para promover a acção penal ou se carece da queixa ou da acusação particular para iniciar abrir o inquérito. Desta forma, o Ministério Público depende da percepção obtida pelos órgãos de polícia criminal e do auto de notícia, ou seja, no início, o Ministério Público não detém o objecto da investigação que irá promover ao longo do inquérito, dado que está vinculado à notícia do crime por parte dos órgãos de polícia criminal ¹⁹².

Os órgãos de polícia criminal têm o dever de adquirir a notícia do crime e de a transmitir ao Ministério Público, e consequentemente, têm igualmente o ónus de informação ao arguido, no momento da sua constituição, do facto e da responsabilidade jurídico-criminal que impende sobre si mesmo. Para acentuar a importância dos O.P.C. na determinação do objecto do processo há ainda que realçar que estes têm o “ónus da recolha de todos os dados factuais e circunstanciais que sejam adequados e exigíveis para a realização do direito penal, não só daqueles que funcionam como prova real e pessoal desfavorável ao arguido, como aqueles que lhe sejam favoráveis, permitindo desenhar um cenário de prevenção positiva e negativa e de prevenção social”¹⁹³. Como temos vindo a afirmar, todo este trabalho dos órgãos de polícia criminal influenciam o desenho objecto do processo.

Vimos, já atrás, que os órgãos de polícia criminal actual no processo, quer por determinação das autoridades judiciais¹⁹⁴, quer por iniciativa própria¹⁹⁵. A intervenção dos órgãos de

¹⁹² Neste sentido, VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Do objecto do processo: da importância dos órgãos de polícia criminal na sua identificação e determinação”, p. 129.

¹⁹³ Cfr GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria geral do direito Policial*, p.105.

¹⁹⁴ Vide, Capítulo II, ponto 2.

polícia criminal ocorre, em regra, antes da intervenção da autoridade judiciária e releva por aqueles terem de proceder à aquisição da notícia do facto criminal, à aplicação das consabidas medidas cautelares e de polícia em quando preenchidos os pressupostos do flagrante delito, à detenção temporária, cautelar e precária do suposto agente da infracção criminal para apresentação ao juiz para primeiro interrogatório judicial ou para julgamento em processo sumário, nos termos dos artigos 241.º a 261.º do Código de Processo Penal. Estas realidades factuais ou a pluralidade de factos históricos e singulares geram o facto descrito no auto de notícia e vão merecer uma prévia qualificação jurídico-criminal por parte do Ministério Público que originará o inquérito, orientado pelo princípio da investigação, para esclarecimento de se realmente aquele facto preenche uma desvalorização ético-jurídica e, caso se apure este desvalor jurídico, para a subsunção desse facto à respectiva norma jurídico-criminal.

A notícia do crime surge e transmite-se ao Ministério Público, porque o órgão de polícia criminal considera que o facto de que tem conhecimento é merecedor de valoração jurídico-criminal, considerando, desde logo, que a conduta de um dado cidadão é valorada pelo Direito Penal como crime e, por essa razão, esse acontecimento histórico individualizado e identificado deve ser investigado no âmbito do processo penal. Os órgãos de polícia criminal encarregues de proceder às diligências investigatórias devem sempre reunir as circunstâncias que agravam e qualificam a responsabilidade jurídico-criminal, como também as que têm relevância para atenuação e as circunstâncias que possam constituir causa de justificação da ilicitude ou exclusão da culpa¹⁹⁶.

Da ideia referida anteriormente, ficamos com a percepção de que o objecto do processo não se esgota na sua dimensão objectiva pois há igualmente uma dimensão subjectiva do facto que lhe é inerente – a identificação dos autores (do facto). Guedes Valente sustenta que não basta identificar de forma neutra o autor ou o co-autor, instigador ou cúmplice das provas que sobre eles incidem, impõe-se também que se “promova uma investigação acerca da personalidade do agente do crime para que se compreenda a suas motivações, dado que só desta forma se

¹⁹⁵ Vide, Capítulo II, ponto 2.

¹⁹⁶ Neste sentido, VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Do Objecto do Processo: da importância dos órgãos de polícia criminal na sua identificação e determinação”, p. 130 – 132.

pode graduar a responsabilidade penal e determinar as consequências jurídicas inerentes à mesma”¹⁹⁷.

O auto de notícia, elaborado pelos órgãos de polícia criminal após a aquisição da notícia do crime, deve ter todas informações que o possam considerar a “trave mestra” da identificação e da determinação do objecto do processo que será fixado pela acusação. Vejamos: o órgão de polícia criminal ao levantar o auto de notícia, nos termos do artigo 58.º n.º 1 alínea d) do Código de Processo Penal, deve constituir arguido a pessoa que é dada como sujeito da crime. A partir deste momento, o objecto do processo fica apresentado, pois temos a identificação dos factos e a identificação daquele que os praticou. Ambos serão submetidos a investigação que terá lugar a partir da abertura do inquérito¹⁹⁸.

Uma situação que torna mais fácil para os OPC a determinação do objecto do processo é a detenção em flagrante delito. Esta é uma medida cautelar privativa da liberdade, que funciona a título precário e temporário. Trata-se da medida pré-processual mais restritiva dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos^{199 200}. O auto de notícia em caso de detenção deve ser o

¹⁹⁷ Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Do objecto do processo: da importância dos órgãos de polícia criminal na sua identificação e determinação”, p. 133.

¹⁹⁸ A partir do momento em que há a constituição formal de arguido, este goza da garantia de que o Ministério Público só irá investiga-lo relativamente a este objecto uma única vez, ou seja, os seus direitos, liberdades e garantias só serão restringidos uma vez por causa deste objecto. O arguido tem o direito de ver o facto de que é suspeito resolvido definitivamente. Trata-se da consagração do princípio do “*ne bis in idem*” (artigo 29.º n.º 5 da Constituição), que proíbe a dupla punição e a submissão de um cidadão a medidas cautelares que restrinjam e limitem a sua liberdade pelos factos que justificariam a primeira submissão a essas medidas.

¹⁹⁹ “ O artigo 256.º do Código de Processo Penal contém a definição de flagrante delito – “o crime que se está cometendo ou se acabou de cometer”. No n.º 2 do mesmo artigo equipara-se o flagrante delito ao caso em que o agente é perseguido, logo após o crime, por qualquer pessoa, ou encontrado com objectos ou sinais que mostrem claramente que acabou de o cometer ou nele participar. Destas definições legais surgem três distinções: flagrante delito, quase flagrante delito e presunção de flagrante delito. Na primeira, presencia-se o crime; na segunda o agente já cometeu o crime, mas é surpreendido no momento logo após a infracção, no lugar da mesma; na terceira o agente é perseguido logo após o crime e é encontrado como provas que mostram claramente que o cometeu. Na noção de flagrante valoriza-se a circunstância de o agente ser surpreendido na prática do crime ou com sinais que evidenciam a sua participação nele. Isto facilita a prova e justifica a possibilidade de detenção imediata por qualquer entidade policial, autoridade ou qualquer do povo e a submissão do agente a processo sumário se estiverem verificados os demais pressupostos para adopção desta forma de processo especial; há uma relação de simultaneidade entre a actualidade da execução do crime e a sua constatação por terceiro. O flagrante delito não é uma qualidade ou requisito que constitui o próprio crime. A actualidade e a presença de testemunhas na execução do crime caracterizam o flagrante delito, logo se este foi presenciado, mas não se procedeu à detenção imediata do agente, este não poderá ser detido depois tendo como fundamento o flagrante delito. Cfr. DA SILVA, Germano Marques, *Curso de Processo Penal, Vol II*, p. 265 – 267 “.

²⁰⁰ No ponto 4.6, do Capítulo IV, iremos abordar a relação entre o tipo de crime e a detenção em flagrante delito.

mais completo possível. O agente que presenciou o flagrante delito deverá fazer uso de todas as suas capacidades cognitivas e perceptivas para formar o objecto do processo. Nestes termos, o agente policial não deverá ocultar nenhum elemento fáctico-jurídico que releve para a apreciação da ilicitude e da culpa.

O órgão de polícia criminal deve colocar no auto de notícia todo o conhecimento adquirido, respeitante não só aos elementos objectivos constitutivos do tipo, como também todos os indícios ou factores indiciários da clarificação não só dos elementos subjectivos do tipo como ainda, os indícios probatórios de que o arguido tinha conhecimento de que a sua conduta era proibida e criminalmente censurável²⁰¹.

Nas palavras de Guedes Valente, os órgãos de polícia criminal são “actores secundários” que realizam o Direito Penal material e contribuem para a identidade, a unidade, indivisibilidade e a consumpção do objecto do processo em sentido técnico. “Esse objecto em sentido técnico irá depois dar origem ao objecto do julgamento fixado pela acusação que funciona como despacho de arquivamento para os factos não acusados. Os O.P.C. torneiam o objecto do processo a fixar com a acusação do Ministério Público. Este papel supostamente “secundário” acarreta para os órgãos de polícia criminal uma grande responsabilidade: actuar dentro dos ditames do Direito e dotar as autoridades judiciais de todo o conhecimento necessário para a concretização das finalidades do processo penal”²⁰².

²⁰¹ A consciência da ilicitude é também um pressuposto da punibilidade do arguido logo, a sua qualificação também constitui parte integrante do processo.

²⁰² VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, “Do objecto do processo: a importância dos órgãos de polícia criminal na sua identificação e determinação”, 138.

4.5.1. A obrigatoriedade de interrogar o arguido e o objecto do processo

A ideia de fundo do nosso sistema de processo é a garantia de que ninguém é condenado sem provas. Uma forma de aplicar essa garantia, a par da garantia de defesa, é a consagração da obrigatoriedade do interrogatório enquanto arguido da pessoa contra quem corre inquérito, nos termos do artigo 272.º n.º 1 do Código de Processo Penal.

A injunção de interrogatório da pessoa determinada contra quem corre inquérito pressupõe a valoração anterior de um órgão estadual que determinou a existência de uma suspeita. Assim, a denúncia de um particular não tem como consequência o interrogatório do denunciado enquanto arguido isto porque, apesar da abertura de um processo poder ter origem num acto de um cidadão, uma investigação não se pode iniciar contra uma pessoa apenas porque houve uma denuncia que, por vezes, até pode ser infundada.

Neste sentido, a obrigatoriedade do interrogatório nos termos do artigo 272.º do Código de Processo Penal visa assegurar o exercício dos direito de defesa antes do encerramento do inquérito por parte do Ministério Público, dando-se possibilidade ao arguido de conhecer as imputações que lhe são feitas, contradizê-las e apresentar ou requerer a produção de meios de prova pertinentes e, claro, proibir “acusações surpresa”.

Interrogar o arguido é um acto dotado de importância para a definição do objecto do processo, principalmente no seu sentido subjectivo, visto que as declarações do arguido podem revelar causas de atenuação ou agravamento da pena, de exclusão da culpa ou da ilicitude.

4.6. A importância da detenção em flagrante delito

No artigo 256.º do Código de Processo Penal encontramos a definição de flagrante delito e as extensões de flagrante delito – flagrante delito *proprium senso*, quase flagrante delito e presunção legal de flagrante delito. No artigo 255.º do Código de Processo temos o regime desta figura para o qual releva a actividade dos órgãos de polícia criminal.

O flagrante delito tem também importância na promoção da celeridade na resolução da acção penal visto que, existindo *detenção em flagrante delito*, já temos preenchido um dos pressupostos do processo sumário – artigo 381.º n.º 1 do Código de Processo Penal.

No seu núcleo essencial, o conceito de flagrante delito corresponde à noção comum de uma situação em que a pessoa é encontrada a praticar o facto no exacto momento em que o pratica²⁰³. Contudo, juridicamente, o conceito de flagrante delito vai alargar-se para âmbitos que transcendem o senso comum.

Actualmente, o artigo 256.º do Código de Processo Penal regula o flagrante delito, apresentando-nos três noções desta figura – flagrante delito em sentido próprio; quase flagrante delito e presunção de flagrante delito. Estas duas últimas noções são extensões da primeira.

O *flagrante delito em sentido próprio* é o núcleo essencial desta figura. Corresponde a uma ideia de actualidade e visibilidade em relação à descoberta da prática do crime que, desse modo, se torna evidente ou manifesta, isto é o agente que comete o crime é encontrado no momento em que se verificam plenamente os requisitos materiais da actualidade e da visibilidade da comissão do ilícito.

²⁰³ O conceito de flagrante delito começou por se reportar, de acordo com as Ordenações, ao “delito que se estava praticando ou que se tinha acabado de praticar”. No entanto, o Alvará de 25.09.1603, estendeu o âmbito do flagrante delito ao momento sucessivo em que os delinquentes são perseguidos. Já a “novíssima reforma judiciária de 1841 definiu de forma precisa o conceito de flagrante delito como “*aquele que se está cometendo, ou se acabou de cometer sem intervalo algum. Reputa-se também flagrante delito o caso, em que o delinquente, acabando de perpetrar o crime, foge do lugar dele, e é logo contínua e sucessivamente seguido pela justiça, ou por qualquer povo.*” Durante o século XIX, fizeram-se ainda tentativas de alargar o âmbito do conceito, reportando-o também ao momento em que se estão dando factos ou circunstâncias de tal ordem que nenhuma dúvida razoável pode restar sobre a existência do facto punível. A fonte desta proposta era do código de instrução criminal francês. Em Portugal, o Código de Processo Penal de 1929 veio definir flagrante delito em termos amplos, pois o fim da lei era estender esta figura a todos os casos em que é evidente a culpa do réu para se poder prender e, em certos casos, julgar de imediato. Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 46 – 47.

O momento imediatamente posterior à prática do facto consiste no quase flagrante delito, nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 256.º do Código de Processo Penal. Ainda terá de haver actualidade e visibilidade relativamente à prática do facto²⁰⁴.

A situação de *presunção de flagrante delito*, reporta-se à perseguição do agente e posse de objectos, ou à existência de sinais que evidenciam a prática do crime. Nestas duas situações alternativas não temos a visibilidade, nem a actualidade próprias do momento da comissão do crime. Temos somente o prolongamento normativo da figura do flagrante delito²⁰⁵. No n.º 3 do artigo 256.º do Código de Processo Penal temos o flagrante delito aplicado nas situações de crime permanente²⁰⁶.

Em caso de flagrante delito, se o crime for público ou semipúblico punível com pena de prisão, o presumível agente do crime do crime pode ser detido por qualquer autoridade ou entidade policial que estiver presente e pode ser detido por qualquer pessoa, se nenhuma destas duas entidades se encontrar presente, ou não puder ser chamada em tempo útil^{207 208}. Desta ideia retira-se que somente os crimes públicos e semipúblicos puníveis com pena de prisão admitem a detenção em flagrante delito²⁰⁹. No que respeita os crimes públicos a

²⁰⁴ MARQUES DA SILVA, Germano, *Curso de Processo Penal II*, p.265; GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Processo Penal*, p.319.

²⁰⁵ Explica Frederico da Costa Pinto que “...a noção de flagrante delito é uma noção juridicamente ampla, mas também juridicamente limitada em termos típicos. O conceito legal de flagrante delito assenta em ideias de actualidade e visibilidade na prática de um facto, relacionadas com o momento da comissão do crime. A noção de quase flagrante delito corresponde a uma extensão do conceito com base numa imediata ligação fáctica e temporal como a comissão do ilícito. Finalmente, a presunção de flagrante delito corresponde a uma ideia diferente, em que já exige um juízo de valor, logicamente estruturado e processualmente orientado, sobre certos elementos.” Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Curso de Processo Penal, Curso Semestral*, p. 54.

²⁰⁶ Os crimes permanentes ou duradouros são aqueles em que, em função da acção tipicamente descrita e do bem jurídico tutelado, é possível identificar para além do momento da consumação um período de consumação material. Nestes crimes, devido ao prolongamento da acção é possível identificar, ao longo do tempo, uma situação de permanente lesão do bem jurídico após a consumação. Como exemplo, temos o crime de sequestro, previsto e punido no artigo 158.º do Código de Processo Penal. Por outras palavras, o bem jurídico não é destruído com a consumação, como se verifica nos crimes instantâneos, mas sim comprimidos ou lesado progressivamente durante o período de consumação. Neste sentido, PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Curso de Processo Penal, Curso Semestral*, p. 54 e 55.

²⁰⁷ Artigo 255.º n.º 1 alíneas a) e b) do Código de Processo Penal.

²⁰⁸ Nesta situação, a pessoa que deteve o autor do crime deve entregá-lo imediatamente o detido a uma autoridade judiciária ou polícia que, nos termos do artigo 255.º n.º 2 do Código de Processo Penal deverá redigir o auto sumário da entrega.

²⁰⁹ Nos crimes particulares o legislador optou por não permitir a detenção em flagrante delito, sendo somente possível a identificação do infractor, no termos do artigo 255.º n.º 4 do Código de Processo Penal. Germano

detenção só se poder manter se após a mesma o titular do direito de queixa a apresentar (a queixa)²¹⁰.

A detenção em flagrante delito efectuada por OPC ou por um cidadão deve de imediato ser comunicada ao Ministério Público, dado que, como temos vindo a afirmar, só este é que pode proceder à abertura do processo. O Ministério Público, após interrogatório sumário do arguido pode promover o arquivamento ou a suspensão provisória do processo, nos termos dos artigos 280.º a 282.º do Código de Processo Penal; determinar a tramitação do processo na forma comum se os prazos do processo sumário não tiverem possibilidade de serem respeitados, nos termos do artigo 390.º do Código de Processo Penal; requerer ao tribunal que a aplicação da pena tenha lugar em processo sumaríssimo, nos termos do artigo 392.º do Código de Processo Penal; ou formular acusação e apresentar o detido em flagrante delito ao tribunal competente para o julgamento sob a forma sumária.

Acresce ainda que o artigo 385.º do Código de Processo Penal que garante ao arguido que se não for presente a juiz no acto seguido a detenção só permanecerá detido se existirem razões para crer que não se vai apresentar espontaneamente à autoridade. O detido em flagrante delito será sempre libertado se se concluir que, nas 48h, após a detenção, não pode ser presente ao juiz de instrução criminal para primeiro interrogatório do arguido detido.²¹¹

Marques da Silva não compreende por que motivo não é possível a detenção em flagrante delito nos crimes particulares e esta é possível nos crimes semipúblicos. O autor sugere que seria mais razoável que o tratamento fosse idêntico porque “*também relativamente aos crimes semipúblicos o queixoso pode desistir da queixa posteriormente e a distinção entre uns e outros não assenta na gravidade do crime*”. Cfr. DA SILVA, Germano Marques, *Curso de Processo Penal, Vol II*, p. 268.

²¹⁰ Artigo 255.º n.º 3 do Código de Processo Penal.

²¹¹ GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro, *Teoria Geral do Direito Policial*, p.333

4.7. Encerramento do inquérito

O inquérito é a fase processual que visa descobrir se o arguido deve ou não ser submetido a julgamento e ser-lhe aplicável uma pena. No encerramento do inquérito deve ter-se formado um juízo normativo sobre os factos, que tem de assentar sobre prova válida e regularmente recolhida, e um juízo sobre o direito, ou seja, sobre o enquadramento jurídico-penal, incluindo o juízo sobre a pena.

Quando se aborda o momento de encerramento do inquérito é-nos útil chamar à colação o princípio constitucional do artigo 219.º n.º 1 que determina que o Ministério Público exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade. Este, enquadrado com a acção penal, tem o seu momento inicial com a abertura do inquérito e um segundo momento no encerramento desta fase.

Findo o inquérito, o Ministério Público pode chegar a diversas conclusões. A saber: pode ter concluído que aqueles factos que deram origem ao inquérito pura e simplesmente não tiveram lugar naqueles termos, isto é, nos termos do artigo 277.º n.º 1 do Código de Processo Penal podem ter obtido prova bastante de que não se verificou um crime, que o arguido não o praticou ou de que o procedimento criminal não é legalmente admissível. Por outro lado, o Ministério Público, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, pode apurar que não existem indícios suficientes da prática do crime ou dos autores e arquiva o inquérito. Por último, o Ministério Público pode também concluir que existem indícios de que os factos ocorreram e terão sido praticados por pessoas determinadas. Nesta situação, o Ministério Público deduz acusação nos termos do artigo 283.º do Código de Processo Penal²¹². Uma vez recolhidos os indícios e as provas de que o facto foi praticado por uma certa pessoa, ou por um certo conjunto de pessoas, o Ministério Público formula uma acusação, nos termos do artigo 283.º do Código de Processo Penal^{213 214 215}. Ocorrendo a situação oposta, o Ministério Público deve arquivar o inquérito, nos termos do artigo 277.º do Código de Processo Penal.

²¹² Rui do Carmo enumera que “A exigência da obtenção de indícios suficientes como condição do exercício da acção penal pelo Ministério Público tem o seu fundamento no preceito constitucional que considera que “todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação [artigo 32.º n.º 2 da Constituição.]” Cfr. DO CARMO, Rui – “Algumas notas sobre o encerramento do inquérito”, p. 106 e 107.

²¹³ “Se o Ministério Público reunir indícios suficientes de que alguém praticou um facto penalmente relevante e que esse facto o pode responsabilizar, então deverá formular uma acusação nos termos do artigo 283.º do CPP. A lei revela um particular cuidado ao delimitar as situações em que o MP deve acusar. Essa delimitação é feita

Para além da acusação, o Ministério Público pode também optar por uma das seguintes três soluções alternativas: arquivamento com dispensa de pena (artigo 280.º do Código de Processo Penal); suspensão provisória do processo (artigos 281.º e 282.º do Código de Processo Penal ou envio do processo para julgamento na forma sumaríssima (artigo 392.º e seguintes do Código de Processo Penal).

Os artigos 16º n.º3, 280.º e 281.º do Código de Processo Penal prevêem mecanismos jurídicos que atribuem ao Ministério Público uma certa margem de *oportunidade* quanto à condução do processo. A ideia geral que preside a estes regimes é a de que nem sempre será necessário (ou mesmo razoável) sujeitar o arguido e toda a máquina judicial às fases processuais da instrução e da audiência de julgamento. Em alguns casos, principalmente em hipóteses de criminalidade ligeira, pode justificar-se uma alternativa que passa, por exemplo, por se encontrarem outras soluções para se resolver aquele conflito que não a sujeição do arguido a uma audiência de julgamento solene²¹⁶.

O artigo 280.º do Código de Processo Penal prevê a possibilidade de arquivamento do processo em caso. Esta é uma declaração de culpa sem atribuição concreta de pena, ou seja, o julgador verifica que o agente praticou um facto ilícito, culposo e punível, mas que, em função do facto e do agente, o pode dispensar do cumprimento de pena efectiva. Enquanto no Código de Processo Penal temos o regime adjectivo, no artigo 72.º do Código Penal temos o regime substantivo. Contudo, há que ter noção que se dispensa o agente da pena efectiva mas

positivamente, nos termos do n.º 2 do artigo 283.º. O MP deve acusar quando tiver “indícios suficientes”. O próprio CPP indica o que se entende por indícios suficientes, isto é, deve existir uma possibilidade razoável de ser aplicada uma pena ou uma medida de segurança ao arguido. Apenas se exige “uma possibilidade razoável”. Trata-se de um juízo de possibilidade (e não uma probabilidade quantitativa) de que existirá uma efectiva responsabilidade criminal, ou seja, trata-se de um juízo categórico, mais fácil de controlar do que um juízo abstracto de probabilidade...” Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 128 e 129.

²¹⁴ Nos termos do Acórdão de Fixação de Jurisprudência do STJ de 25 de Maio de 1992, após a dedução da acusação, a mesma tem que ser notificada ao arguido nos termos dos artigos 283.º n.º 5, 277.º n.º 3 e 113.º n.º 1 al c) do CPP. Caso se verifique que aquele está ausente em parte incerta, a notificação a fazer-lhe será edital prevista naquele artigo 113.º n.º 1 al d), prosseguindo o processo para a fase de julgamento.

²¹⁵ A acusação do artigo 283.º do Código de Processo Penal diz somente respeito à forma de processo comum. Na forma de processo sumário vale o artigo 389.º n.º 2; na forma de processo abreviado vale o artigo 391.º - B e no processo sumaríssimo não há acusação mas sim, um requerimento dirigido pelo Ministério Público ao Tribunal, nos termos dos artigos 392.º a 394.º do CPP.

²¹⁶ “Pode resolver-se a situação de conflito – com interesse para todos os agentes envolvidos – sem ser necessário sujeitar aqueles factos e aquele arguido a uma tramitação mais solene.” Cfr. PINTO, Frederico de Lacerda da Costa, *Direito Processual Penal, Curso Semestral*, p. 130.

que este é responsável penalmente pelo facto que cometeu por isso, a decisão final é sempre de natureza condenatória e não de natureza absolutória (artigos 375.º e 376.º do Código de Processo Penal). A solução do arquivamento do caso de dispensa de pena justifica-se nas situações em que uma pena efectiva não é, em concreto, conforme o artigo 74º do Código Penal, logo uma pena não necessária, não é uma pena útil num Estado de Direito e sentido material. Como já dissemos, o arquivamento em causa de dispensa de pena é uma decisão que carece obrigatoriamente da intervenção do Juiz de Instrução, o qual tem que concordar com a opção pela dispensa de pena. Neste artigo, o legislador procurou pôr em prática o princípio da oportunidade, mas fazendo-se valer de critérios estritos de objectividade e de imparcialidade e, em termos práticos, é uma forma de aliviar os tribunais de julgar situações de pequena criminalidade e de culpa diminuta²¹⁷.

O arquivamento em caso de dispensa de pena distingue-se do arquivamento previsto no artigo 277.º do Código de Processo Penal, o qual o Ministério Público leva a cabo por si mesmo, sem a intervenção judicial e o arguido não fica constituído em responsabilidade, só que também não fica ilibado da mesma responsabilidade para o futuro. Já o arquivamento em caso de dispensa forma caso julgado material, ou seja, os mesmos factos não podem voltar a ser julgados, sob pena de violação do princípio *non bis in idem*^{218 219}. Por este motivo, é que o artigo 279.º do Código de Processo Penal não se pode aplicar a esta situação. A intervenção hierárquia só foi pensada para o arquivamento nos termos do artigo 277.º do Código de Processo Penal²²⁰.

²¹⁷ Como escreve Maia Gonçalves, “No caso previsto neste artigo há como que uma antecipação do julgamento mas por razões processuais e de política criminal, atenta a pouca gravidade da infracção. Não chega mesmo a ser fixada qualquer pena, nem o arguido se pode opor ao arquivamento, continuando portanto a beneficiar da presunção de inocência relativamente aos factos objecto do inquérito.” Cfr. Gonçalves, Maia – Código de Processo Penal Anotado, p. 669.

²¹⁸ Germano Marques da Silva entende que o arquivamento em caso de dispensa de pena implica uma decisão meramente processual, não sendo nem uma condenação, nem uma absolvição. Cfr. DA SILVA, Germano Marques, Curso de Direito Processual Penal, Vol III, p. 133.

²¹⁹ No arquivamento em caso de dispensa de pena temos, que distinguir a situação em que a acusação do MP ainda não foi deduzida, da situação em que já houve acusação. Na primeira hipótese, bastará uma decisão de arquivamento do MP com a concordância do juiz de instrução, não sendo necessária a concordância do arguido, visto que não houve acusação. Na segunda hipótese, é o juiz a arquivar o processo com a concordância do MP do arguido.

²²⁰ Se o MP reabriu o inquérito arquivado com dispensa de pena, e, realizadas diligências de prova, deduz acusação contra os arguidos, que foram condenados, esta sentença terá que ser revogada porque foi violado o

O outro instituto alternativo à acusação é a *suspensão provisória do processo*, prevista no artigo 281.º do Código de Processo Penal. Para se aplicar este artigo é necessário que os diversos sujeitos processuais estejam de acordo quanto a esta solução²²¹. O processo fica suspenso até um máximo de dois anos e não chega à fase da acusação desde que o arguido cumpre as injunções e regras de conduta aplicadas e, previstas nos n.º 2 do referido preceito. Se essas forem cumpridas durante o prazo de suspensão do processo, verificados os demais pressupostos, o processo pode ser arquivado (artigo 282.º n.º 3 do Código de Processo Penal). Se o arguido não cumprir as injunções ou regras de conduta, o processo seguirá a sua tramitação – artigo 283.º n.º 4 do Código de Processo Penal. Tal como no arquivamento, em caso de dispensa de pena, na suspensão provisória do processo, estamos perante uma decisão materialmente jurisdicional que forma caso julgado material, por ser o JIC que decide em última instância.

Neste ponto 10 já analisámos a acusação, o arquivamento em caso de dispensa de pena e a suspensão provisória do processo portanto, resta-nos analisar o arquivamento simples, nos termos do artigo 277.º do Código de Processo Penal²²².

O arquivamento tem lugar após o termo do inquérito, nas situações em que o Ministério Público verifica que não existe material suficiente para que alguém seja julgado penalmente. Ao contrário das decisões de arquivamento em caso de dispensa de pena e suspensão provisória do processo, que geram caso julgado material, a decisão de arquivamento gera apenas caso julgado formal. O Ministério Público não é um ente com poderes jurisdicionais, logo, nunca pode decidir o mérito da causa²²³. Este faz somente um juízo de que não tem elementos que permitam imputar a responsabilidade penal a alguém.

caso julgado que a decisão de arquivamento formou e, por outro lado, o Ministério Público já não tinha legitimidade para deduzir acusação. – Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 3 de Julho de 2003.

²²¹ Nos termos do artigo 281.º n.º 1 alínea a) do Código de Processo Penal, é necessária a concordância do juiz de instrução, do arguido e do assistente.

²²² “A Lei n.º 43/86 (Lei de autorização legislativa), artigo 2.º, n.º 2 als 4 e 7 estabeleceu a máxima acusatoriedade do processo penal e fixou a competência exclusiva do MP para promover o processo penal, ressaltando o regime dos crimes semipúblicos e particulares. Daí que não haja agora, contrariamente ao que sucedia no regime do CPP de 1929 e no Dec-Lei n.º 35 007, de 13 de Outubro de 1945, qualquer controlo judicial sobre a decisão do MP de, finda a instrução preparatória, acusar ou decidir-se pelo arquivamento.” Cfr. GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 661.

Se no início do inquérito a legitimidade para o seu começo pode estar dependente da natureza processual do crime, o fim desta fase também está condicionada se estivermos perante crimes particulares, porque o Ministério Público não pode acusar sem o assistente o ter feito, nem pode arquivar o processo em função do juízo que faça sobre a prova recolhida, ou com base em qualquer outra razão. Após notificar o assistente, o Ministério Público pode não acusar ou acusar subordinadamente. Note-se que o assistente só pode acusar, se o Ministério Público também deduzir acusação.

Em caso de arquivamento²²⁴, é possível requerer a intervenção hierárquica^{225 226} – artigo 278.º do Código de Processo Penal, ou requerer a abertura da instrução – artigo 287.º do Código de Processo Penal.

²²⁴ Como escreve Maia Gonçalves “Os despachos do MP em que esta entidade se decida pelo arquivamento são actos decisórios, que revestem os requisitos formais dos actos escritos e são sempre fundamentados (art. 97.º, n.º 2, 3 e 4). A fundamentação inclui aqui, obviamente, a exposição das razões que levaram o MP a decidir-se pelo arquivamento. Sucede, porém, que a lei não comina qualquer nulidade para a falta de fundamentação, pelo que se tratará de uma irregularidade, sujeita ao regime do artigo 123.º. Em tais termos (...) a omissão de diligências essenciais durante o inquérito tem um regime mais severo do que a omissão de fundamentação da decisão de arquivamento.” Cfr. GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 662.

²²⁵ No caso da intervenção hierárquica, o superior hierárquico pode mandar prosseguir as investigações, se entender que objectivamente ainda é possível dar maior consistência ao processo, ou dar a indicação para o Ministério Público acusar. Isto nos termos do artigo 278.º n.º 1 do Código de Processo Penal.

²²⁶ “No prazo referido neste artigo, o despacho de arquivamento é revogável pelo superior, sem quaisquer restrições, portanto mesmo só com os elementos de prova carreados para o processo, e até com outro tratamento de direito da matéria de facto apurada. Decorrido esse prazo, já o superior hierárquico imediato não pode intervir nos termos deste artigo, mas só eventualmente determinar a reabertura do inquérito, se se verificarem os pressupostos do art. 279.º.” Cfr. GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 665.

4.8. Órgãos de Polícia Criminal e Juiz de Instrução

Ao longo do trabalho, principalmente no Capítulo I e no Capítulo II, temos vindo a mencionar que os órgãos de polícia criminal coadjuvam as autoridades judiciais, nos termos dos artigos 55.º e 56.º do Código de Processo Penal. Com base no artigo 1.º alínea b) do Código de Processo Penal, ficámos a saber que as autoridades judiciais são o Ministério Público, o juiz e o juiz de instrução. A coadjuvação relativamente ao Ministério Público tem sido estudada durante o trabalho, portanto fica-nos a faltar uma análise da relação órgãos de polícia criminal com o juiz de instrução.

A instrução é, ainda, uma fase preliminar do Processo Penal, a qual já não é dominada pelo Ministério Público, mas sim pelo Juiz de Instrução Criminal assistido pelos órgãos de polícia criminal, que se mantêm com a função de coadjuvação, nos termos do artigo 288.º n.º 1 do Código de Processo Penal. Como podemos ver através do artigo 286.º n.º 2 e 3 do Código de Processo Penal, estamos perante uma fase facultativa que apenas existe na forma de processo comum e visa a comprovação judicial da decisão de deduzir acusação ou de arquivar o inquérito e, consequentemente, não submeter a causa a julgamento^{227 228 229}.

²²⁷ Maia Gonçalves enuncia que “Não há agora, contrariamente ao que sucedia no direito anterior, casos de obrigatoriedade legal de instrução; esta tem sempre carácter facultativo. Outro marcante traço diferenciador em relação ao regime que anteriormente vigorava é que agora o MP nunca pode requerer a abertura de instrução: esta só pode ser requerida pelo arguido, nos casos referidos na al a) do n.º 1 e pelo assistente, no caso das als b) e c) do mesmo número. A impossibilidade legal de o MP requerer a abertura da instrução filia-se em que, competindo a essa entidade a realização do inquérito, e sendo-lhe dado apurar nessa fase todos os factos relevantes para a introdução do feito em juízo, não faria sentido permitir-se-lhe que requeresse que o juiz de instrução fizesse aquilo que essa mesma entidade, ou seja, o MP, tem o poder-dever de fazer.” Cfr. GONÇALVES, Maia – *Código de Processo Penal Anotado*, p. 691.

²²⁸ A razão de ser e o objecto da instrução é a obtenção do reconhecimento jurisdicional da legalidade ou ilegalidade processual da acusação ou da abstenção de acusar. A expressão “inadmissibilidade legal” utilizada no artigo 287.º n.º 2 do CPP é o de falta de condições de procedibilidade ou de perseguibilidade penal, caso em que o processo não devia ter sido instaurado ou não podia prosseguir, por carência do pressuposto processual. A insuficiência dos factos, suas consequências e seus autores não integra o conceito de inadmissibilidade legal por isso, a apreciação destes itens está vedada ao juiz para fundamento de recusa da instrução. Neste sentido, o Acórdão da Relação de Lisboa de 12 de Julho de 1995.

²²⁹ Rui Pereira é da opinião de que a fase de instrução deveria ser obrigatória nos casos de crimes particulares em que o Ministério Público pode não acompanhar a acusação particular. Por outro lado, o autor entende também, que a instrução deveria ter um debate instrutório alargado. “Esta solução oermitiria, por um lado, salvaguardar a estrutura acusatória do processo – evitando a duplicação jurisdicional do inquérito, garantindo o fim do segredo de justiça no termo do inquérito, permitindo a plena vigência do princípio do contraditório na instrução

Esta fase tem lugar a requerimento do arguido ou a requerimento do assistente. Tem lugar a requerimento do arguido “*relativamente a factos pelos quais o Ministério Público ou o assistente, em caso de procedimento dependente de acusação partícula, tiverem deduzido acusação*”. Por seu turno, tem lugar a requerimento do assistente “*se o procedimento não depender de acusação particular, relativamente a factos pelos quais o Ministério Público não tiver deduzido acusação*” nos termos do artigo 287.º n.º 1 do Código de Processo Penal²³⁰.

Se é verdade que durante a instrução o *dominus* é o juiz de instrução, também é verdade que as regras e os princípios que estruturam as relações entre Ministério Público e órgãos de polícia criminal valem, regra geral, para as relações entre estes últimos e juiz de instrução.

Nesta fase facultativa do processo ainda que se discorde com o modo como foi realizado o inquérito, por exemplo, relativamente a certas diligências (ou à sua omissão), não é legalmente permitido ao juiz a devolução do processo ao Ministério Público para continuar com a investigação que foi encerrada findo o inquérito²³¹. Assim, esta fase é um momento processual de comprovação, ou seja, trata-se da definição de uma situação jurídica controversa, de um litígio, no qual as “investigações” são funcionalizadas ao tipo de questão que é colocada dentro dos limites desta²³². Neste sentido, as relações entre juiz de instrução e órgãos de polícia criminal são muito menos intensas quando comparadas com as relações entre estes e o Ministério Público durante o inquérito²³³. Não obstante, o juiz carece dos

e, o que é ainda mais importante, evitando a inversão prática do princípio da presunção de inocência – e, por outro lado, consagraria o interesse juridicamente relevante de o arguido não ser submetido a julgamento sem fundamento bastante.” Cfr. PEREIRA, Rui – “O domínio do inquérito pelo Ministério Público”, p. 126.

²³⁰ Anteriormente, existia uma instrução preparatória e uma instrução contraditória. A segunda só tinha lugar a requerimento do arguido, que pretendia invalidar a decisão de acusação, ou pelo assistente que desejava contrariar a decisão de não acusação. A instrução preparatória correspondia ao actual inquérito. A outra diferença é o facto de actualmente não existirem casos de instrução contraditória obrigatória. Por outro lado, essa fase é dotada de um maior formalismo do que a actual instrução facultativa. Cfr. GONÇALVES, Maia, Código de Processo Penal Anotado, p. 626 e 627.

²³¹ Neste sentido, os Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa de 6 de Junho e de 13 de Dezembro de 2002.

²³² Cfr. DE SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço, “*Relação entre os OPC e o Ministério Público no inquérito e na instrução e a LOIC*”, p. 337.

²³³ Como enuncia Damião da Cunha, “É que se ao MP compete, em termos genéricos, o inquérito, este assume-se, dentro da filosofia do CPP, como a fase processual de investigação por excelência, em que, portanto, a intervenção dos órgãos de polícia criminal surge como um imperativo. Daí que, nessa fase, face à importância dos conhecimentos técnico-científicos da polícia, a intervenção dos órgãos de polícia criminal tenha, quase sempre, um carácter de permanência e continuidade. Pelo que a existência da orientação (naquele tipo de procedimento interno referido) é uma conclusão imposta pela própria natureza das coisas. Diferentemente, no caso da fase da instrução, do que se trata é de uma definição de uma situação jurídica controversa, de um litígio.

órgãos de polícia criminal porque pode acontecer que tenha que operar uma qualquer investigação para cumprir as finalidades específicas da instrução e, nesse momento, irá precisar do auxílio dos órgãos de polícia criminal. Esta ideia retira-se do artigo 290.º do Código de Processo Penal, que estatui que o juiz tem competência para praticar todos os actos necessários à realização do fim da instrução mas que pode conferir aos OPC “*o encargo procederem a quaisquer diligências e investigações.*” Apesar desta possibilidade, há que ter noção que à medida que o processo avança, pressupõe-se a normalização do mesmo e, por isso, a intervenção dos órgãos de polícia criminal diminui. Por outras palavras, “*a sua capacidade de intervenção varia na razão inversa do movimento do processo: intensa no início do processo e diminuta no fim*”²³⁴. Desta ideia decorre que a intervenção dos órgãos de polícia criminal, ao nível da fase instrutória, tem um carácter pontual e, por vezes, eventual, pelo que, podendo entender-se nos quadros da coadjuvação, dependência funcional e direcção, não deve ser confundida com a intervenção ao nível do inquérito. Decerto que o juiz de instrução detém um poder de emissão de directivas, mas só o detém para encarregar os órgãos de polícia criminal da prática de certos concretos actos. Por isto é que não se pode criar uma relação procedimental interna, nem uma orientação directa, visto que não existe uma justificação para tal, porque essa situação acabaria por gerar uma intervenção política²³⁵.

Uma vez que, como já afirmámos, a instrução é ainda um momento que se integra na fase preliminar, estas relações juiz de instrução e órgãos de polícia criminal fazem todo o sentido. Todavia, como já é uma fase posterior do processo, cuja finalidade não é a investigação, estas relações não são dotadas da mesma intensidade como as que se verificam entre Ministério Público e OPC²³⁶. Não obstante, a dependência funcional para com o juiz continua a existir assim como, a autonomia técnica e organizatória, com todas as consequências que temos

Enquanto que no inquérito, a decisão final é uma decisão dependente daquelas actividades de investigação, podemos dizer que, na instrução (deixando de lado o aspecto de ser facultativa), enquanto definição de uma certa questão, as investigações são funcionalizadas ao tipo de questão que é posta e dentro dos limites desta.” Cfr. DA CUNHA, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal...*, p. 156.

²³⁴ Neste sentido, COSTA, José de Faria – “As relações entre o Ministério Público e a polícia”, p. 241.

²³⁵ Neste sentido, DA CUNHA, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal...*, p. 156.

²³⁶ Pedro de Sousa enuncia que “...a intervenção dos órgãos de polícia criminal, ao nível da fase instrutória, tem um carácter pontual (e até eventual), pelo que, podendo entender-se nos quadros da dependência funcional e direcção, não deve a mesma ser confundida com a intervenção ao nível do inquérito.” Cfr. DE SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço, “Relação entre os OPC e o Ministério Público no inquérito e na instrução e a LOIC”, p. 338.

visto, ou seja, o juiz de instrução detém um poder de emissão de directivas, mas só o detém para encarregar os órgãos de polícia criminal da prática de certos actos concretos, devendo esta autoridade judiciária (juiz) informar concretamente o OPC do que pretende na comunicação enviada, nos termos do artigo 290.º n.º 2 do Código de Processo Penal²³⁷.

²³⁷ O poder previsto no artigo 290.º n.º 2 do CPP é o poder de conferir o encargo da pontual e mera coadjuvação dos órgãos de polícia criminal na efectivação de apenas uma ou de várias diligências de investigação que o juiz de instrução entenda serem necessárias e queira delegar. Sendo um mero poder discricionário, não é admissível recurso dos actos que ordenem ou recusem ordenar a realização das diligências, pelo que, se admitido, deve o tribunal superior rejeitá-lo, por manifesta improcedência. Nestes termos, o Acórdão da Relação do Porto de 6 de Dezembro de 1989.

4.9. Algumas características do sistema de dependência funcional na relação Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal

Durante o estudo estudamos a relação Ministério Público/órgãos de polícia criminal, relação essa que tem como trave mestra o conceito de dependência funcional. Neste ponto iremos ver quais os aspectos característicos deste sistema.

O sistema de dependência funcional não modifica o poder disciplinar que continua a pertencer ao superior hierárquico responsável pela entidade policial. No entanto, isto não significa que, no âmbito da Administração da Justiça, não estejamos perante sanções se forem violados deveres funcionais, só que, mesmo nesta situação, o poder disciplinar continuar a pertencer ao superior hierárquico. Por exemplo, se ocorrer uma situação que configura um ilícito penal durante uma actuação ao nível do processo penal, o poder disciplinar não pode ser idêntico a um poder disciplinar ao nível do exercício de funções administrativas. Nesta situação, o superior hierárquico não tem a responsabilidade funcional do comportamento dos órgãos de polícia criminal. Assim, o Ministério Público deve utilizar o seu poder de fiscalização perante os órgãos de polícia criminal. Nestes termos, competirá ao Ministério Público, por sua iniciativa, tomar conhecimento de todos os ilícitos disciplinares praticados no exercício de actividades imputáveis à Administração da Justiça e promover que o superior hierárquico efective a concreta responsabilidade disciplinar do órgão de polícia criminal.

Vimos que os órgãos de polícia criminal, na sua relação com as autoridades judiciais, devem cumprir todos os deveres inerentes a uma relação de supremacia. Um desses deveres é o dever de obediência. Este dever tem alguns limites que devem ser retirados do Direito Administrativo. Assim, o dever de obediência cessa quando o comando do Ministério Público configura um acto ilegal, quando origine a violação injustificada de direitos, liberdades e garantias, ou quando o comando não tenha como objectivo finalidades processuais penais.

As hipóteses colocadas anteriormente não levantam dúvidas, mas pode acontecer que o Ministério Público disponha de orientações de conduta para os órgãos de polícia criminal que, apesar de serem formal e materialmente legítimas, ou seja, naquela investigação determinada. Numa situação deste género, continua a existir dever de obediência dos órgãos de polícia criminal mas, como a actividade destes não é de mera execução, mas de auxílio técnico, o Ministério Público tem de respeitar e aceitar um direito de conformação dos OPC quanto aos

juízos técnico-políciais ao nível da investigação. Não obstante, é óbvio que a decisão final caberá somente ao Ministério Público.

Contudo, se os órgãos de polícia criminal actuarem de forma oposta aos comandos das autoridades judiciária, o que irá acontecer? Ao nível interno, existe o poder disciplinar. Ao nível processual, há que afirmar que a coadjuvação visa um esquema de repartição de competências entre dois órgãos. Para evitar um “atropelo” entre ambos é que existe a coadjuvação, mas se os órgãos de polícia criminal praticarem um acto em desobediência a um comando do Ministério Público, esse acto irá produzir os seus efeitos, porque perante estes, quer o Ministério Público, quer os OPC eram competentes.

Um outro problema inerente à relação Ministério Público/ órgãos de polícia criminal é o respeito pelo dever de sigilo profissional ²³⁸. Dentro do sigilo profissional devemos distinguir o sigilo *stricto sensu* e o dever de confidência.

O dever de confidência das entidades policiais não põe problemas específicos porque de acordo com as regras gerais das instituições de Direito Administrativo, cabe-lhes um dever de informar o Ministério Público de imediato sobre quaisquer assuntos de serviço, assim como o dever de não revelar, sem autorização, qualquer ordem ou assunto. Este dever de confidência pode fundamentar-se no artigo 86.º do Código de Processo Penal, que diz respeito à publicidade do processo e ao segredo de justiça, o qual vincula igualmente os órgãos de polícia criminal.

O dever de confidencialidade é um dever funcional que visa garantir a responsabilidade do titular da função. No caso do processo penal, a confidencialidade é inerente a terceiros externos à Administração da Justiça, pois neste campo os órgãos de polícia criminal têm o dever de informação pelas autoridades judiciárias ²³⁹.

Por seu turno, o dever de sigilo *stricto sensu* diz respeito às matérias confidenciais ou sujeitas a segredo de Estado. O Código de Processo Penal no seu artigo 137.º demonstra que o segredo de Estado abrange igualmente os factos cuja revelação possa causar danos à

²³⁸ O dever de sigilo profissional é um dever inerente à qualidade de funcionário público, tem como conteúdo a obrigação desses funcionários públicos não revelarem a terceiros factos relativos ao seu serviço.

²³⁹ Damião da Cunha escreve que “...quanto às matérias processuais penais, existe um dever de confidencialidade quanto a todos os assuntos de que os órgãos de polícia criminal tenham tomado conhecimento no exercício da sua actividade.” Cfr. DA CUNHA, José Manuel Damião, O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal, p. 253.

segurança interna e externa. Neste caso, os órgãos de polícia criminal estão numa situação de desconforto, visto que pode haver conflito entre o dever de informar as autoridades judiciais e a utilização dessas informações a favor da Administração da Justiça e o dever de não revelação das mesmas, pois a vantagem para a justiça corresponde a um dano para a segurança interna.

CAPÍTULO V

A COADJUVANÇA DOS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL PERANTE O
MINISTÉRIO PÚBLICO

5. Aspectos gerais

Na relação Ministério Público/Órgãos de polícia criminal, existem dois aspectos que apresentam uma maior saliência relativamente à figura da coadjuvação. A iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal tem um carácter de urgência, necessidade e provisoriedade – artigo 249.º n.º 1 do Código de Processo Penal. Ao nível desta iniciativa própria há que procurar saber se esses três conceitos podem ou não ser densificados e se o Ministério Público consegue encontrar formas de conformar este espaço de iniciativa própria dos OPC. Os órgãos de polícia criminal actuam a pedido do Ministério Público. Durante esta actuação é essencial que este mantenha a sua posição de direcção, visto que o *dominus* do inquérito é o Ministério Público. No entanto este poder de direcção é uma faculdade que assiste o Ministério Público e não, uma obrigação logo, o Ministério Público não tem só competência para dirigir, tem igualmente competência para realizar o inquérito e, neste sentido, há que saber em que medida é que tem conhecimentos técnicos para essa realização sem solicitar o encargo dos órgãos de polícia criminal.

5.1. Coadjuvação e iniciativa própria dos OPC

A actuação por iniciativa própria dos órgãos de polícia criminal encontra-se delimitada de duas formas. A saber: intervenção necessária de uma autoridade judiciária para praticar um acto da sua competência e pela constituição de um determinado sujeito como arguido. Isto significa que, em regra, a competência para actuar por iniciativa própria por parte dos OPC termina quando ocorre uma destas situações, porque a iniciativa própria só tem lugar enquanto as autoridades judiciárias não intervierem mas, a sua intervenção também pode ocorrer antes de um destes momentos. Independentemente disso, há que ter noção que a partir do momento em que se afirma o *terminus* do espaço de iniciativa própria dos OPC estes passam a actuar por encargo do Ministério Público²⁴⁰.

²⁴⁰ Como escreve Damião da Cunha “*Resulta, pois, e por fim, que, mesmo apesar da ausência de um momento temporal formal para o espaço de iniciativa própria, não se pode concluir que a elasticidade de iniciativa própria não tenha um limite material, substancial, e, por isso, adaptável às exigências de cada concreto*”

Apesar de existir autonomia dos órgãos de polícia criminal ao nível das medidas cautelares e de polícia será sempre necessário frisar que continua a existir dependência funcional porque estas medidas são um pressuposto da actividade judiciária.

5.2. Coadjuvação e actuação enquanto “auxiliares” do Ministério Público

A actuação dos órgãos de polícia criminal por solicitação do Ministério Público depende sempre do caso concreto e a investigação que deve ser desenvolvida. No entanto, há que ter em conta que sendo o procedimento interno referente a um conjunto de progressivos ajustes que dizem respeito às posições que o Ministério Público decide tomar, isso implica uma diminuição da margem de manobra dos órgãos de polícia criminal. Assim, à medida que o objecto da investigação fica mais delimitado, a actividade dos OPC fica também cada vez mais definida em concreto²⁴¹. Por outras palavras, enquanto no inquérito se estiver numa fase de investigações criminais, os órgãos de polícia criminal têm um papel mais interventivo, pois são os que se encontram melhor preparados logo, as directivas do Ministério Público nesse momento deverão respeitar a autonomia técnica dos OPC. Apesar dos poderes do Ministério Público serem sempre os mesmos, os objectivos é que se alteram à medida que o processo evolui e, conseqüentemente, a margem de liberdade de actuação dos órgãos de polícia criminal também fica mais restringida.

Nestas situações o Ministério Público intervém no processo, mas a intervenção dos órgãos de polícia criminal continua a ser necessária. Contudo, em certos tipos de criminalidade os OPC não estão tão à vontade para intervir. O artigo 270.º do Código de Processo Penal enumera alguns actos que podem ser delegados pelo Ministério Público nos órgãos de polícia criminal, porém, essa possibilidade é apenas isso, uma possibilidade, ou seja, o próprio Ministério Público pode realizar o inquérito em vez de apenas o dirigir²⁴². Por

processo penal.” Cfr. DA CUNHA, José Manuel Damião, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal*, p. 275.

²⁴¹ Como escreve Damião da Cunha “...assumindo o MP a sua titularidade no inquérito, assumindo, pois, a sua direcção, esta há-de traduzir-se numa progressiva redução do espaço de livre apreciação dos órgãos de polícia criminal, até que este se torne nulo, aquando do momento da decisão final.” Cfr. DAMIÃO DA CUNHA, José Manuel, *O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal*, p. 277.

²⁴² Escreve Damião da Cunha, “...o artigo 270.º do CPP, que aceita três tipos de realização do inquérito: realização integral pelo MP, realização primordial pelo MP com intervenção pontual dos órgãos de polícia

exemplo, nas situações de crimes fiscais, o Ministério Público pode perfeitamente realizar o inquérito, porque a investigação destes crimes pressupõe a cooperação de outras entidades que não os órgãos de polícia criminal.

Em suma, o sistema de coadjuvação Ministério Público/órgãos de polícia criminal tem como maior vantagem a criação de uma *relação flexível e elástica*, dado que permite uma maior desburocratização e informalização. No entanto, esta vantagem trás consigo a desvantagem de uma policiazação do inquérito e a consequente desresponsabilização funcional das autoridades judiciais.

criminal, ou realização do inquérito pelos órgãos de polícia criminal, sob a direcção do MP. Desta tríplice possibilidade se verifica que, estando em causa sempre a mesma coadjuvação, nem sempre o auxílio que os órgãos de polícia criminal possam prestar será o mesmo, pois que a justificação para a figura da coadjuvação nem sempre se verificará em função da espécie de problemas postos pelo tipo de criminalidade em causa. Daí que, ao falar-se em elasticidade da figura da competência de coadjuvação, não se possa retirar só um benefício necessário para uma maior intervenção dos órgãos de polícia criminal, mas haja também um verdadeiro benefício para as autoridades judiciais.” Cfr. DA CUNHA, José Manuel Damião, O Ministério Público e os órgãos de polícia criminal, p. 280 e 281.

CONCLUSÃO

No sistema do processo penal português, como temos vindo a analisar, estamos perante um modelo de dependência funcional perante Ministério Público e Órgãos de Polícia Criminal.

Os órgãos de polícia criminal têm um papel preponderante na coadjuvação das autoridades judiciais, intervindo activamente no impulso da actividade processual, coadjuvando o Ministério Público na fase do inquérito, o juiz de instrução criminal na fase da instrução e o juiz na fase do julgamento.

A expressão “delegação” não deve ser interpretada no sentido jurídico-administrativo, pois como atrás afirmámos, Ministério Público e OPC são órgãos independentes e entre eles não existe qualquer relação hierárquica. Desde modo “delegação” deve ser entendido como um conceito de uso corrente no sentido de “encarregar outrem”.

Na verdade o Ministério Público tem a direcção formal do inquérito e aos OPC caberá a investigação. Esta exige o domínio de técnicas, o conhecimento de variáveis estratégicas e a disponibilidade de recursos logísticos que são atribuídos aos órgãos de polícia criminal.

A orientação integra-se no conceito de direcção e significa a possibilidade de o órgão principal (Ministério Público) poder conformar a actividade dos órgãos subordinados (órgãos de polícia criminal) através da emissão de directivas. Neste sentido, o poder de orientação difere do poder de direcção e do mero poder de tutela visto estarem inerentes certos poderes de controlo e apenas esses, enquanto o poder de orientação, apesar de englobar poderes de controlo, também exigir uma espécie de intervenção.

O poder de direcção do Ministério Público face aos órgãos de polícia criminal é um poder directo de contacto com os agentes encarregues da investigação e um poder contínuo e permanente de emitir directivas que dirijam a actividade de investigação.

A actividade dos órgãos de polícia criminal enquanto entidades coadjuvadoras das autoridades judiciais tem uma extrema relevância na definição do objecto do processo. A verdade é que, como vamos explicar neste ponto, o papel dos órgãos de polícia criminal não se esgota na simples e objectiva identificação de que uma dada conduta é juridico-criminalmente censurável e que a essa conduta é aplicável uma determinada norma

sancionatória, a qual tem importância no momento da aquisição da notícia do crime, mas também no momento da dedução da acusação por parte do Ministério Público.

Em primeiro lugar, este modelo tem como característica o facto de não existir qualquer tipo de relação hierárquica, ou seja, orgânica entre os Órgãos de Polícia Criminal e o Ministério Público.

Em segundo lugar, a estrutura orgânica, a acção disciplinar e o funcionamento administrativo das polícias são aspectos estranhos à actuação do Ministério Público, visto este superintender o processo e apenas o processo.

Em terceiro lugar, há que ressaltar que os fins processuais não se encontram na disposição nem do Ministério Público, nem dos órgãos de polícia criminal, porque é a lei que os define. Assim, o Ministério Público actua como dominus do inquérito porque a lei o impõe. Os OPC, porque a lei o impõe, estão sujeitos às orientações do Ministério Público, mas, fora do âmbito de orientação, encontram-se as questões táticas, ou estratégicas puramente policiais.

Em suma, o sistema de coadjuvação Ministério Público/órgãos de polícia criminal tem como maior vantagem a criação de uma relação flexível e elástica, dado que permite uma maior desburocratização e informalização. No entanto, esta vantagem trás consigo a desvantagem de uma policiaização do inquérito e a consequente desresponsabilização funcional das autoridades judiciais.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Carlos Pinto de – “As polícias, a polícia judiciária e o sistema de justiça penal”; in Revista Polícia e Justiça, n.º 8, série III.

ANDRADE, José Carlos vieira de – Os direitos fundamentais da constituição portuguesa de 1976; 2ª Edição e 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 2001.

AMARAL, Diogo Freitas do - *Curso de Direito Administrativo*; Vol I, Almedina, 3ª Edição

BELEZA, Teresa P. e PINTO, Frederico da Costa – *Direito Processual Penal. Os sujeitos processuais e as partes civis*; Textos, FDUNL, Lisboa, 2001

BELEZA, Teresa P. e ISASCA, Frederico - *Direito Processual Penal*; Textos, Lisboa: AAFDL, 1992

BETTIOL, Giuseppe - Instituições de Direito e de Processo Penal, (Tradução do italiano – *Instituzioni di diritto e procedura penale*; 2ª Edição, CEDAM, PADOVA, 1973 – de Manuel da Costa Andrade), Coimbra: Coimbra Editora, 1974.

CAETANO, Marcello - *Manual de direito administrativo*; 7º Reimpressão da 10ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, Vol.II.

CARMO, Rui do – Algumas notas sobre o encerramento do inquérito; in "Que Futuro para o Direito Processual Penal? Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias", Coimbra Editora, 2009

CASTANHEIRA NEVES, António - Sumários de Processo Penal; 1967-1968, Edição 1968

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada; 3ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

Canotilho, J.J. Gomes - *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*; 7ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003.

CLUNY, António Francisco - *O Relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o Poder Judicial em Portugal*; in “Revista do Ministério Público” nº 70.

CHIAVARIO, Mario - Diritto processuale penale : profilo istituzionale; Torino : UTET Giuridica, 2007. - 3ª Edição – XX.

COSTA, José de Faria, *As relações entre o Ministério Público e a Polícia: a experinecia portuguesa; in Boletim da faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume LXX, Coimbra: Coimbra Editora, 1994.*

CUNHA, Paulo Ferreira da - *A Constituição do Crime. Da substancial constitucionalidade do direito penal*; Coimbra: Coimbra Editora, *colecção argumentum* 10, 1998.

CUNHA, Damião da - *O Ministério Público e os Orgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Pena*; UCP, Porto, 1993.

DIAS, João Paulo, FERNANDO, Paula e LIMA, Teresa Maneca - *O papel do Ministério Público*; Publicado pelo centro do centro de estudos sociais, Março 2007

DIAS, Jorge de Figueiredo - *Direito processual penal*; (colecção clássicos jurídicos), Reimpressão da 1ª Edição de 1974, Coimbra editora, 2004.

DIAS, Jorge de Figueiredo - *Sobre os Sujeitos Processuais no novo Código de Processo Penal*; in *Jornadas de Direito Processual Penal (CEJ)*, Coimbra: Almedina.

GONÇALVES, A. Maia – *Código de Processo Penal - Anotado e Legislação Complementar*; 17ª Edição, Almedina, 2009

GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual do Direito Constitucional*; Coimbra: Almedina, 2005, Vol I.

LÚCIO, Álvaro Laborinho - *Sujeitos do Processo Penal (Algumas considerações)*; *Jornadas de Direito Processual Penal - O Novo Código de Processo Penal*, CEJ, Livraria Almedina, Coimbra, 1991

MESQUITA, Paulo dá - *Polícia Judiciária e Ministério Público - Notas para o Enquadramento das suas Relações e Funções no Sistema Português*; in *Revista do Ministério Público* nº 112

MESQUITA, Paulo Dá – *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*; Coimbra Editora, 2003

MONTESQUIEU, Charles - *Do Espírito das Leis* (tradução do Francês – L’Esprit des Lois – de CRISTINA MURACHCO); 3ª Edição, S. Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOURA, Adriano Souto de – *Inquérito e instrução, in jornadas do Direito Processual Penal. O novo Código de Processo Penal*; Almedina, 1995.

PEREIRA, Rui – *O domínio do inquérito pelo Ministério Público*; Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais, Almedina, Coimbra, 2004.

PINTO, Frederico de Lacerda da Costa - *Repetitório de Direito Processual Penal - Curso Semestral*; A.A.F.D.Lisboa, 2000.

PIMENTA, José da Costa - *Código De Processo Penal Anotado*; 2ª Edição, Lisboa.

RODRIGUES, José Narciso da Cunha - *A posição institucional e as atribuições do Ministério Público e das Polícias na Investigação Criminal*; in BMJ, nº 337, Lisboa, 1984.

RODRIGUES, José Narciso da Cunha – *Em Nome do Povo*; Coimbra Editora, 1999.

RODRIGUES, Anabela Miranda - *Celeridade e Eficácia – uma opção político-criminal*; in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria

RODRIGUES, Anabela Miranda - *O inquérito no novo Código de Processo Penal*: Jornadas de Direito Processual Penal – O novo código de processo penal, (CEJ), Coimbra: Almedina.

SILVA, Germano Marques da - *Curso de Processo Penal*; Vol I, 5ª Edição, Lisboa: Verbo.

SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço – *Relação entre os OPC e o MP no inquérito e na instrução e a LOIC*; in Politeia

SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira - *Do inquérito: direcção total ou direcção mitigada*; in Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Défice interpretativo das atribuições dos OPC*; in Politeia, 2005, nº2

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Segurança como tarefa fundamental do Estado*; in Polícia Portuguesa, Lisboa, nº125, 2000.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Teoria Geral do Direito Policial*; 3ª edição, Almedina, 2012.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Da Desjudiciarização e Desjurisdicionalização da Investigação Criminal*; in Politeia. Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Do Ministério Público e da Polícia – Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do ser Humano*; Universidade Católica Editora, Lisboa 2013.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - *Do Objecto do Processo: da Importância dos Órgãos de Polícia Criminal na sua Identificação e Determinação*; Lição Inaugural da Abertura Solene do Ano Lectivo 2006/2007 do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 6 de Dezembro de 2006.

VALENTE, Manuel Monteiro - *Dos Órgãos de Polícia Criminal - Natureza, Intervenção, Cooperação*, Almedina, Coimbra, 2004.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – *Processo penal*; 3ª Edição, Almedina, 2010.

ZENHA, Francisco Salgado - *Notas sobre a instrução criminal*; Universidade do Minho, 2002 (1.ª ed., 1968).

DIPLOMAS

Constituição da República Portuguesa

Declaração Universal dos Direitos do Homem

Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Pacto internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Código Civil

Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Código de Execução de Penas e Medidas Privativas de Liberdade

Código Penal

Código Processo Penal

Estatuto do Ministério Público

Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais

Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana

Lei Orgânica da investigação Criminal

Lei Orgânica da Polícia Judiciária

Lei Orgânica da Polícia Judiciária Militar

Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública

Lei-Quadro Polícia Criminal

Lei de Segurança Interna

Regime Jurídico Segurança privada

Tratado da União Europeia

JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14 de Março de 1990, Processo 40 679/3.^a.

Decreto n.º 11 871 de 6 de Julho de 1926

Decreto 17640 de 22 de Novembro de 1929