

AS REFORMAS PROCESSUAIS E A CRIMINALIDADE NA DÉCADA DE 90

As formas especiais de processo e a suspensão provisória do processo: problemas e bloqueios

Boaventura de Sousa Santos – *Director Científico*
Conceição Gomes – *Coordenadora*

Equipa de Investigação:
Jorge Almeida
Fátima de Sousa
Rita Silva
Pedro Abreu



OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS

**FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Julho de 2002

Índice

Agradecimentos	1
----------------------	---

Introdução geral

Introdução geral	3
1. A “crise” do sistema judicial	4
2. Os movimentos de reforma da justiça	5
As reformas da justiça penal em Portugal	10
3. Objecto, âmbito da investigação e as fontes de dados	15
4. A apresentação do relatório	17

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

1. Introdução	19
2. A criminalidade oculta	20
3. A fase de inquérito	22
3.1. Evolução dos processos pendentes, entrados e findos	22
3.2. A natureza da criminalidade na fase de inquérito	25
3.3. A “selecção” da criminalidade na fase de inquérito	27
4. A fase de instrução	32
4.1. A evolução dos processos pendentes, entrados e findos	33
4.2. A natureza da criminalidade na fase de instrução	35
4.3. Os processos de instrução findos segundo os motivos do termo	36
5. A fase de julgamento	39
5.1. A relação entre os processos entrados na fase de inquérito e na fase de julgamento	39
5.2. Evolução dos processos pendentes, entrados e findos	41
5.3. Natureza dos tribunais e formas de processo	43
5.3.1. Natureza dos tribunais	43
5.3.2. A forma de processo	45
5.4. Caracterização da criminalidade na fase de julgamento	47
6. A extinção do procedimento criminal	58

II

7. A natureza da criminalidade julgada	64
8. A condenação por tipos ou categorias de crimes	69
9. As sanções aplicadas	74
10. Os arguidos	77
11. A duração dos processos findos	79

Capítulo II

Os processos especiais

1. Introdução.....	85
2. O processo sumário.....	87
2.1. A evolução dos processos sumários na década de 90	88
2.2. Os tipos de crime no processo sumário	89
2.3. Os processos sumários na Comarca do Porto	90
Evolução dos processos sumários.....	90
Distribuição por tipo de crime dos processos sumários.....	91
3. O processo sumaríssimo.....	91
3.1. A evolução dos processos sumaríssimos.....	92
3.2. Distribuição, por tipo de crime, do processo sumaríssimo	94
3.3. Os processos sumaríssimo na Comarca do Porto	94
4. O processo abreviado	95
4.1. A evolução dos processos abreviados	97
5. A suspensão provisória do processo.....	99
5.1. A evolução da suspensão provisória do processo	100
6. A eficácia das reformas	103

Capítulo III

Problemas e bloqueios das reformas pela mão dos operadores judiciais

1. Introdução.....	111
2. Bloqueios legais.....	117
Processo sumário.....	121
Processo sumaríssimo	124
Processo abreviado.....	128
Suspensão provisória do processo	134

3. Problemas e bloqueios organizacionais	136
Os Departamentos de Investigação e Acção Penal	138
A coordenação da investigação e da acção penal no âmbito do Ministério Público.....	141
A coordenação a nível das Procuradorias Distritais.....	143
O recrutamento interno e as inspecções	146
Os desempenhos desiguais	149
4. Os turnos nos tribunais	150
5. Recursos materiais e humanos	155
6. A articulação do Ministério Público com as Polícias.....	160
7. Os bloqueios culturais.....	169
8. A formação.....	177

Capítulo IV

Conclusões

Conclusões	185
------------------	-----

Anexos

Painel de Magistrados e Advogados	203
Referências Bibliográficas.....	263

Índice de Quadros

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

Quadro I.1 - Inquérito – Variação anual dos processos pendentes, entrados e findos (1990 – 2000).....	24
Quadro I.2 - Dez tipos de crimes mais representativos registados pelas autoridades policiais..	27
Quadro I.3 - Distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos de termo, por categorias de crime (1998)	30
Quadro I.4 - Distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos de termo, por categorias de crime (1999).....	30
Quadro I.5 - Distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos de termo, por categorias de crime (2000).....	31
Quadro I.6 - Fase de julgamento – variação anual dos processos entrados, pendentes e findos (1990 – 2000).....	42
Quadro I.7 - Distribuição regional da criminalidade arguida por sete tipos de crime mais representativos (Média 1990 – 2000)	50
Quadro I.8 - Distribuição dos tipos de crime agrupados (1990-2000).....	52
Quadro I.9 - Sete tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento (1990).....	54
Quadro I.10 - Sete tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento (2000).....	54
Quadro I.11 - Sete tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento (2001).....	55
Quadro I.12 - Distribuição regional da criminalidade por sete tipos de crime mais representativos (2001).....	57
Quadro I.13 - Natureza do crime dos processos prescritos (1990 – 2000).....	63
Quadro I.14 - Sete tipos de crime julgados mais representativos (1990).....	66
Quadro I.15 - Sete tipos de crime julgados mais representativos (2000).....	66
Quadro I.16 - Sete tipos de crime julgados mais representativos (2001).....	68
Quadro I.17 - Sete tipos de crime com condenação mais representativos (1990).....	69
Quadro I.18 - Sete tipos de crime com condenação mais representativos (2000).....	69
Quadro I.19 - Sete tipos de crime com condenação mais representativos (2001).....	70
Quadro I.20 - Taxa de condenação - Sete tipos de crime julgados mais representativos (1990)	71
Quadro I.21 - Taxa de condenação - Sete tipos de crime julgados mais representativos (2000)	71
Quadro I.22 - Taxa de condenação - Sete tipos de crime julgados mais representativos (2001)	72

Quadro I.23 - Processos findos, julgados, com condenação e taxa de condenação (1990 – 2000)	73
Quadro I.24 - Distribuição das penas aplicadas por ano (1990 – 2000).....	75
Quadro I.25 - Duração entre a data do crime e a data da decisão em primeira instância (1990 – 2000)	80
Quadro I.26 - Duração entre a data de início da fase de julgamento e a data da decisão em primeira instância (1990 – 2000)	82

Capítulo II

Os processos especiais

Quadro II.1 - Crimes de emissão de cheque sem provisão- Forma de processo (1990-2001)	109
--	-----

Índice de Gráficos

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

Gráfico I.1 - Inquérito – Evolução dos processos pendentes, entrados e findos (1990 – 2000).....	23
Gráfico I.2 - Inquérito – Processos entrados por categorias de crime (1994-2000).....	26
Gráfico I.3 - Inquérito - Processos findos segundo o motivo do termo (1991 - 2000).....	28
Gráfico I.4 - Instrução – Evolução dos processos pendentes, entrados e findos (1990 – 2000).....	33
Gráfico I.5 - Instrução – Processos entrados por categorias de crimes (1991-2000).....	35
Gráfico I.6 - Requerimento de abertura de instrução: arguido / assistente (1995-2000)	36
Gráfico I.7 - Instrução – Processos findos segundo os motivos do termo (1991-2000).....	37
Gráfico I.8 - Instrução – Processos findos segundo os motivos do termo (1991-2000).....	38
Gráfico I.9 - Evolução dos processos entrados – Inquérito/Fase de julgamento(1990-2000)	40
Gráfico I.10 - Fase de julgamento – Evolução dos processos pendentes, entrados e findos (1990 – 2000).....	41
Gráfico I.11 - Natureza dos Tribunais (Média 1990-2000)	44
Gráfico I.12 - Forma de processo (Média 1990 – 2000).....	46
Gráfico I.13 - Dez tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento (Média 1990-2000).....	49
Gráfico I.14 - Formas de extinção do procedimento criminal (Média 1990–2000).....	59
Gráfico I.15 - Evolução das formas de extinção do procedimento criminal (1990–2001)	60
Gráfico I.16 - Evolução das prescrições (1990 – 2001).....	61
Gráfico I.17 - Evolução dos processos entrados nas fases de inquérito e de julgamento e processos julgados (1990-2000).....	65
Gráfico I.18 - Arguido segundo a situação processual na fase de julgamento (Média 1990 – 2000).....	78
Gráfico I.19 - Duração média dos processos findos (1990-2001)	79

Capítulo II

Os processos especiais

Gráfico II.1 - Evolução dos processos sumários (1990-2001).....	88
Gráfico II.2 - Evolução dos processos sumários - Comarca do Porto (1990-2001)	90

VIII

Gráfico II.3 - Evolução do Processo Sumaríssimo (1990-2001)	93
Gráfico II.4 - Evolução da suspensão provisória do processo (1990-2000)	101
Gráfico II.5 - Evolução dos processos comum e especiais (1990-2001)	103
Gráfico II.6 - Crimes de condução sem habilitação legal - Forma de processo (Média 1990-2001)	106
Gráfico II.7 - Crimes de condução em estado de embriaguez- forma de processo (Média 1990-2001)	106

Agradecimentos

Este trabalho foi desenvolvido no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. É um dos vários projectos de investigação previstos, para o período 2001 a 2004, no contrato assinado entre o Centro de Estudos Sociais e o Ministério da Justiça destinado a actualizar e a desenvolver a investigação sócio-jurídica sobre os tribunais e a aplicação do direito na sociedade portuguesa.

O objectivo do presente estudo sobre a justiça penal em Portugal consiste, essencialmente, em analisar, na década de 90, a evolução do volume e da duração dos processos, a natureza da criminalidade e avaliar o resultado das reformas introduzidas no ordenamento jurídico-penal com o objectivo de atacar a lentidão da justiça e a massificação de determinados tipos de delinquência, bem como encontrar novas e mais eficazes formas de integração social dos arguidos, através da introdução e do alargamentos de espaços de consenso.

Para a sua execução, contámos com a colaboração e as ideias de muitos senhores magistrados e advogados. Entre eles, um especial agradecimento é devido aos senhores Magistrados judiciais Drs. Ana Paula Guedes, Cacilda Maria Sena, João Ataíde, Mouraz Lopes e Paula Roberto; aos senhores Magistrados do Ministério Público Drs. Jorge Duarte, José Carlos Franco, Manuel Gonçalves, Maria Hortênsia Calçada e Luís Filipe Constantino; e aos senhores Advogados Prof. Doutor Germano Marques da Silva, e Drs. Jacob Simões, Rodrigo Santiago, Rui da Silva Leal e Seguro Pereira que, com generosidade, prescindiram do seu fim-de-semana para virem debater connosco esta questão.

Agradecemos, também, o tempo e a disponibilidade do Sr. Chefe de Gabinete do Procurador-Geral da República, Dr. António Leões Dantas; dos Srs. Procuradores-Gerais Adjuntos Dr. Arménio Augusto Malheiro de Castro Sottomayor, Dr. Euclides Dâmaso, Dr. João Dias Borges e Dr. João Manuel da

Silva Miguel; da Sra. Procuradora da República, Dra. Maria Paula Galvão Garcia; da Dra. Lúcia Nunes da Cruz, Juíza do Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto; do Sr. Comandante, Superintendente-Chefe da PSP do Porto, António Herlander Pereira Chumbinho; e do Sr. Comissário, José Carlos Ribeiro Neto, Chefe do Núcleo de Investigação Policial do Comando Metropolitano do Porto.

Agradecemos, ainda, a documentação disponibilizada pelos Srs. Drs. António Leões Dantas e João Dias Borges, pelo Sr. Comandante, António Herlander Pereira Chumbinho, e pelo Sr. Comissário, José Carlos Ribeiro Neto.

Um último agradecimento às Dras. Sara Araújo e Madalena Duarte pela sua colaboração na execução do relatório.

Introdução geral

O Estado de Direito confere ao sistema jurídico penal, constituído pelas normas e pelo conjunto de instituições que as aplicam, um lugar privilegiado na definição da ordem e do controlo social. As normas penais, substantivas e processuais, tenderão a reflectir os princípios e as estratégias políticas dominantes do controlo social, globalmente definidos pelo ordenamento jurídico estatal. Naturalmente que a vigência de um Estado de direito democrático, como é o caso do Estado português, exige, ainda, às normas penais, quer à sua estatuição oficial, quer à sua aplicação, não só um esforço de compatibilização com os princípios e valores socialmente dominantes e com a normatividade emergente das relações sociais pelos quais se regem os comportamentos, mas também com os princípios gerais e direitos fundamentais que a ele presidem.

Neste relatório, privilegiamos uma abordagem sociológica da justiça penal centrada na sua dimensão processual. É complexa a interacção entre o direito processual e a administração da justiça. As normas processuais podem, por exemplo, condicionar o volume da litigiosidade. No caso da justiça penal, medidas como o princípio da oportunidade podem alterar o volume e a estrutura da criminalidade existente no sistema judicial. Também a introdução de formas processuais mais expeditas ou a eliminação de procedimentos mais burocratizados podem diminuir a duração média dos processos e o volume das pendências e, por essa via, tornar a justiça mais acessível e mais democrática.

Dado o vasto campo de análise da dimensão processual da justiça penal, este relatório centra-se em dois objectivos essenciais: na análise e caracterização das tendências e da natureza da criminalidade na década de 90 e na avaliação da eficácia das reformas do direito processual penal dirigidas à pequena e média criminalidade. Essas reformas, induzidas pelo crescimento do número de processos, foram introduzidas no ordenamento jurídico com o objectivo de criar mecanismos de celeridade e eficácia na administração da justiça penal. Trata-se

de reformas que, no essencial, visam evitar o uso indiscriminado do processo comum, criando outras respostas processuais ao volume e à estrutura da criminalidade.

1. A “crise” do sistema judicial

Em Portugal, tal como na generalidade dos países europeus, o debate social e político sobre a justiça é, hoje, dominado por dois factores: a chamada “crise da justiça”, cujos principais sintomas são a grande morosidade, a grande inacessibilidade, o grande desperdício organizacional e administrativo, e a generalização dos movimentos de reforma para a combater.

As estatísticas da justiça mostram que a procura social do sistema judicial, globalmente considerado, tem registado um crescimento constante na última década, mantendo a tendência iniciada na década de 80. Transformações de ordem económica, social e legal induziram ao crescimento dramático do número de processos entrados nos tribunais portugueses, trazendo novos problemas e exigindo novas funções ao judiciário¹.

No que respeita à justiça penal, factores económico-sociais conduziram a fenómenos de criminalização (caso dos cheques sem provisão, consumo e tráfico de droga e condutas rodoviárias) e ao aumento da chamada criminalidade “urbana” (furtos e roubos) associada ao consumo de droga, levando ao crescimento em flecha do volume da criminalidade. A este crescimento quantitativo, iniciado no princípio da década de 80, seguiu-se, nos anos mais recentes, uma transformação qualitativa dominada por dois tipos de criminalidade: a chamada criminalidade complexa, porque cometida com sofisticados recursos financeiros e administrativos por indivíduos política ou economicamente muito poderosos, e uma criminalidade urbana constituída por delitos contra a propriedade, que se distingue pelo uso da violência e está relacionada com graves problemas sociais, como o consumo de droga e a exclusão social de certos grupos populacionais.

¹ Sobre os factores que influenciaram o volume e a natureza da litigação em Portugal, ver Santos *et. al*, 1996.

A lentidão da justiça, inicialmente induzida pelo crescimento exponencial de processos, é consensualmente reconhecida como um dos problemas mais graves dos actuais sistemas judiciais,² com custos sociais, políticos e económicos muito elevados. Os relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e outros estudos, quer nacionais, quer internacionais, identificaram um conjunto de problemas concorrentes para a morosidade da justiça e, em geral, para a ineficiência dos sistemas judiciais. De entre eles, destaca-se a insuficiência de infra-estruturas judiciárias e de recursos humanos; o aumento considerável de litígios em resultado de alterações de ordem legislativa, social, económica ou outra; a crescente complexidade dos casos, quer no âmbito da justiça cível, quer no âmbito da justiça criminal; a escassez de recursos financeiros; a ausência ou limitação de recurso aos meios alternativos de resolução de conflitos; a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a ausência de mecanismos de comunicação e interacção expeditos no interior do sistema judicial e nas relações deste com outras instituições; uma legislação processual pouco flexível; os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades decorrentes de uma estrutura muito burocratizada; a opacidade do sistema judicial; e a sua distância social.

2. Os movimentos de reforma da justiça

O conceito de reforma judicial, orientado para a modernização e transformação da administração da justiça, é um conceito complexo. Pode envolver mudanças relativas a aspectos materiais, culturais, de formação, organizacionais, mais ou menos estruturantes do ordenamento jurídico. Ao analisarmos a experiência comparada, verificamos que, na maioria dos países da

² Em França, o presidente da Comissão nomeada para avaliar, nos anos de 1996 e 1997, os meios ao dispor dos tribunais franceses afirmava na conclusão dos trabalhos: "actualmente, o nosso problema não é tanto ajudar o cidadão a ter acesso à justiça, mas ajudá-lo a dela sair, isto é, criar condições que permitam uma resposta da justiça num prazo razoável" (Jolibois *et al.*, 1996-1997).

Também em Espanha, o Presidente do Tribunal Supremo considerava, aquando da abertura do ano judicial em 1999, que "a lentidão é a principal doença que afecta a justiça e que impede o não cumprimento do direito constitucional de tutela efectiva dos direitos dos cidadãos". Acrescentando que a maioria das reclamações que chegam ao Conselho Geral do Poder Judicial decorrem das demoras injustificadas na tramitação dos processos (Gómez, 1999: 18-25).

Europa, o movimento reformador concentrou-se em soluções de carácter processual. Contudo, os recentes programas de reforma, apesar de continuarem a dar significativa importância a medidas de carácter processual, começaram, desde meados da década de 90, a ser acompanhados de outras medidas, como meios alternativos de resolução de conflitos e medidas relativas à administração e gestão do sistema judicial.

Sabemos que as reformas da administração da justiça são resultado de um conjunto complexo e, por vezes, contraditório de diferentes forças e factores sociais. O peso desse conjunto nos processos de transformação da justiça depende da realidade social e do contexto político-cultural de cada país. Por exemplo, nos países que vivem processos de transição democrática, a reforma do sistema judicial é incluída nos programas de governo por se considerar que o processo democratizador depende de um novo paradigma judicial: mais democrático, mais sensível aos direitos e garantias fundamentais e mais eficiente.

Independentemente do lastro reformador, assistimos, um pouco por todo o lado, à mobilização dos Estados para a reforma dos sistemas judiciais. As agendas políticas de países tão diversos como Moçambique, Rússia, África do Sul, Colômbia, França, Holanda, entre muitos outros, incluem projectos de reforma da justiça (Santos, 2001)³.

Por exemplo, na Europa, o sistema judicial holandês está viver um dos processos mais amplos de reforma, através da implementação do programa “Administração da Justiça para o século XXI”. Os principais objectivos deste programa são tornar a justiça mais acessível, mais próxima dos cidadãos e mais aberta à sociedade, combater a morosidade judicial, renovar as infra-estruturas judiciais, melhorar o desempenho dos tribunais, através da introdução de mecanismos integrados de gestão dos processos e dos tribunais, e criar de meios alternativos de resolução de litígios (Albers, 2000).

³ Santos (2001: 172-179) faz uma análise da globalização dos sistemas democráticos e do direito, discutindo a crescente visibilidade e protagonismo dos tribunais e a exigência global de uma reforma dos sistemas judiciais e do Estado de Direito.

Também em França e Espanha, citando apenas dois dos países mais próximos, o sistema judicial tem sido objecto de várias medidas reformadoras. Em Espanha, por exemplo, o Governo e os partidos Popular e Socialista subscreveram, em 28 de Maio de 2001, um Pacto de Estado sobre os princípios, objectivos e procedimentos que hão-de reger um novo modelo de justiça e sobre os meios e as acções que devem ser tomados nesse sentido. Entre eles, destaca-se a elaboração de uma nova lei do processo penal com o objectivo geral de acelerar a tramitação dos processos, designadamente através da introdução de alterações aos “processos abreviados”, da possibilidade de julgamento imediato dos crimes menos graves e dos crimes em flagrante delito, e da simplificação da tramitação processual dos casos mais complexos.

Em França existe, desde 1998, um importante movimento reformador no sentido de promover *“uma justiça ao serviço dos cidadãos; uma justiça ao serviço das liberdades; e uma justiça independente e imparcial”* (Ministério da Justiça francês, 01/07/02). As reformas legislativas mais recentes incidiram, em especial, em alterações aos códigos Penal e do Processo Penal em matéria de corrupção e no sentido do reforço da eficácia do processo penal.

A justiça é, também, uma das matérias prioritárias do Conselho da Europa⁴. Em matéria de justiça penal, o Conselho da Europa considera que *“desde o início dos anos 70 muitos países têm vindo a sentir problemas crescentes na administração da justiça criminal”* (Cf. Council of Europe, 1996:9). De entre os vários factores concorrentes para esses problemas, destaca o aumento do número de processos crime, a judicialização de determinadas práticas sociais e as crescentes expectativas dos cidadãos, no que diz respeito à rapidez, eficácia e imparcialidade no tratamento dos processos de natureza criminal.

A situação com que se confrontava a justiça criminal nos vários Estados membros levou o Conselho da Europa, através do Comité Europeu para os

⁴ Sobre as actividades do Conselho da Europa para a promoção da eficácia da justiça, Cf. Relatório do Observatório Permanente da Justiça “A Administração e Gestão da Justiça- análise comparada das tendências de reforma”, Novembro, 2001.

Problemas Criminais (CDPC), a criar, em 1972, um programa de estudos com vista a conhecer, em profundidade, o funcionamento dos sistemas de justiça criminal.

Uma das primeiras etapas da execução daquele programa foi marcada pela publicação, em 1980, do Relatório sobre a Descriminalização. O principal objectivo do Relatório era incentivar o tratamento dos problemas da criminalidade de forma mais eficiente, atribuir à sociedade um papel mais relevante na resolução dos casos, e tornar os processos mais justos e menos impessoais.

Ainda na década de 80, a eficiência e eficácia do sistema de justiça criminal foi tema da 17ª Conferência de Estudos Criminológicos, realizada em 1987. A base da discussão centrou-se no facto de, essencialmente nas primeiras fases do processo, o trabalho de cada departamento ou órgão da justiça criminal ser, em grande medida, condicionado pelo trabalho e pelas decisões tomadas por outros departamentos ou órgãos. Esta situação obriga a uma nova abordagem da cooperação organizacional e a uma definição mais clara dos objectivos da justiça e das funções de cada departamento (Cf. Council of Europe, 1996: 10).

No mesmo ano, o Comité de Ministros do Conselho Europeu adoptou a Recomendação n.º R (87) 18 sobre a simplificação da justiça penal (adoptada na 410ª reunião dos Delegados dos Ministros). No preâmbulo, enfatiza-se que a demora no tratamento dos processos crime conduz o direito criminal ao descrédito e afecta a própria administração da justiça. Considera-se, ainda, que os atrasos na justiça criminal poderiam ser remediados *“não apenas com os recursos que lhe são atribuídos e a forma como esses recursos são utilizados, mas também, com uma melhor definição das prioridades na condução da política criminal”*. Para tal, recomenda-se aos Estados-membros a adopção de um conjunto de medidas, designadamente o recurso ao princípio da oportunidade dos procedimentos judiciais, a formas de processos especiais para o tratamento de infracções menores, a medidas de descriminalização e a medidas de simplificação processual.

Os atrasos na justiça criminal fizeram, também, parte da agenda do 9º Colóquio sobre Criminologia, realizado em 1989. O debate centrou-se em questões relacionadas com a importância do papel da gestão na administração da justiça. As conclusões reflectem a relevância do tema, defendendo-se que muitas das soluções para a eficácia da justiça passam pela introdução, no sistema judicial, de métodos modernos de gestão, pela formação dos funcionários na área da administração/gestão e pela avaliação sistemática do desempenho dos órgãos judiciais com vista à introdução imediata de correcções, sempre que tal se justifique.

Em 1991, o Comité Europeu para os Problemas Criminais (CEPC) adoptou os termos de referência de um grupo de especialistas em gestão da justiça criminal, constituído como antecessor do chamado Grupo de Projecto, cujo relatório final foi apresentado em 1995. O principal objectivo desse Grupo era conhecer e analisar as novas técnicas de gestão utilizadas, pelos Estados-membros do Conselho da Europa, na administração da justiça criminal, que pudessem ajudar a resolver os problemas relativos à independência, ao papel e às tarefas dos magistrados, aos sistemas de informação e comunicação, aos recursos humanos e às infra-estruturas (Cf. Council of Europe, 1996: 11, 12).

O Relatório do Grupo de Projecto começa por considerar que a efectividade e eficiência da justiça criminal pode aumentar através de quatro estratégias diferentes, cada uma delas baseada numa abordagem distinta, a saber:

- a) A abordagem processual *lato sensu*, cujo principal objectivo é diminuir o número de processos entrados no sistema de justiça criminal. Para esse efeito, recorre-se a novas políticas criminais, como a descriminalização, mediação, entre outras;
- b) A abordagem processual *stricto sensu* que enfatiza a simplificação do processo penal como meio de tornar a justiça criminal mais eficiente e eficaz;

- c) A abordagem gestonária, centrada na mobilização e optimização dos recursos e na adopção de estratégias e técnicas inspiradas no sector privado;
- d) Por último, a abordagem orçamental, que parte do princípio que mais recursos financeiros disponíveis permitirão ao sistema lidar melhor com a quantidade de trabalho e, por essa via, ser mais eficiente.

O Grupo de Projecto considera que qualquer uma das estratégias pode ter efeitos positivos na administração da justiça criminal. E a combinação das várias estratégias, por exemplo, a introdução de medidas de descriminalização e o aumento de recursos, pode potenciar aquela eficácia. Contudo, o Grupo considera que a abordagem pela via da gestão é essencial para a eficácia da administração da justiça criminal.

As reformas da justiça penal em Portugal

Em Portugal, à semelhança de outros países europeus, as medidas judiciais mais significativas introduzidas no sistema judicial, nos últimos anos, foram dirigidas à resolução do problema da ineficiência e da lentidão da justiça. Com esse objectivo, introduziram-se alterações, designadamente aos códigos de Processo Civil e Penal no sentido da simplificação e aceleração da tramitação processual, às leis substantivas no sentido da desjudicialização e descriminalização de certas práticas e às leis de organização judiciária.

No domínio da justiça penal, uma das propostas de reforma que vem sendo discutida entre os operadores judiciários é a introdução na ordem jurídica penal do chamado *princípio da oportunidade*, visando uma política criminal pragmática e diferenciada. Partindo do pressuposto de que a justiça é um bem escasso, o que inviabiliza o princípio da “justiça para todos”, alguns juristas defendem que é fundamental introduzir mecanismos de selecção que, com recurso a critérios claros, façam a triagem dos crimes que devem ou não ser investigados⁵.

⁵ Sobre o princípio da oportunidade e a controvérsia da sua aplicação, Cf. Dias, 1998: 93 ss. e Andrade, 1997: 317-358.

Trata-se, assim, de um princípio que pressupõe que nem todas as práticas ilegais registadas devem ser investigadas ou, pelo menos, investigadas com a mesma intensidade, o que permite que se possa decidir, definidos determinados critérios, quais os crimes que devem ser mais intensamente investigados, isto é, decidir como devem ser geridos os recursos de investigação criminal existentes. Opõe-se-lhe o princípio da legalidade, em vigor na nossa ordem jurídica, que determina que todos os crimes objecto de denúncia devem ser investigados.

Uma outra medida de combate ao volume da criminalidade é a descriminalização de certas práticas, como aconteceu no caso dos cheques sem provisão pós-datados. É, contudo, necessário ressaltar que algumas das medidas de descriminalização, embora tendo como efeito a retirada de determinadas práticas da alçada da jurisdição penal, nem sempre significam a sua desjudicialização, isto é, os processos podem continuar no sistema judicial, apenas transitam para outra jurisdição. No caso dos cheques, a diminuição do recurso ao sistema de justiça penal pode implicar a sua transferência para a justiça cível. Acresce que, além dos naturais limites da descriminalização, as transformações sociais podem determinar um movimento de sentido contrário, impondo a criminalização de outras práticas, como, por exemplo, as práticas relacionadas com certas actividades económicas, de informática e certas condutas rodoviárias.

A par das medidas que visam diminuir o volume de processos entrados nos tribunais foram introduzidas outras, cujo principal objectivo é a celeridade da tramitação processual, como é o caso dos processos especiais ou do instituto da suspensão provisória do processo, que analisaremos no capítulo 2.

Como acima referimos, na última década, as principais reformas, de carácter processual, introduzidas no sistema de justiça penal, tiveram como objectivo principal a celeridade processual.

O Código de Processo Penal actualmente em vigor foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro. Um dos objectivos deste diploma era a construção de um sistema processual *“que permita alcançar, de uma forma célere*

e eficaz, as finalidades da realização da justiça, da preservação dos direitos fundamentais das pessoas e da manutenção da paz social” e “simplificar, desburocratizar e acelerar a tramitação processual” (Cf. Preâmbulo), designadamente através de medidas de simplificação do sistema de notificações, da regulamentação da matéria relativa a prazos, e criando duas formas especiais de processo: o processo sumário e o processo sumaríssimo.

Em 1995, realizou-se uma primeira reforma processual (Decreto-Lei n.º 317/95, de 28 de Novembro) no sentido de adaptar o direito penal adjectivo às alterações realizadas ao direito penal substantivo (Cf. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março). Esta nova reforma introduziu mecanismos de promoção da celeridade processual, redefinindo, por exemplo, a competência do tribunal singular e do tribunal colectivo em função da moldura penal aplicável ao crime em julgamento, na tentativa de reservar a intervenção do tribunal colectivo aos casos de maior gravidade.

Em 1998, o legislador, reconhecendo que não foi possível alcançar, na prática, os objectivos de celeridade e eficácia das formas especiais de processo adoptadas em 1987, introduziu alterações ao processo penal (Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto) com o objectivo último de distinguir o tratamento processual da pequena/média criminalidade e da criminalidade maior. Nesse sentido, a suspensão provisória do processo passou a ser aplicável na fase de instrução e também a crimes puníveis com pena de prisão até 5 anos, e os efeitos da confissão livre, integral e sem reservas foram estendidos aos crimes puníveis com pena de prisão não superior a 5 anos.

Foram, ainda, introduzidas mudanças nas formas especiais de processo existentes. No processo sumário, alargou-se a competência do tribunal singular aos casos de concurso de crimes, desde que o Ministério Público entenda que não deve ser aplicada, em concreto, pena de prisão superior a 5 anos; eliminou-se o requisito da idade mínima do arguido (que era de 18 anos); possibilitou-se o adiamento da audiência até ao trigésimo dia posterior à detenção; e restringiram-se os casos de reenvio do processo para a forma comum.

Quanto ao processo sumaríssimo, possibilitou-se o recurso a esta forma processual para julgar crimes a que corresponda uma moldura penal até 3 anos de prisão (anteriormente era de 6 meses) ou só com pena de multa; eliminou-se a audiência de julgamento, criando, em sua vez, um procedimento de notificação da proposta de pena ao arguido, à qual ele se pode opor (se tal acontecer, o processo segue a forma comum).

Ainda no sentido de distinguir o tratamento processual da pequena e média criminalidade e da criminalidade maior, foi criada uma nova forma de processo especial: o processo abreviado. Relativamente ao processo comum, tem prazos mais curtos na fase de inquérito (90 dias) e da instrução, sendo aplicável a crimes da competência do tribunal singular, desde que existam provas simples, evidentes e recentes.

A reforma veio, também, modificar o regime de declaração de contumácia, que passou a ter um papel meramente residual⁶, e o regime do julgamento na ausência do arguido, podendo, agora, ser efectuado sempre que àquele tenha sido aplicada a medida de coacção “termo de identidade e residência”, obrigatoriamente aplicada, por imposição legal, aquando da constituição de arguido.

Em 2000 (Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio), o legislador alterou o regime de suspensão provisória do processo e a duração dos efeitos da suspensão no que se refere aos crimes de maus tratos entre cônjuges ou equiparados e entre pais e filhos, permitindo o recurso à suspensão provisória do processo a livre requerimento da vítima e alargando o tempo máximo de duração da suspensão do processo (de 2 para 5 anos).

Com relevância para a determinação e clarificação dos poderes e atribuições dos órgãos de polícia criminal e das autoridades judiciárias titulares do poder de direcção do inquérito, foi publicada a Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto) com o objectivo de

⁶ Abrangendo apenas os arguidos que, não tendo prestado termo de identidade e residência, não seja possível notificar do despacho que designa dia e hora para a audiência, nem deter ou prender preventivamente para assegurar o comparecimento em audiência.

clarificar, racionalizar e operacionalizar a organização da investigação criminal, delimitando “o âmbito da autonomia técnica e tática” das polícias, repartindo competências entre as várias estruturas policiais e criando “*mecanismos de coordenação estratégica e operacional da investigação criminal, nos seus diferentes níveis territoriais e hierárquicos*”. Esses objectivos foram “*prosseguidos essencialmente mediante a genérica delimitação das competências para a investigação criminal entre a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública (...), a criação do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal (...) e definição dos conceitos de autonomia técnica e tática das polícias na actividade de investigação*”⁷.

A principal mudança operada por esta lei refere-se à delimitação da competência específica dos diferentes órgãos de polícia criminal. De acordo com a Lei Orgânica da Polícia Judiciária, em vigor ao tempo da promulgação da Lei de Organização da Investigação Criminal, a investigação de vários crimes era da competência exclusiva da Polícia Judiciária por deferimento presumido do Ministério Público. Com a aprovação da nova Lei, a Polícia Judiciária passou a ter competência reservada para a investigação de um conjunto de crimes – criminalidade mais complexa e mais grave-, passando todos os restantes crimes a serem investigados pela Guarda Nacional Republicana (GNR) ou pela Polícia de Segurança Pública (PSP) nas respectivas áreas de competência, com excepção daqueles que, através de um processo de delegação de competência para a investigação de um determinado crime, o Procurador-Geral da República deferir à Polícia Judiciária, ouvido o director nacional da Polícia Judiciária e, consoante os casos, o comandante-geral da Guarda Nacional Republicana ou do director nacional da Polícia de Segurança Pública.

No final do ano de 2000 (Decreto-Lei n.º 320-C/2000, de 15 de Dezembro), no âmbito das chamadas “onze medidas”, o legislador estabeleceu medidas que visavam a simplificação processual e o combate à morosidade. De entre essas medidas, destacamos, no âmbito da justiça penal, a utilização da citação por via

⁷ Cf. “Observações sobre o Projecto de Proposta de Lei sobre a Investigação Criminal” do Conselho Superior do Ministério Público” in http://www.pgr.pt/portugues/grupo_soltas/pub/csmp/42/anexo1.htm.

postal simples ao arguido que haja prestado termo de identidade e residência; a limitação da possibilidade de adiamento da audiência de julgamento; a audição de testemunhas e peritos por videoconferência; a realização de perícias por entidades privadas (desde que certificadas); e a limitação do número de testemunhas em julgamento.

3. Objecto, âmbito da investigação e as fontes de dados

Como acima referimos, o legislador introduziu no ordenamento jurídico-penal formas especiais de processo com um duplo objectivo: criar mecanismos de celeridade e eficácia na administração da justiça penal e tratar processualmente, de forma diferenciada, a pequena e média criminalidade e a criminalidade mais grave. Apesar de algumas dessas medidas terem sido previstas no Código de Processo Penal, em vigor desde 1998, as estatísticas da justiça mostram que continuam com um baixo nível de aplicação, muito aquém do seu potencial, tanto mais que a larga maioria dos crimes que constituem a criminalidade dominante são crimes que integram a chamada pequena e média criminalidade. O que significa que, apesar de todos os esforços legais e institucionais e das vantagens que lhes são comumente reconhecidas, o sistema judicial continua a apresentar uma grande imunidade àquelas formas especiais de processo.

O objectivo central deste projecto consiste, assim, na avaliação da aplicação das formas especiais de processo (processo sumário, processo sumaríssimo e processo abreviado) e da suspensão provisória do processo.

A recolha de dados que serviu de base às análises que apresentamos neste relatório foi feita com recurso a métodos quantitativos e qualitativos. Começámos por analisar estatisticamente o desempenho do sistema judicial, na década de 90, no que respeita à justiça penal. Para algumas das variáveis analisadas, foi possível apresentar dados de 2001, embora se trate de dados ainda não definitivos. Tendo como fonte as bases de dados do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, as Estatísticas da Justiça e os relatórios da Procuradoria da República, tratámos estaticamente os seguintes dados: volume e natureza da criminalidade nas diferentes fases

processuais, formas de extinção do procedimento criminal, perfil social dos arguidos e duração dos processos.

Procedemos, ainda, à análise estatística da evolução da aplicação das diferentes formas especiais de processo, bem como da natureza da criminalidade que lhe foi associada. Analisámos, de forma mais detalhada, as formas de processo em que foram acusados os crimes de emissão de cheques sem provisão e os crimes de condução de veículo em estado de embriaguez e de condução sem habilitação legal, por serem crimes-tipo, susceptíveis de aplicação de algumas formas especiais de processo.

A análise de dados estatísticos tem como referência o território nacional. Com o objectivo de tornar possível uma análise sociológica mais detalhada do desempenho de uma comarca específica, no que respeita à aplicação dos processos especiais e da suspensão provisória do processo, procedemos à análise da aplicação daquelas medidas na comarca do Porto. A escolha desta comarca deveu-se ao facto de ser uma comarca situada num contexto social urbano, com grande volume de tipos de crime integrantes da chamada pequena e média criminalidade, e de aí existir um Tribunal de Pequena Instância Criminal, com competência para o julgamento dos processos especiais.

Para melhor compreendermos o contexto institucional da realização do inquérito e da articulação entre o Ministério Público e as polícias nesta fase processual, e para identificarmos os principais factores de bloqueio à aplicação das formas especiais de processo era fundamental ouvir os operadores judiciais. Para tal, realizámos várias entrevistas semi-estruturadas com juizes, magistrados do Ministério Público e agentes policiais com funções de coordenação e recorremos à realização de um painel no qual intervieram, em número igual de participantes, magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e advogados, num total de 15 pessoas.

O painel foi, naturalmente com a autorização de todos os participantes, integralmente gravado e posteriormente transcrito. As transcrições, depois de ligeiramente revistas, foram enviadas para eventuais correcções a cada um dos

intervenientes. A sua publicação inclui todas as correcções que os próprios entenderam fazer. Neste relatório incluem-se alguns excertos das entrevistas e do painel de modo a que possamos identificar, à luz da experiência e da opinião dos operadores judiciais entrevistados e intervenientes no painel, os principais problemas e factores de bloqueio à aplicação das formas especiais de processo. Acreditamos que elas são, de algum modo, representativas das opiniões existentes nas suas profissões.

A análise documental efectuada foi importante para conhecermos as linhas estruturantes, superiormente definidas, da intervenção no inquérito do Ministério Público e das polícias, em especial da Polícia de Segurança Pública.

4. A apresentação do relatório

Este relatório está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo centramos a nossa análise em indicadores estatísticos que nos permitem conhecer, em termos quantitativos, a evolução do volume e da natureza da criminalidade denunciada e julgada, as formas de extinção do procedimento criminal e a eficácia, ou a ausência dela, com que o sistema judicial administra a justiça penal. Para esta análise, a principal informação é-nos dada pelo número de processos entrados em cada um dos anos; pelos processos pendentes para o ano seguinte; pelos tipos de crime entrados no sistema judicial; pelas formas de extinção do procedimento criminal; e pela duração média dos processos em primeira instância.

No segundo capítulo, a nossa análise incide sobre as formas especiais de processo. Descreveremos o seu regime jurídico e analisaremos, em termos quantitativos, a evolução da sua aplicação no ordenamento jurídico português. Apresentaremos alguns indicadores estatísticos que nos permitem uma primeira avaliação da sua implementação e nos ajudam a traçar e a caracterizar o quadro de divergência entre as normas jurídicas definidoras daqueles institutos e a sua aplicação prática.

No capítulo 3, procuramos mapear alguns problemas e bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar como impeditivos de uma execução eficaz da fase do inquérito e da aplicação das formas especiais de processo, sistematizando a avaliação e o discurso dos diferentes agentes judiciais sobre eles.

Terminamos este relatório com as conclusões.

Em anexo, incluímos, na íntegra, a transcrição do debate do painel realizado.

Capítulo I

As tendências da criminalidade na década de 90

1. Introdução

Tendo como fontes principais de informação as estatísticas oficiais do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (GPLP) e os relatórios da Procuradoria-Geral da República, procedemos, como já referimos, à análise do volume, da natureza da criminalidade registada nas fases de inquérito, de instrução e de julgamento, e da duração dos processos, e à identificação do perfil social dos arguidos⁸.

Como se verá, apesar do aumento dramático do número de processos crime no sistema judicial, é muito significativa a sua discrepância nas diferentes fases processuais. As bases de dados do GPLP, a que temos acesso, só nos permitem uma caracterização, mais detalhada, da criminalidade registada na fase de julgamento. Faremos, contudo, a análise possível do volume e da natureza da criminalidade nas fases de inquérito e de instrução.

O processo judicial inicia-se com a abertura do inquérito em resultado da notícia de um crime. O inquérito, que é obrigatoriamente aberto sempre que há uma denúncia ou o conhecimento directo pelas autoridades (no caso dos crimes públicos) da prática de certo ilícito criminal⁹, é a fase normal de investigação de um crime, tendo em vista a decisão de acusação ou não pelo Ministério Público (MP)¹⁰.

⁸ Sobre a evolução da litigação penal nos tribunais até 1993, (Cf. Santos *et al.* 1996: 293-385).

⁹ De acordo com o disposto no artigo 262º n.º 2 do Código de Processo Penal (CPP) “ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de um inquérito”. As excepções a que alude o Código dizem respeito aos crimes vulgarmente designados por semi-públicos e particulares em que o exercício da acção penal está dependente de queixa para os primeiros e de acusação particular para os segundos.

¹⁰ O inquérito compreende “o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher provas, em ordem à decisão sobre a acusação” (cf. artigo 262º do CPP).

A instrução é uma fase facultativa que pode ser accionada desde que verificados alguns pressupostos¹¹. Pode ser requerida pelo arguido ou pela vítima (assistente) e é dirigida por um juiz de instrução. Este pode pronunciar o arguido confirmando a acusação do Ministério Público ou acusando-o, caso o Ministério Público o não tenha feito, ou, contrariando a acusação, mandar arquivar os autos. Só os processos crimes que são acusados ou pronunciados transitam para a fase de julgamento.

A actuação, em cada uma das fases processuais, de vários mecanismos de selecção da criminalidade leva ao chamado “efeito-de-funil” e à existência de grandes desajustamentos no volume e na estrutura da criminalidade denunciada e julgada. Mas o primeiro e, quiçá, principal desajustamento verifica-se antes da introdução do conflito no sistema judicial, isto é, antes da denúncia. Estamos, pois, no domínio da criminalidade oculta que os estudos indicam ser muito superior à criminalidade denunciada.

2. A criminalidade oculta

É no momento da denúncia que se decide a relação entre a criminalidade real e a criminalidade conhecida ou registada. A criminalidade que não é oficialmente registada constitui a chamada “criminalidade oculta” ou “cifras negras do crime”. Não se conhecendo a criminalidade oculta, é difícil estabelecer o volume e a estrutura da criminalidade real, bem como apurar a sua representatividade social¹².

De entre as várias técnicas conhecidas para a aproximação à criminalidade real¹³ destacamos os inquéritos de vitimização, através dos quais se pretende

¹¹ Cf. artigo 287º do CPP. Nos crimes mais complexos, a abertura de instrução é, em regra, requerida. À sua abertura são apontados, com frequência, objectivos meramente dilatatórios.

¹² Segundo Dias e Andrade (1992: 132), começou por se entender que a criminalidade conhecida reproduziria a estrutura da criminalidade real, o que permitiria, a partir das estatísticas criminais, “fazer extrapolações em relação à criminalidade real”. Contudo, “hoje encaram-se as coisas com maior cepticismo. Há razões para crer que, mais do que uma cópia da criminalidade real, a criminalidade estatística é o resultado de um complexo processo de refacção entre ambas, existindo um profundo desajustamento, tanto *qualitativo* como *quantitativo*”.

¹³ Sobre este assunto, ver Dias e Andrade (1992: 130-143).

conhecer da experiência das pessoas como vítimas de um crime, com o objectivo de identificar o volume da criminalidade, os tipos de crime onde se concentram as “cifras negras” e as razões da sua ocultação.

Em Portugal, são conhecidos os “Inquéritos de Vitimação” do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça, publicados em 1993 e 1995 (Cf. Almeida, 1993; Almeida e Alão, 1995). Contudo, também estes inquéritos sofrem de limitações várias na aproximação à criminalidade real, designadamente as que resultam da auto-selecção da informação pelas próprias vítimas por medo de represálias ou por solidariedade para com o autor do crime, caso dos crimes sexuais e de violência doméstica; e da não representação pessoal de determinadas condutas como ilícitas (por exemplo, os crimes informáticos). Há, ainda, determinados tipos de crime que não são identificáveis neste tipo de inquéritos, como é o caso dos chamados crimes sem vítima, de que são exemplo os crimes em que está em causa o interesse público.

Os estudos apontam, ainda, os incómodos, a burocracia, a longa duração do processo e a ineficácia da justiça como factores desmotivadores da denúncia de um crime, que tendem a desencadear uma reacção de passividade nas vítimas, em especial nos casos da pequena e média criminalidade.

Estamos, portanto, perante uma não possibilidade de conhecer, com exactidão, o volume e a estrutura da criminalidade real. Como diz Maria Rosa Almeida “*os eventos criminais escapam a toda a possibilidade de figuração exacta. Não os podemos conhecer senão em algumas das suas manifestações e sempre com o auxílio de um sistema de interpretação e de reconstrução do real*” (Almeida, 1995:9).

Para se ter uma ideia da forte discrepância entre a criminalidade real e a criminalidade registada, partindo dos números do Inquérito de Vitimação de 1994, calcula-se, para aquele ano, que a criminalidade conhecida representava apenas cerca de 28% da criminalidade real, o que significa a existência de cifras negras muito elevadas.

3. A fase de inquérito

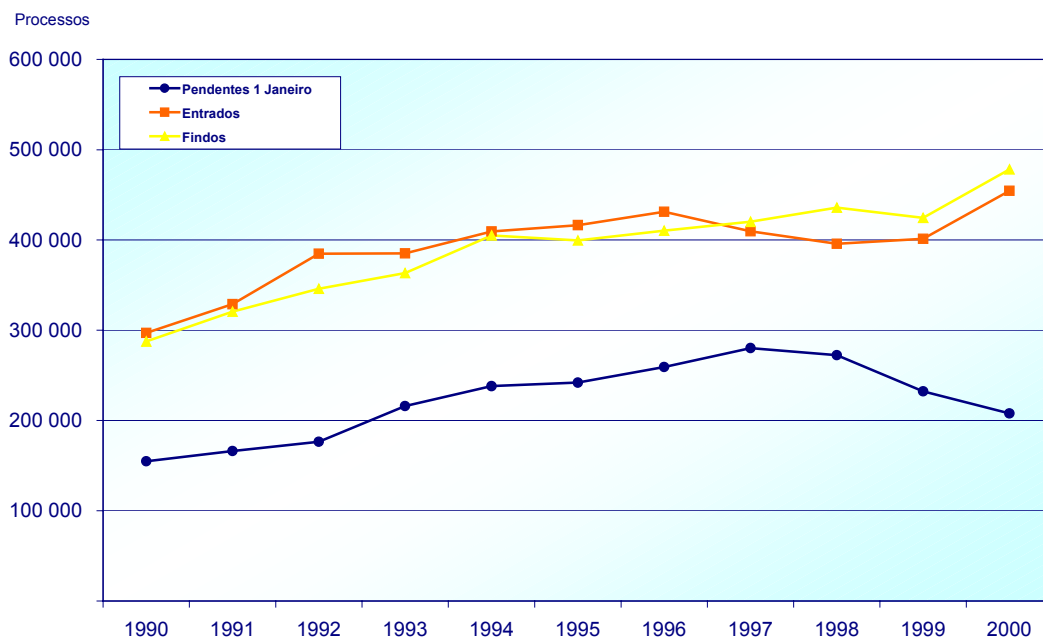
3.1. Evolução dos processos pendentes, entrados e findos

Como já referimos, o processo crime inicia-se sempre com a abertura do inquérito em resultado da notícia de um crime. O conhecimento da notícia do crime chega ao MP, em regra, através dos órgãos de polícia criminal¹⁴. Mas, pode acontecer que a notícia do crime chegue ao MP por conhecimento próprio, ou mediante denúncia que lhe é dirigida. Assim, a criminalidade conhecida deve aproximar-se daquela que foi objecto de inquérito a decorrer no MP. Isto significa que não é correcto aferir sobre as tendências e as principais características da criminalidade, como é habitual, com base na criminalidade registada nas polícias. Poderia, aliás, acontecer que, por razões conjunturais como, por exemplo, maior visibilidade do MP, um elevado número de queixas passasse a dar entrada directamente no MP.

O Gráfico I.1 mostra a evolução dos processos de inquérito pendentes, entrados e findos no período 1990-2000.

¹⁴ Nos termos do art.º 245º do CPP, os órgãos de polícia criminal devem dar de imediato conhecimento ao Ministério Público dos crimes relativamente aos quais tenha sido aberto inquérito.

Gráfico I.1
Inquérito – Evolução dos processos pendentes, entrados e findos
(1990 – 2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Apesar das elevadas percentagens da criminalidade oculta, os processos de inquérito abertos, no período 1990-2000, registaram uma tendência de crescimento médio anual de 15 752 processos. Em 1990, entraram no sistema 297 018 processos, cinco anos depois, o número de inquéritos abertos tinha aumentado 40,2%, com 416 506 processos. Em 1997, registaram-se 409 734; em 1998, 395 799; e, em 1999, 401 380. Apenas nestes três anos, o volume da criminalidade denunciada apresenta alguma estabilização. Trata-se, contudo, de uma moderação que poderá resultar da descriminalização do crime de emissão de cheque sem provisão com função de garantia, a partir de 1 de Janeiro de 1998¹⁵ - os chamados cheques pós-datados – e a sua consequente exclusão do sistema de justiça penal. Esta hipótese fazia prever, em vez da manutenção da tendência de estabilização, um aumento real do volume da criminalidade registada, como se verificou em 2000, ano em que entraram no sistema 454 537

processos, significando um aumento, em relação ao ano anterior, de 13,2% (Quadro I.1).

Quadro I.1
Inquérito – Variação anual dos processos pendentes, entrados e findos
(1990 – 2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pendentes 1 Janeiro	154 752	166 183	176 478	216 010	237 955	241 980	259 154	280 266	272 414	232 264	207 837
Var. Anual (%)		7,39	6,19	22,40	10,16	1,69	7,10	8,15	-2,80	-14,74	-10,52
Entrados	297 018	328 898	384 663	385 130	409 422	416 506	431 185	409 734	395 799	401 380	454 537
Var. Anual (%)		10,73	16,96	0,12	6,31	1,73	3,52	-4,97	-3,40	1,41	13,24
Findos	287 458	320 735	345 860	363 373	405 066	399 600	410 345	420 217	435 792	424 442	478 157
Var. Anual (%)		11,58	7,83	5,06	11,47	-1,35	2,69	2,41	3,71	-2,60	12,66

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Mas, o crescimento da criminalidade registada no ano de 2000, não significa um aumento equivalente no volume da criminalidade que chegou ao conhecimento das autoridades policiais. Até à entrada em vigor da nova Lei de Investigação Criminal (Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto), alguns tipos de crime, em especial os crimes de furto contra desconhecidos, eram registados, ao que sabemos nas áreas de jurisdição dos Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs) de Lisboa e Porto, apenas como processos para controlo da criminalidade (designados processos diferidos - PDs), não sendo aberto inquérito e não contando, por isso, para o volume da criminalidade oficialmente registada.

No que diz respeito aos processos pendentes, a tendência de crescimento apenas se inverte em 1998 (- 2,8%). Em 1999, as pendências diminuíram cerca de 15% e, em 2000, cerca de 10,5%. Todavia, esta inversão da tendência de aumento das pendências poderá não significar um aumento real do índice de eficácia das autoridades policiais e do MP, uma vez que poderá estar a ser induzida pela descriminalização do crime de emissão de cheque sem provisão. Não dispondo de estatísticas que nos permitam avaliar, em detalhe, a natureza da

¹⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 316/97, de 19 de Novembro.

criminalidade na fase de inquérito, a nossa hipótese só poderá ser confirmada depois de conhecida a evolução da curva das pendências nos próximos anos.

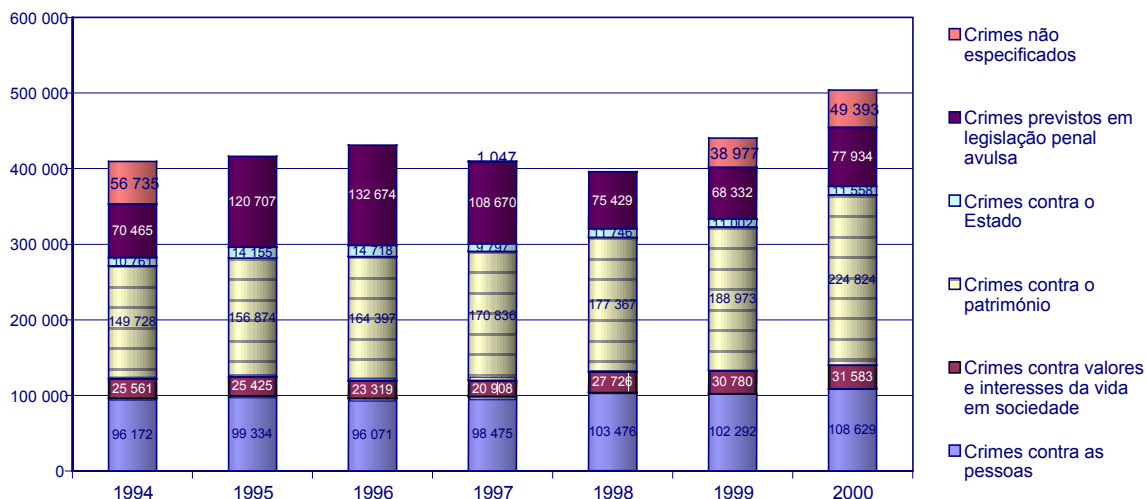
Os processos de inquérito findos registaram, neste período, um crescimento médio de 5,3%. Este crescimento foi mais significativo em 1991 e 1994, especialmente influenciado pela publicação de leis de amnistia que vieram permitir a extinção do procedimento criminal relativamente a vários milhares de arguidos. Em 2000, e em consonância com a diminuição das pendências, o número de processos findos voltou a aumentar significativamente: 12,6% em relação ao ano anterior (Quadro I.1).

3.2. A natureza da criminalidade na fase de inquérito

Não dispomos de dados estatísticos que nos habilitem a conhecer, em detalhe, os tipos de crime objecto de denúncia e que, conseqüentemente, dão lugar à abertura de um inquérito. Tendo como fonte as estatísticas criminais do Ministério da Justiça, nos últimos cinco anos, a maioria dos processos de inquérito abertos diz respeito aos crimes contra o património, os quais têm um peso médio de cerca de 44%, seguidos dos crimes contra as pessoas, com um valor médio de 24%, e dos crimes de emissão de cheque sem provisão, com um peso médio de 9%. Estes últimos registam, contudo, pela razão já apontada, uma forte queda nos últimos anos (Gráfico I.2)¹⁶. Em 1996, registaram-se 76 289 processos de inquérito respeitantes a crimes de emissão de cheque sem provisão; este valor diminuiu significativamente em 1999, e em 2000, com 17 602 e 18 420 processos, respectivamente.

¹⁶ Os crimes de emissão de cheque sem provisão estão englobados na categoria crimes previstos em legislação penal avulsa, constituindo a sua grande maioria.

Gráfico I.2
Inquérito – Processos entrados por categorias de crime
(1994-2000)*



* Não dispomos de dados estatísticos anteriores a 1994.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Merece destaque o aumento gradual, ao longo da década, dos crimes contra o património, registando um crescimento significativo nos últimos anos. No ano 2000, os crimes contra o património aumentaram 19% em relação ao ano anterior, com 224 824 processos. Como resulta dos relatórios da Procuradoria-Geral da República, uma percentagem significativa destes tipos de crime são contra incertos. Ora, como já deixámos dito, uma vez que a maioria dos processos diferidos dizia respeito a crimes contra incertos, o aumento deste tipo de criminalidade pode ter sido induzido, parcial ou totalmente, pelo desaparecimento dos chamados processos diferidos.

Considerando as estatísticas dos crimes registados pelas autoridades policiais, que não incluem os crimes denunciados directamente ao MP, verificamos que nos anos de 1999 e 2000 são os seguintes os dez tipos de crimes mais representativos:

Quadro I.2**Dez tipos de crimes mais representativos registados pelas autoridades policiais**

1999		2000	
1	Furto em veículo motorizado	43 490	45 366
2	Ofensas à integridade física voluntárias simples	36 080	37 174
3	Furto de veículo motorizado	28 163	27 889
4	Outros furtos	25 733	26 428
5	Furto em residência c/ arrombamento, escalamento ou chaves falsas	22 224	22 232
6	Dano	21 327	21 153
7	Furto em edifício comercial ou industrial com c/ arrombamento, escalamento ou chaves falsas	20 491	19 526
8	Condução de veículo com taxa de alcoolémia igual ou superior a 1,2g/l	15 529	15 910
9	Furto por carteirista	13 220	14 592
10	Ameaças e coacção	12 182	13 515

Fonte: Estatísticas da Justiça

Os crimes de furto, de ofensas à integridade física simples e os crimes de viação (condução sem habilitação legal e condução em estado de embriaguez) dominam a criminalidade denunciada. Como se pode ver pelo Quadro I.2, o crime de emissão de cheque sem provisão já não integra a lista dos crimes mais denunciados.

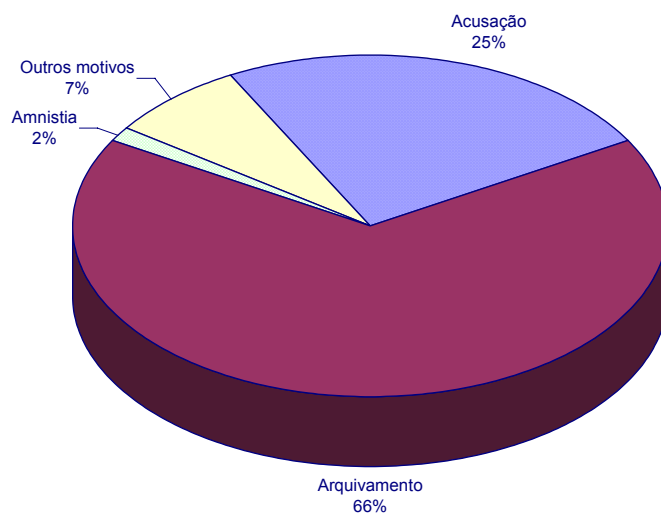
3.3. A “selecção” da criminalidade na fase de inquérito

Como referimos no ponto 3.1, o número de processos findos tem sido muito inferior ao número de processos entrados e pendentes - os processos em aberto - revelando a incapacidade do sistema para, em tempo útil, dar resposta ao conflito em causa aumentando, assim, a insatisfação dos cidadãos e, em muitas situações, a denegação da justiça. Pensemos, por exemplo, que o decurso do tempo pode provocar a extinção do procedimento criminal ou, quando isso não acontece, contribuir para a erosão da prova, dificultando, de sobremaneira, a sua produção em audiência de julgamento. Acreditamos, ainda, que a ineficiência e ineficácia da justiça nesta fase concorre, também, para a elevada taxa de arquivamentos, que pode resultar, entre outros motivos, da dilação dos actos de inquérito com fortes consequências no desfecho das queixas. Por exemplo, a audição de testemunhas ou a realização de outras diligências meses ou mesmo anos depois da ocorrência dos factos dificulta, necessariamente, a obtenção de provas.

As transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade na fase de inquérito podem resultar de múltiplos factores, alguns a merecerem encorajamento como o recurso a soluções consensuais. Contudo, as transformações identificadas não decorrem do recurso a instrumentos de justiça consensual. São três as principais razões que levam a que um processo crime não transite para a fase de julgamento: arquivamento, desistência de queixa e amnistia.

As estatísticas mostram que a larga maioria da criminalidade denunciada termina com o arquivamento do processo na fase de inquérito. No período de 1991-2000, a taxa média dos processos de inquérito arquivados foi de 66%, contra 25% com despacho de acusação (Gráfico I.3).

Gráfico I.3
Inquérito - Processos findos segundo o motivo do termo
(1991 - 2000)*



* Só dispomos de dados estatísticos a partir de 1991.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Mas, se retirarmos os crimes previstos em legislação avulsa, onde se incluem os crimes de emissão de cheque sem provisão e os crimes de condução

sem habilitação legal, a taxa de acusação desce para 22% no período considerado. Por efeito da diminuição do número de crimes de emissão de cheque sem provisão, a taxa de acusação, nos últimos anos (1998 a 2000), desceu drasticamente para 17,5%.

A nossa hipótese de trabalho é que muitos dos despachos de arquivamento referem-se a crimes efectivamente cometidos, os quais, num quadro de realização do inquérito dentro dos prazos previstos na lei, poderiam não ser arquivados¹⁷. Alguns desses despachos de arquivamento serão consequência dos atrasos na realização de diligências no inquérito e estão relacionados com os vários bloqueios à acção da justiça, como os atrasos na realização de exames periciais ou na audição de testemunhas, que devem ser combatidos. No capítulo 3, damos conta de alguns bloqueios à realização eficaz do inquérito para cuja supressão se exige mais investimento em recursos humanos e materiais, mas, também, uma melhor articulação entre os órgãos de polícia criminal e o MP.

Os Quadros I.3, I.4 e I.5 mostram graficamente a distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos do termo, por categorias de crimes, para os anos de 1998, 1999 e 2000.

¹⁷ De acordo com o artigo 277º do CPP, os pressupostos do arquivamento são os seguintes: o Ministério Público ter recolhido prova bastante de se não ter verificado crime, o arguido não o ter praticado a qualquer título ou ser legalmente inadmissível o procedimento. O inquérito também é arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes.

Quadro I.3

Distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos de termo, por categorias de crime (1998)

Processos	Acusação	Arquivamento	Amnistia	Outros Motivos	TOTAL						
					Valor	%					
Crimes contra as pessoas	Valor	25 196	33,7	65 161	19,7	93	52,8	9 454	31,8	99 904	22,9
	%	25,2		65,2		0,1		9,5		100,0	
Crimes contra a paz e a humanidade	Valor	15	0,0	37	0,0		0,0	9	0,0	61	0,0
	%	24,6		60,7		0,0		14,8		100,0	
Crimes contra valores e interesses da vida em sociedade	Valor	4 854	6,5	14 891	4,5	5	2,8	2 272	7,6	22 022	5,1
	%	22,0		67,6		0,0		10,3		100,0	
Crimes contra o património	Valor	18 043	24,1	146 388	44,2	42	23,9	10 131	34,0	174 604	40,1
	%	10,3		83,8		0,0		5,8		100,0	
Crimes contra o Estado	Valor	3 505	4,7	5 305	1,6	7	4,0	990	3,3	9 807	2,3
	%	35,7		54,1		0,1		10,1		100,0	
Crimes previstos em legislação penal avulsa	Valor	18 349	24,5	94 303	28,5	29	16,5	6 113	20,5	118 794	27,3
	%	15,4		79,4		0,0		5,1		100,0	
Crimes não especificados	Valor	4 861	6,5	4 954	1,5		0,0	785	2,6	10 600	2,4
	%	45,9		46,7		0,0		7,4		100,0	
TOTAL	Valor	74 823	100,0	331 039	100,0	176	100,0	29 754	100,0	435 792	100,0
	%	17,2		76,0		0,0		6,8		100,0	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.4

Distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos de termo, por categorias de crime (1999)

Processos	Acusação	Arquivamento	Amnistia	Outros Motivos	TOTAL						
					Valor	%					
Crimes contra as pessoas	Valor	25 491	33,4	68 608	22,9	6 800	35,8	9 903	33,3	110 802	26,1
	%	23,0		61,9		6,1		8,9		100,0	
Crimes contra a paz e a humanidade	Valor		0,0	5	0,0		0,0		0,0	5	0,0
	%	0,0		100,0		0,0		0,0		100,0	
Crimes contra valores e interesses da vida em sociedade	Valor	6 780	8,9	19 820	6,6	731	3,9	3 013	10,1	30 344	7,1
	%	22,3		65,3		2,4		9,9		100,0	
Crimes contra o património	Valor	18 685	24,5	160 440	53,6	2 865	15,1	10 374	34,9	192 364	45,3
	%	9,7		83,4		1,5		5,4		100,0	
Crimes contra o Estado	Valor	3 529	4,6	5 991	2,0	2 197	11,6	1 025	3,4	12 742	3,0
	%	27,7		47,0		17,2		8,0		100,0	
Crimes previstos em legislação penal avulsa	Valor	13 569	17,8	20 621	6,9	2 264	11,9	2 928	9,8	39 382	9,3
	%	34,5		52,4		5,7		7,4		100,0	
Crimes não especificados	Valor	8 342	10,9	23 859	8,0	4 118	21,7	2 484	8,4	38 803	9,1
	%	21,5		61,5		10,6		6,4		100,0	
TOTAL	Valor	76 396	100,0	299 344	100,0	18 975	100,0	29 727	100,0	424 442	100,0
	%	18,0		70,5		4,5		7,0		100,0	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.5
Distribuição dos processos de inquérito findos, segundo os motivos de termo, por
categorias de crime
(2000)

Processos		Acusação		Arquivamento		Amnistia		Outros Motivos		TOTAL	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Crimes contra as pessoas	Valor	28 969	33,0	70 354	19,9	391	34,8	11 560	33,0	111 274	23,3
	%	26,0		63,2		0,4		10,4		100,0	
Crimes contra a paz e a humanidade	Valor	1	0,0	1	0,0		0,0		0,0	2	0,0
	%	50,0		50,0		0,0		0,0		100,0	
Crimes contra valores e interesses da vida em sociedade	Valor	8 691	9,9	22 871	6,5	78	6,9	3 166	9,0	34 806	7,3
	%	25,0		65,7		0,2		9,1		100,0	
Crimes contra o património	Valor	21 028	24,0	197 393	55,7	151	13,4	12 934	37,0	231 506	48,4
	%	9,1		85,3		0,1		5,6		100,0	
Crimes contra o Estado	Valor	4 206	4,8	5 857	1,7	136	12,1	1 142	3,3	11 341	2,4
	%	37,1		51,6		1,2		10,1		100,0	
Crimes previstos em legislação penal avulsa	Valor	24 804	28,3	57 870	16,3	368	32,7	6 186	17,7	89 228	18,7
	%	27,8		64,9		0,4		6,9		100,0	
TOTAL	Valor	87 699	100,0	354 346	100,0	1 124	100,0	34 988	100,0	478 157	100,0
	%	18,3		74,1		0,2		7,3		100,0	

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A primeira verificação é que no total dos arquivamentos pesaram, sobretudo, os crimes contra o património, com 44,2%, 53,6% e 55,7% para os anos de 1998, 1999 e 2000, respectivamente. Estes valores estão, naturalmente, influenciados pelo facto de esta categoria de crimes representar a maior percentagem de processos entrados. Contudo, o seu peso nos arquivamentos é, em termos relativos, superior ao peso nos processos entrados. Em segundo lugar, aparecem os crimes contra as pessoas, registando uma média de 20,8%, seguidos de perto dos crimes previstos em legislação avulsa (onde se incluem, sobretudo, os crimes de emissão de cheque sem provisão) com uma média de arquivamentos, naqueles três anos, de cerca de 17,2%. Às outras categorias de crimes, crimes contra valores e interesses da vida em sociedade, contra o Estado e contra a paz e a humanidade, correspondem percentagens de arquivamento equivalentes ao seu peso na estrutura da criminalidade na fase de inquérito (em média 5,8%, 1,8% e 0%, respectivamente).

A segunda verificação geral é que a taxa de arquivamento é elevada se considerarmos, de *per si*, todas as categorias de crime, sendo especialmente elevada nos crimes contra o património, registando uma média de 84,3% nos

anos de 1998–2000. Não existem dados estatísticos que nos indiquem quais os tipos de crime que dentro desta categoria tiveram maior incidência de arquivamentos. Pensamos, contudo, que aquela percentagem incidirá, sobretudo, nos crimes de furto onde se verifica um número elevado de crimes contra incertos. Os crimes contra as pessoas apresentam nos três anos uma taxa média de arquivamento de 63,8%. Este valor poderá estar influenciado, em grande medida, pelas situações de desistência de queixa (crimes semi-públicos e particulares), inviabilizando a promoção do MP (ressalvando as excepções previstas no Código de Processo Penal, no caso de crimes de ameaças, difamação, injúria ou ofensas à integridade física por negligência). Todavia, esta avaliação só será possível fazer-se com o funcionamento pleno, eficiente e integral do sistema de informatização e com uma recolha estatística que identifique os diferentes tipos de crime.

A terceira verificação decorre da primeira e da segunda. Em todas as categorias de crime, isoladamente consideradas, a taxa de acusação é baixa. O valor mais elevado é registado nos crimes contra as pessoas (naturalmente influenciado pelas acusações particulares), seguido dos crimes previstos em legislação avulsa (onde se incluem os crimes de emissão de cheque sem provisão e de condução sem habilitação legal). Os crimes contra o património só aparecem em quarto lugar, com uma taxa média de 9,4%. A taxa de acusação dos crimes contra valores e interesses em sociedade (média 22,9%) é especialmente influenciada pela taxa de acusação (perto dos 100%), dos crimes de condução sob a influência do álcool, incluídos naquele grupo.

Se adicionarmos a estas percentagens a referente às absolvições, facilmente apuramos que apenas uma pequeníssima parte da criminalidade conhecida é, de facto, objecto de condenação.

4. A fase de instrução

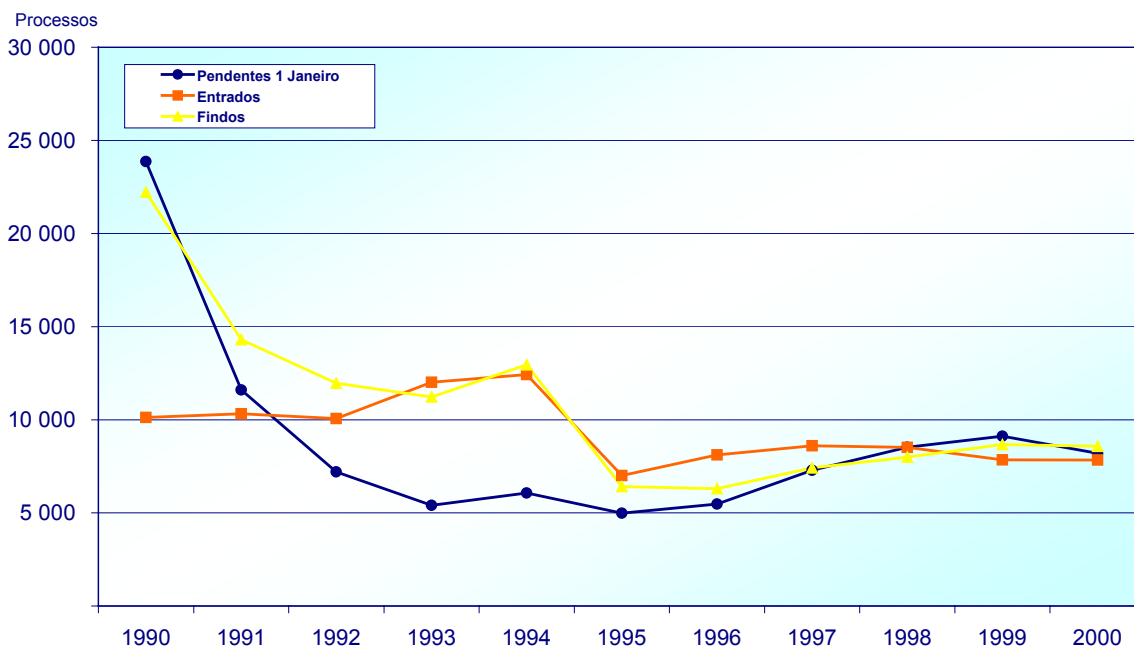
O actual Código de Processo Penal, ao conferir à fase da instrução um carácter sempre facultativo, pretendeu evitar o que considerava "*um dos maiores e mais graves estrangulamentos da nossa actual praxis processual penal*". No

presente quadro normativo, a instrução terá lugar quando for requerida pelo arguido nos casos em que tenha sido deduzida acusação pelo MP ou pelo assistente, ou por este último quando o MP não tenha deduzido acusação. É, contudo, sabido que, com frequência, a instrução é requerida apenas para provocar o "arrastamento" do processo e tentar dificultar ou mesmo inviabilizar, por vezes conseguindo-o, o seu julgamento.

4.1. A evolução dos processos pendentes, entrados e findos

Naturalmente que ao tornar facultativo o requerimento para a abertura de instrução, a intervenção legal fez decrescer, só por si, o volume de processos de instrução. O Gráfico I.4 mostra o número de processos entrados, pendentes e findos no período 1990-2000.

Gráfico I.4
Instrução – Evolução dos processos pendentes, entrados e findos
(1990 – 2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se vê pelo Gráfico, o número de processos entrados para instrução, tendo-se situado pouco acima dos 10 000, nos anos de 1990, 1991 e 1992, registou um ligeiro aumento em 1993 e 1994 para cerca de 12 000, tendo, em 1995, descido bruscamente para 7 000, valor que aumentou ligeiramente em 1996 para 8 116 processos e, em 1997, para 8 602. A partir de 1998, regista-se uma nova tendência de descida, com 7 836 processos em 2000.

Ao analisarmos o movimento dos processos na fase de instrução, quisemos, em primeiro lugar, perceber qual a razão da descida brusca dos processos entrados no anos de 1995. Parece-nos que este valor não resulta de qualquer facto real, mas apenas do deficiente preenchimento do Boletim Estatístico. De acordo com as Estatísticas Criminais, até 1994, o Círculo do Porto apresentava valores bastante elevados de processos de instrução movimentados (por exemplo, em 1994, 1 239 pendentes, 6 944 entrados e 6 879 findos); enquanto que, no resto do país, os valores eram comparativamente mais baixos (4 829; 5 484 e 6 072, respectivamente para o mesmo ano). Como consta daquelas Estatísticas, a maioria destes processos de instrução findavam com a indicação de “remetidos ao tribunal competente”. Esta referência não consta nas estatísticas de outras comarcas, o que nos leva a concluir que, por razões que não pudemos apurar, o preenchimento dos boletins estatísticos do movimento da fase de instrução foi efectuado, no Círculo do Porto, de forma divergente do resto do país. A sua correcção e uniformização, a partir de 1995, justificará a aparente “diminuição” dos processos entrados na fase de instrução.

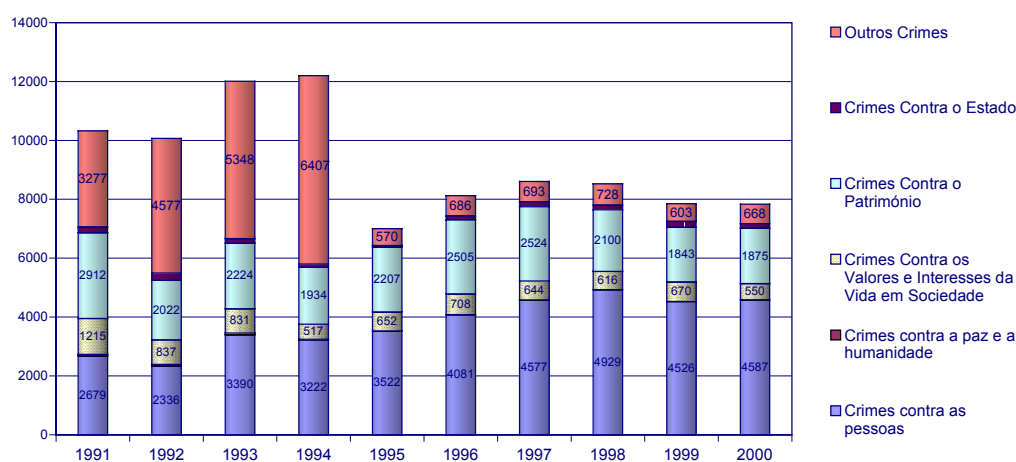
Quanto aos processos pendentes, o seu número diminui drasticamente de 1990 para 1991 (provavelmente até 1990 estariam ainda incluídas muitas das instruções abertas segundo o Código de Processo Penal anteriormente em vigor). É de notar a ineficácia de resposta do sistema a partir de 1995, com um aumento gradual do número de pendências, atingindo em 1999, 9 117 processos pendentes, ultrapassando, assim, como se pode ver pelo Gráfico, a curva dos processos findos. Em 2000, regista-se uma ligeira diminuição, com 8 199 processos.

4.2. A natureza da criminalidade na fase de instrução

Também não dispomos de dados que nos permitam conhecer, em detalhe, qual a natureza da criminalidade objecto de abertura de instrução.

Considerando os crimes agrupados, e com excepção da situação anómala referida no ponto anterior relativa à categoria “outros crimes”, predominam os crimes contra as pessoas (das nossas entrevistas resulta que são, na maioria, crimes particulares ou semi-públicos, como crimes de injúrias, difamação ou ofensas à integridade física) e os crimes contra o património, categoria que inclui os crimes de furto, roubo, dano e crimes de burla (Gráfico I.5).

Gráfico I.5
Instrução – Processos entrados por categorias de crimes
(1991-2000)*

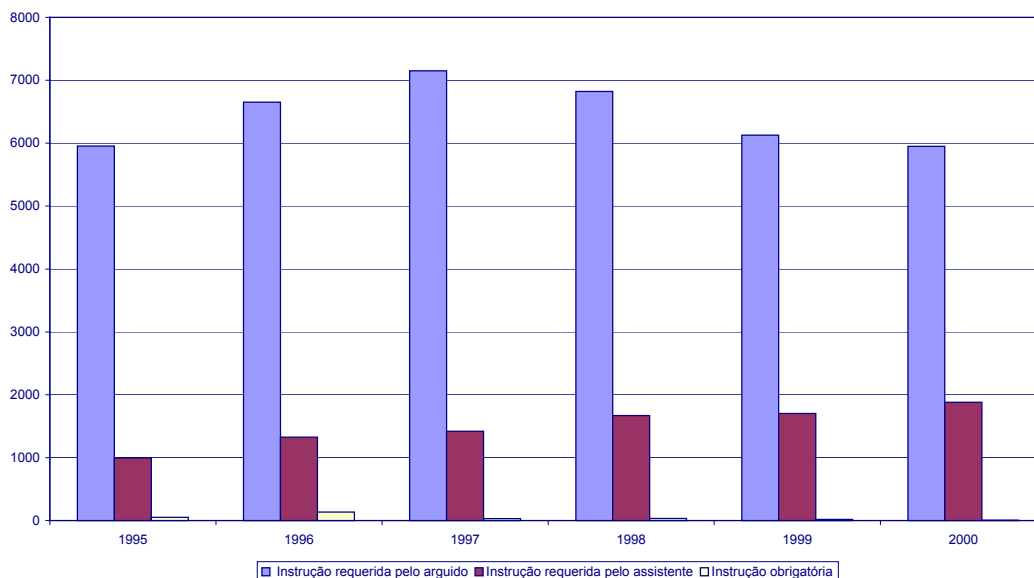


* Só dispomos de dados estatísticos a partir de 1991.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pelo Gráfico I.6, a grande maioria dos requerimentos de abertura de instrução foi impulsionada pelo arguido.

Gráfico I.6
Requerimento de abertura de instrução: arguido / assistente
(1995-2000)*



* Só dispomos de dados estatísticos a partir de 1995.

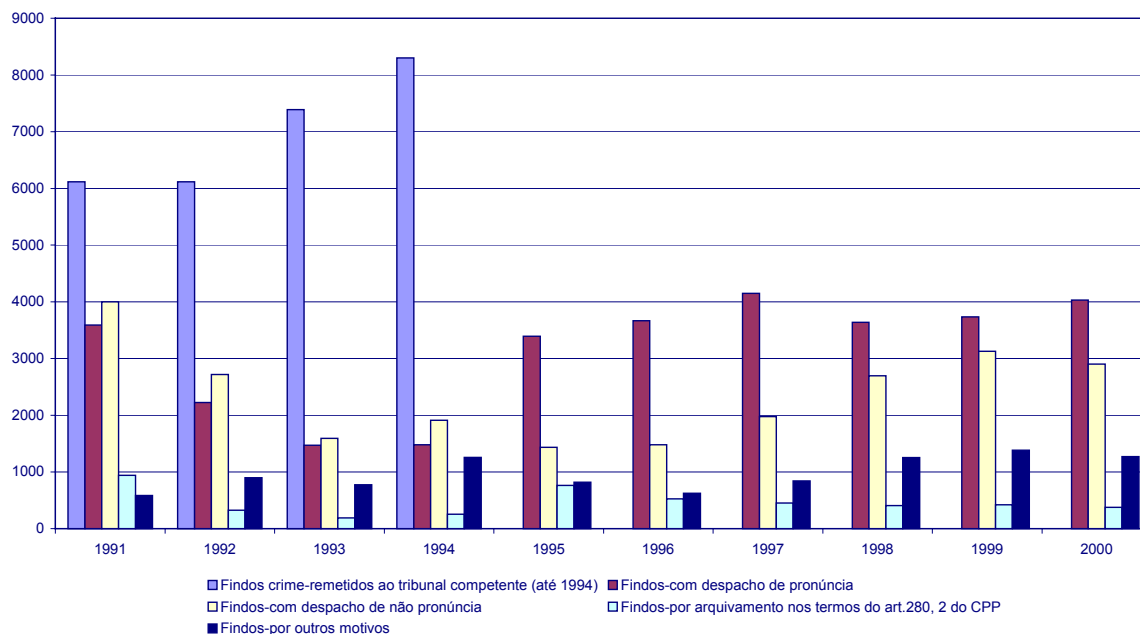
Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Considerando o período 1995-2000, os processos de instrução abertos por iniciativa do arguido representam, em média, 80,7%: em 1995, 5956; em 1996, 6654; em 1997, 7151; 6821, em 1998; 6128, em 1999; e, em 2000, 5949. A instrução requerida por assistente representa, no período analisado, 18,8%. Tem, contudo, vindo a aumentar em proporção muito superior ao crescimento do número de instruções abertas por iniciativa do arguido.

4.3. Os processos de instrução findos segundo os motivos do termo

O Gráfico I.7 mostra a evolução, no período 1991-2000, dos motivos pelos quais findaram os processos de instrução.

Gráfico I.7
Instrução – Processos findos segundo os motivos do termo
(1991-2000)



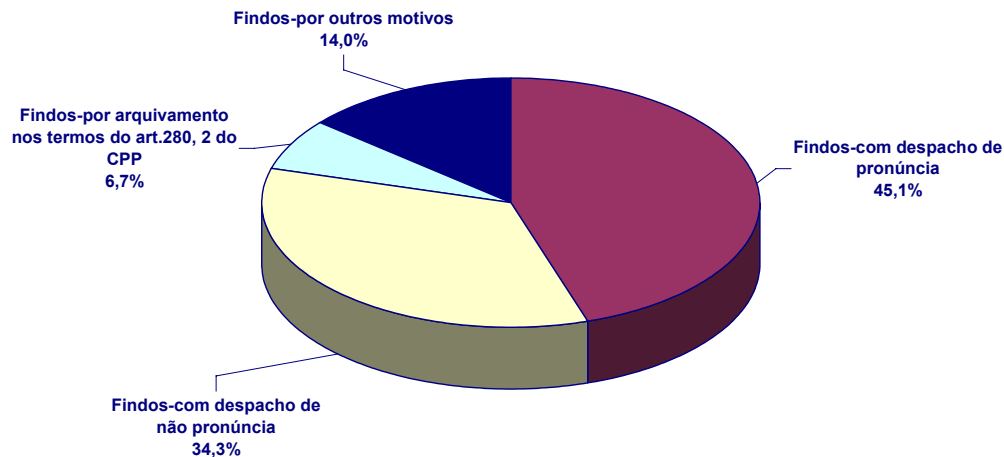
* Só dispomos de dados estatísticos a partir de 1991.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

É significativo que uma parte substancial da criminalidade que é objecto de um processo de abertura de instrução não seja pronunciada.

Para uma análise mais fidedigna desta realidade, retirámos, pelas razões já referidas, os processos findos com a indicação “remetidos a tribunal competente” (Gráfico I.8)

Gráfico I.8
Instrução – Processos findos segundo os motivos do termo
(1991-2000)



* Só dispomos de dados estatísticos a partir de 1991.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como resulta do Gráfico, na maioria dos processos de instrução, o arguido foi pronunciado (45,1%). Contudo, 54,9% dos processos terminaram sem despacho de pronúncia (findos por outros motivos, findos com despacho de não pronúncia e findos por arquivamento). Só através de um estudo que nos permita conhecer a fundamentação do despacho de não pronúncia, poderíamos avaliar se aqueles despachos resultam, maioritariamente, de insuficiência de provas que sustente a acusação do MP ou resultam de outras razões. Uma parte significativa poderá estar relacionada, por exemplo, com crimes com acusação particular não acompanhada pelo MP.

Nos processos findos, no período de 1995-2000, a instrução foi maioritariamente requerida pelo arguido (cerca de 81% dos processos). Em 52,2% dos processos houve despacho de pronúncia. No caso de instrução requerida pelo assistente (em média cerca de 19%), o peso relativo dos despachos de não pronúncia é maior, representando, em média, 60% das

instruções requeridas pelo assistente. O que significa que, em termos relativos, a pretensão do arguido é tendencialmente mais satisfeita (+7,8%) que a do assistente.

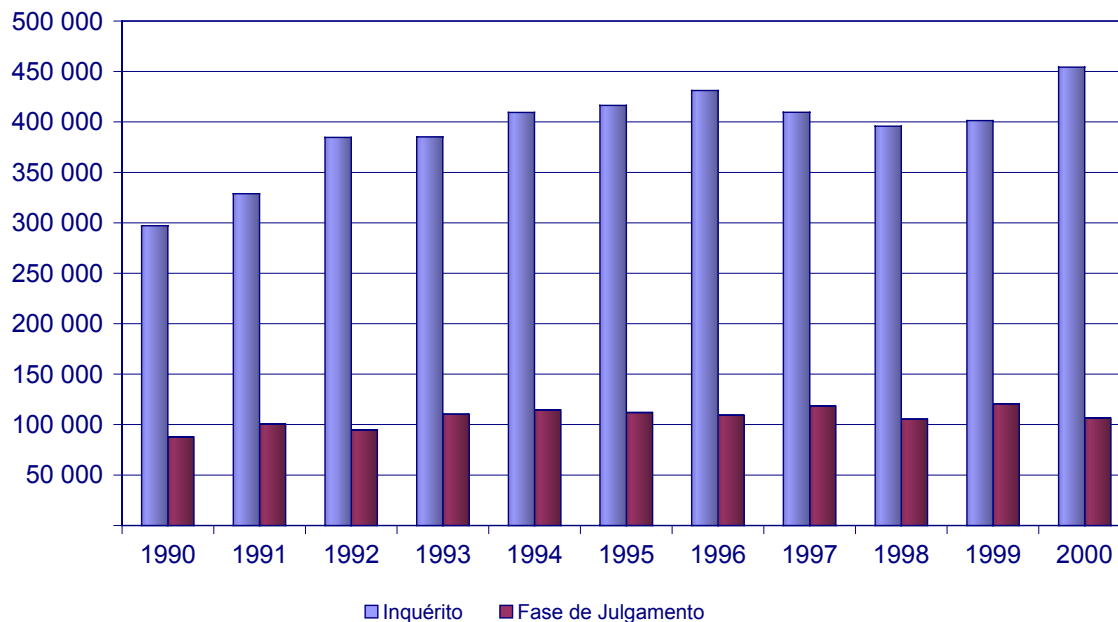
5. A fase de julgamento

5.1. A relação entre os processos entrados na fase de inquérito e na fase de julgamento

Como já referimos, só os processos com despacho de acusação ou pronúncia é que chegam à fase de julgamento, o que significa que o número de processos entrados nesta fase depende, sobretudo, da taxa de acusação, que, como vimos no ponto 3.3, tem um peso médio, no período 1991-2000, de cerca de 25%. Estamos, pois, no segundo momento crítico de selecção da criminalidade.

O Gráfico I.9 mostra a discrepância entre o volume da criminalidade registada e a criminalidade que chega à fase de julgamento. No período de 1990-2000, a média dos inquéritos abertos foi de 392 207, enquanto a média dos processos que chegaram à fase de julgamento foi apenas de 107 147.

Gráfico I.9
Evolução dos processos entrados – Inquérito/Fase de julgamento
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Tendo como base o ano de 1990, verifica-se que, enquanto os processos de inquéritos entrados aumentaram 53%, de 1990 para 2000, o número de processos entrados na fase de julgamento aumentou apenas 21%.

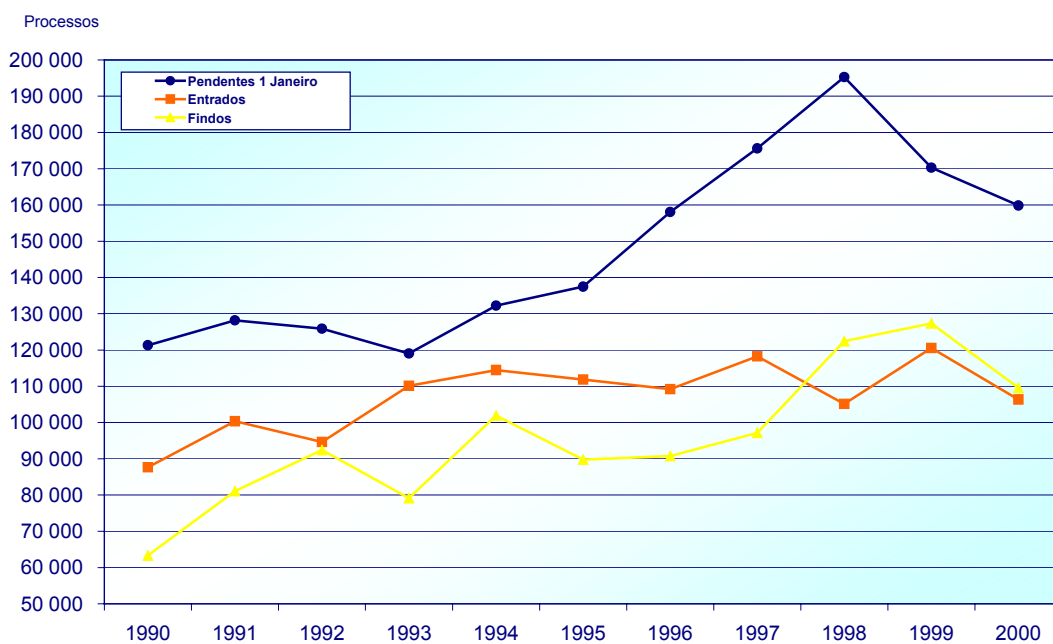
Como já deixámos dito, as transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade podem resultar de múltiplos factores. A nossa hipótese de trabalho, que estamos a testar num estudo, em fase final, realizado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, é que a dilação dos processos na fase de inquérito podem induzir a um volume significativo de arquivamentos, que, num quadro de funcionamento eficaz da justiça, seriam objecto de acusação. Isto não significa que, como melhor se verá no capítulo 3, não se devam encorajar todas as alternativas consensuais que a justiça penal disponibiliza, em especial a suspensão provisória do processo. O que está em causa é a possibilidade de existir criminalidade que não é sancionada pela mera actuação de mecanismos de morosidade.

Acresce que esta situação é mais preocupante quando verificamos que a taxa de acusação tem vindo a decrescer, sendo nos últimos anos muito inferior à média do período (25%). Nos anos de 1998, 1999 e 2000, a taxa de acusação foi de 17,8%, 18,8% e 18,3%, respectivamente. Como já referimos, parte do decréscimo da taxa de acusação decorre da descriminalização do crime de emissão de cheque sem provisão com função de garantia.

5.2. Evolução dos processos pendentes, entrados e findos

O Gráfico I.10 mostra a evolução do movimento judicial na fase de julgamento, no que se refere aos processos pendentes, entrados e findos.

Gráfico I.10
Fase de julgamento – Evolução dos processos pendentes, entrados e findos
(1990 – 2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pelo Gráfico, o número de processos entrados nesta fase tem sofrido várias oscilações ao longo da década de 90, registando um aumento moderado. Aliás, nos anos de 1992, 1995, 1996, 1998 e 2000, o número

de processos entrados decresceu. Nos últimos três anos da década de 90 entraram para julgamento 332 082 processos: 105 146, em 1998; 120 572, em 1999; e, em 2000, 106 364 (Quadro I.6).

Quadro I.6

**Fase de julgamento – variação anual dos processos entrados, pendentes e findos
(1990 – 2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pendentes 1 Janeiro	121 333	128 206	125 874	119 067	132 260	137 482	158 080	175 620	195 313	170 309	159 862
Var. Anual (%)		5,66	-1,82	-5,41	11,08	3,95	14,98	11,10	11,21	-12,80	-6,13
Entrados	87 656	100 349	94 609	110 132	114 496	111 837	109 195	118 264	105 146	120 572	106 364
Var. Anual (%)		14,48	-5,72	16,41	3,96	-2,32	-2,36	8,31	-11,09	14,67	-11,78
Findos	63 314	81 091	92 394	79 119	101 891	89 795	90 743	97 180	122 403	127 369	109 565
Var. Anual (%)		28,08	13,94	-14,37	28,78	-11,87	1,06	7,09	25,95	4,06	-13,98

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Os processos crime entrados na fase de julgamento tiveram um crescimento médio, ao longo do período, de 2,5%, registando um aumento de, 1990 para 2000, de 21%.

O movimento dos processos pendentes regista, nos últimos anos, uma tendência de descida (Quadro I.6).

Considerando o período analisado, e apesar do crescimento moderado dos processos entrados, regista-se uma tendência de aumento das pendências até 1998. Tendo como referência o índice base 1990, as pendências tinham aumentado, em 1996, 30% e, em 1998, 61%, com 158 080 e com 195 313 processos pendentes, respectivamente. Cremos, contudo, que o abaixamento das pendências, nos últimos anos, não resulta de uma maior eficácia do sistema, mas decorre, essencialmente, da verificação dos seguintes dois factores: da descriminalização dos crimes de emissão de cheque sem provisão com função de garantia, que influenciou um aumento de 26% e de 31% dos processos findos nos anos de 1998 e 1999, respectivamente, em relação ao ano de 1997; e da natureza da criminalidade dominante na fase de julgamento nos últimos anos: condução sob o efeito do álcool e condução sem habilitação legal, a maioria

destes crimes julgados em processo sumário. Diga-se, ainda, que, não só as pendências mantêm valores bastante elevados (em 2000, 159 862 processos), como, passado o efeito “cheque”, o número de processos findos decresceu substancialmente, o que faz prever a estabilização, em números elevados, das pendências. Aliás, como adiante melhor se verá, sintoma dessa tendência é a taxa elevada do número processos com duração superior a 2 anos, na fase de julgamento.

5.3. Natureza dos tribunais e formas de processo

5.3.1. Natureza dos tribunais

No nosso ordenamento existem três formas de funcionamento dos tribunais judiciais com competência para julgar processos crime em primeira instância: tribunais de júri, tribunais colectivos e tribunais singulares.

Os tribunais de júri têm competência para julgar crimes graves ou cuja pena máxima aplicável seja superior a oito anos, desde que o MP, o arguido, ou o assistente o requeiram. Estes tribunais são constituídos pelo presidente do tribunal colectivo, pelos demais juízes do colectivo, e por vários jurados.

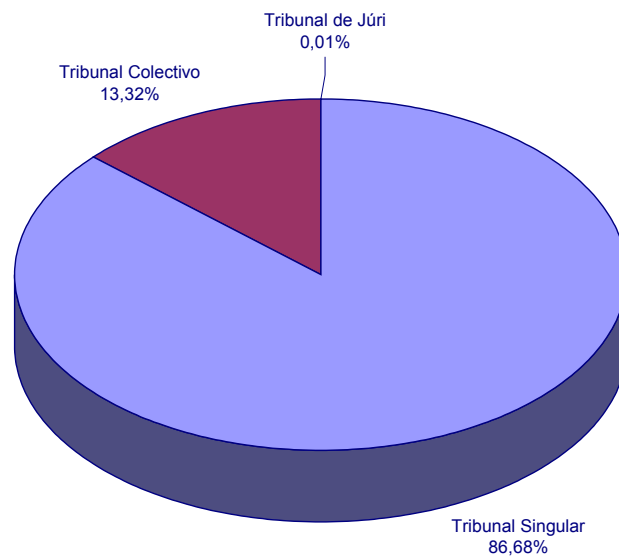
Os tribunais colectivos têm competência para julgar crimes graves, nomeadamente crimes de que faça parte do tipo de ilícito a morte de uma pessoa ou cuja pena máxima aplicável seja superior a cinco anos, incluindo situações de concurso. O tribunal colectivo é composto por três juízes, normalmente, dois juízes de círculo e o juiz do processo.

Os tribunais singulares são compostos apenas por um juiz e têm competência para julgar os crimes cuja pena máxima aplicável, por lei, ou por recomendação do MP não seja superior a cinco anos.

Conforme se vê pelo Gráfico I.11, no período analisado foram largamente dominantes os julgamentos em tribunal singular, com uma média de 86,7%. Nos últimos dois anos, foram julgados em tribunal singular 100 392 (1999) e 90 343

processos (2000), contra 9 410 e 10 690, em tribunal colectivo, respectivamente. Em tribunal de júri foi apenas realizado, na década, um total de 40 processos.

Gráfico I.11
Natureza dos Tribunais
(Média 1990-2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Naturalmente que a prevalência dos tribunais singulares está directamente relacionada com os tipos de crime acusados ou pronunciados, que, como adiante se verá, cabem, na sua grande maioria, na competência destes tribunais. Os tribunais singulares têm competência para julgar os crimes contra a autoridade pública, de emissão de cheque sem provisão e, até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 317/95, de 28 de Novembro (lei que alterou o CPP), relativamente a crimes cuja pena máxima, abstractamente aplicável, fosse igual ou inferior a três anos de prisão. Aquele diploma, em consonância "*com a consagração, no plano do direito substantivo, de novos escalões de punição, sobretudo, no âmbito da criminalidade patrimonial*" (Cf. Preâmbulo), veio estender a competência do tribunal singular ao julgamento dos crimes puníveis com pena de prisão até cinco

anos, visando, sobretudo, potenciar uma maior celeridade e eficácia da justiça penal.

A intervenção do tribunal colectivo ficou reservada para os casos de maior gravidade. No período analisado, o tribunal colectivo julgou um total de 110 898 processos representando um peso médio de 13,3%. Em 1996, a intervenção deste tribunal registou, por efeito da alteração legal, como já acima referimos, um ligeiro decréscimo. A menor eficácia da alteração legal indicia, como se verá, uma tendência no sentido do aumento da criminalidade grave, em especial, dos furtos qualificados.

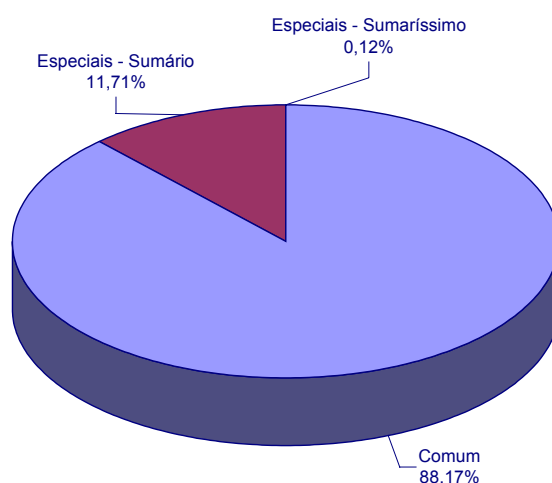
5.3.2. A forma de processo

Perante a estrutura da criminalidade registada, o legislador português, à semelhança de outros ordenamentos jurídicos, apostou na introdução de formas especiais de processo, alternativas ao processo penal comum, com procedimentos mais simplificados, visando possibilitar respostas mais adequadas à pequena e média criminalidade e tornar, deste modo, a justiça penal mais célere e eficaz.

O Código de Processo Penal de 1987 (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro), incorporou um conjunto de medidas no sentido de construir um sistema processual que permitisse alcançar, na máxima medida possível e no mais curto prazo, as finalidades de realização da justiça através da simplificação, desburocratização e aceleração da tramitação processual. Entre outras, destacam-se a introdução de um novo incidente autónomo de aceleração de processos e a criação de duas formas de processos especiais dirigidos à pequena e média criminalidade: os processos sumário e sumaríssimo. Com a reforma de 1998 (Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto) foram introduzidas alterações àquelas formas de processo e criado um terceiro tipo de processo especial: o processo abreviado.

Como melhor se verá no capítulo 2, existe uma enorme disjunção entre os objectivos do CPP e a sua aplicação prática. O Gráfico I.12 mostra que a grande maioria dos processos crime continua a ser julgada sob a forma comum.

Gráfico I.12
Forma de processo
(Média 1990 – 2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Na década de 90, 88,17% dos processos foram julgados sob aquela forma comum. Os processos especiais¹⁸, apesar das alterações introduzidas, representaram menos de 12% do total de processos em fase de julgamento, sendo, na sua quase totalidade, processos sumários. Os processos sumaríssimos têm um peso completamente residual (0,12%).

¹⁸ Dado que os processos abreviados só entraram em vigor em 1998, não se incluíram no Gráfico.

5.4. Caracterização da criminalidade na fase de julgamento

O Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, introduziu alterações significativas ao Código Penal, quer na sistematização seguida (que passou a iniciar-se com os crimes contra as pessoas), quer no conteúdo da ilicitude concretamente tipificada. Destaca-se um conjunto de propostas de neocriminalização "*resultante, quer da revelação de novos bens jurídico-penais ou de novas modalidades de agressão ou perigo, quer de compromissos internacionais assumidos ou em vias de o serem por Portugal*" (Cf. Preâmbulo), de que são exemplos a propaganda ao suicídio, a burla informática, o abuso de cartão de garantia ou de crédito, os instrumentos de escuta telefónica, os danos contra a natureza e a poluição. As alterações legais foram, ainda, especialmente relevantes no plano das molduras penais, no sentido do reforço da tutela dos bens jurídicos pessoais em confronto com os bens patrimoniais.

Posteriormente, em 1998, a Lei n.º 65/98, de 2 de Fevereiro, eliminou os crimes contra a capacidade militar e a defesa nacional. Veio, também, especificar e clarificar o regime de vários tipos legais de crime, designadamente crimes sexuais, crimes de burla nas comunicações, burla relativa a trabalho ou emprego, e crime de insolvência negligente. Em 2000, o legislador descriminalizou o consumo de estupefacientes, através da Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro¹⁹.

A Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio, veio tornar público o crime de maus tratos a cônjuge ou equiparado, que, antes desta reforma, dependia de queixa em situações em que o interesse da vítima não impusesse o início do procedimento criminal e não houvesse oposição do ofendido.

Em 2001, o legislador alterou, por diversas vezes, o Código Penal em vigor. Com a publicação da Lei n.º 77/2001, de 13 de Junho, introduziu alterações ao regime jurídico da sanção acessória "proibição de condução de veículos com

¹⁹O consumo de estupefacientes foi descriminalizado, em 2000, pela Lei n.º. 30/2000, de 29 de Novembro, convertendo aquele crime numa contra-ordenação. Ficam excluídas do âmbito da

motor” e aos tipos legais dos crimes de condução perigosa de veículo rodoviário e condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas.

Em 25 de Agosto, foram publicadas quatro leis que introduziram alterações ao Código Penal. A primeira (Lei n.º 97/2001), modificou os tipos legais dos crimes de contrafacção de moeda e de passagem de moeda falsa, aumentando as molduras penais aplicáveis.

A Lei n.º 98/2001 veio alterar o tipo legal do crime de substâncias explosivas ou análogas e armas. A Lei n.º 99/2001 modificou os tipos legais dos crimes de tráfico de pessoas, lenocínio e abuso sexual de crianças, criminalizando condutas que, até então, não se incluíam nesses tipos legais de crime.

Por sua vez, a Lei n.º 100/2001 veio tornar público o crime de ofensas à integridade física simples, praticado contra agentes das forças e serviços de segurança no exercício das suas funções ou por causa delas.

Em Novembro de 2001, (Lei n.º 128/2001, de 28 de Novembro), o legislador criminalizou condutas que até então não se incluíam nos crimes de tráfico de influência e de corrupção passiva por acto ilícito.

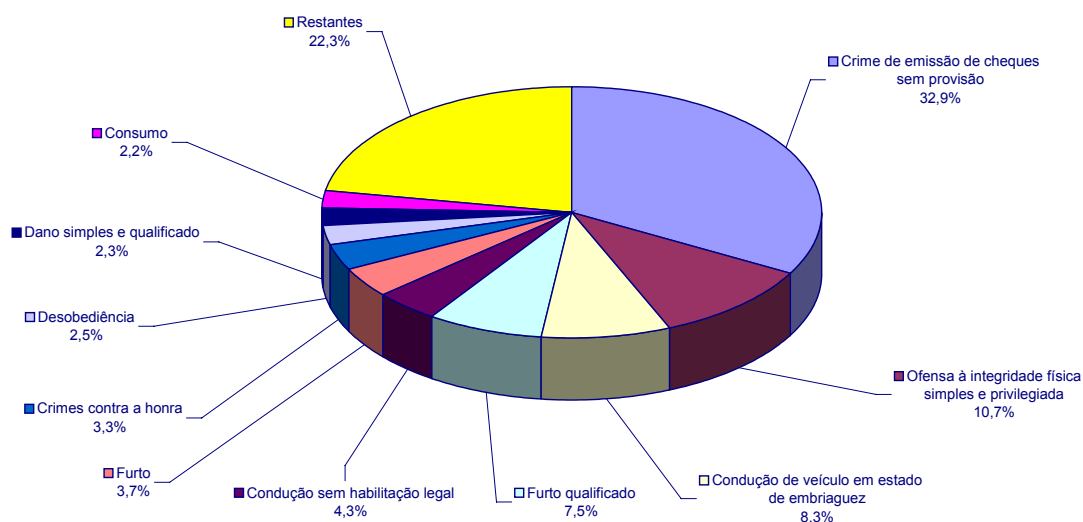
Considerando a média do período 1990-2000, são os seguintes os dez tipos de crime mais representativos que chegaram à fase de julgamento: crimes de emissão de cheque sem provisão (32,9%), que dominaram, na década, a criminalidade nesta fase; crimes de ofensa à integridade física (10,7%); crimes de condução de veículo em estado de embriaguez (8,3%); crimes de condução sem habilitação legal (4,3%); crimes de furto (11,2%); crimes contra a honra (3,3%); crimes de desobediência (2,5%); crimes de dano (2,3%); e crimes de consumo de estupefacientes (2,2%) (Gráfico I.13).

contra-ordenação as hipóteses em que as substâncias detidas ou adquiridas excedam a

Gráfico I.13

Dez tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento

(Média 1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Em cada uma das regiões do país, a estrutura da criminalidade dominante na década de 90 não difere do padrão nacional. Como se pode ver pelo Quadro I.7, embora com pesos diferentes, os sete crimes mais representativos, nas várias regiões, integram os crimes mais representativos a nível nacional.

Os crimes de emissão de cheque sem provisão foram os crimes dominantes, na década, em todas as regiões, com excepção da região do Alentejo e de Trás-os-Montes, nas quais aparece em segundo lugar.

O peso relativo dos crimes de ofensa à integridade física diminuiu na área metropolitana de Lisboa, no Alentejo e no Algarve, onde é substituído pelos crimes de furto em Lisboa, e de condução de veículo em estado de embriaguez, no Algarve e no Alentejo, zonas do país onde se regista um forte volume de tráfego rodoviário.

Quadro I.7

Distribuição regional da criminalidade arguida por sete tipos de crime mais representativos
(Média 1990 – 2000)

		Média 90-00
Trás-os-Montes	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	305,5
	Crime de emissão de cheque sem provisão	303,9
	Condução de veículo em estado de embriaguez	184,4
	Crimes contra a honra	113,7
	Furto qualificado	100,9
	Condução sem habilitação legal	83,0
	Dano simples e qualificado	76,7
Minho e Douro Litoral	Crime de emissão de cheque sem provisão	5074,4
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	1676,5
	Condução de veículo em estado de embriaguez	834,2
	Crimes contra a honra	645,3
	Furto qualificado	634,4
	Condução sem habilitação legal	449,5
Área Metropolitana do Porto	Crime de emissão de cheque sem provisão	6531,0
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	1192,5
	Furto qualificado	1077,8
	Furto	567,6
	Condução de veículo em estado de embriaguez	481,0
	Condução sem habilitação legal	426,3
	Crimes contra a honra	375,7
Beira Interior	Crime de emissão de cheque sem provisão	1410,9
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	839,4
	Condução de veículo em estado de embriaguez	582,9
	Crimes contra a honra	323,5
	Furto qualificado	287,3
	Desobediência	191,9
Beira Litoral e Estremadura	Crime de emissão de cheque sem provisão	4009,5
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	1725,5
	Condução de veículo em estado de embriaguez	1200,5
	Furto qualificado	784,5
	Condução sem habilitação legal	515,5
	Crimes contra a honra	502,4
Área Metropolitana de Lisboa	Crime de emissão de cheque sem provisão	9880,0
	Furto qualificado	2047,8
	Condução de veículo em estado de embriaguez	1687,5
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	1626,8
	Furto	1246,4
	Condução sem habilitação legal	867,8
	Consumo	678,1
Alentejo	Condução de veículo em estado de embriaguez	867,1
	Crime de emissão de cheque sem provisão	827,2
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	572,6
	Furto qualificado	362,3
	Condução sem habilitação legal	240,2
	Desobediência	210,5
Algarve	Crime de emissão de cheque sem provisão	847,3
	Condução de veículo em estado de embriaguez	464,7
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	418,4
	Furto qualificado	370,1
	Furto	159,5
	Condução sem habilitação legal	152,5
	Consumo	112,3

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

O Quadro I.8 mostra a distribuição, por anos, dos tipos de crime agrupados, de acordo com o interesse protegido por cada um deles, que mobilizaram a actividade judicial na fase de julgamento²⁰.

²⁰ Na sequência da revisão do CPP, em 1995, e das posteriores alterações, em 1998, as tabelas de crimes elaboradas pelo GPLP – instrumento de codificação dos crimes – sofreram algumas alterações. Alguns crimes, como, por exemplo, os crimes contra a economia, foram agregados ou desagregados e foram criadas novas codificações de crimes a partir de 1996 e 1997.

Quadro I.8
Distribuição dos tipos de crime agrupados
(1990-2000)

Tipos de crime	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Média 90-00	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Crime de emissão de cheque sem provisão	19 930	35,5	23 760	33,1	33 156	39,6	22 085	29,7	23 564	24,8	32 914	36,7	34 274	37,9	32 583	35,9	53 947	45,1	30 587	26,4	20 731	19,4	29 776	32,9
Contra a propriedade	9 769	17,4	12 783	17,8	16 159	19,3	13 944	18,8	18 944	19,9	18 465	20,6	15 871	17,6	13 628	15,0	13 239	11,1	13 468	11,6	16 355	15,3	14 784	16,4
Contra a integridade física	10 010	17,8	12 413	17,3	10 724	12,8	9 661	13,0	14 730	15,5	9 699	10,8	10 329	11,4	11 482	12,6	12 287	10,3	14 962	12,9	17 482	16,4	12 162	13,5
Contra a segurança das comunicações	1 046	1,9	1 122	1,6	1 517	1,8	4 950	6,7	6 204	6,5	8 332	9,3	9 167	10,1	9 333	10,3	11 447	9,6	13 850	11,9	14 886	13,9	7 441	8,2
Crimes resp. a estupef. e subst. e psicotrópicas	1 271	2,3	2 128	3,0	2 180	2,6	2 888	3,9	4 660	4,9	3 475	3,9	3 872	4,3	5 240	5,8	5 511	4,6	7 437	6,4	5 081	4,8	3 977	4,4
Crime de condução sem habilitação legal	107	0,2	1 879	2,6	2 937	3,5	5 166	7,0	5 589	5,9	946	1,1	0	0,0	0	0,0	144	0,1	7 556	6,5	10 659	10,0	3 178	3,5
Contra a honra	2 573	4,6	3 165	4,4	2 382	2,8	2 301	3,1	3 421	3,6	2 182	2,4	2 365	2,6	2 905	3,2	3 499	2,9	4 921	4,2	3 197	3,0	2 992	3,3
Contra a autoridade pública	2 342	4,2	3 671	5,1	2 121	2,5	2 639	3,6	3 393	3,6	1 424	1,6	1 640	1,8	2 298	2,5	3 216	2,7	5 344	4,6	2 922	2,7	2 819	3,1
Contra o património em geral	1 073	1,9	1 215	1,7	1 747	2,1	2 046	2,8	2 013	2,1	2 610	2,9	2 597	2,9	2 820	3,1	2 519	2,1	3 352	2,9	2 173	2,0	2 197	2,4
Crimes de falsificação	835	1,5	1 166	1,6	1 624	1,9	1 335	1,8	1 578	1,7	1 538	1,7	1 636	1,8	1 806	2,0	1 974	1,7	2 436	2,1	2 326	2,2	1 659	1,8
Contra a liberdade das pessoas	514	0,9	688	1,0	565	0,7	561	0,8	969	1,0	659	0,7	1 011	1,1	1 192	1,3	1 546	1,3	2 151	1,9	2 308	2,2	1 106	1,2
Crimes de perigo comum	786	1,4	923	1,3	1 326	1,6	1 152	1,6	1 157	1,2	1 327	1,5	1 042	1,2	942	1,0	841	0,7	986	0,9	1 294	1,2	1 071	1,2
Contra a vida	645	1,1	776	1,1	1 157	1,4	781	1,1	872	0,9	951	1,1	1 360	1,5	1 253	1,4	1 241	1,0	1 192	1,0	1 342	1,3	1 052	1,2
Contra saúde pública e antieconómicas	1 655	2,9	2 093	2,9	1 645	2,0	1 124	1,5	1 262	1,3	868	1,0	695	0,8	120	0,1	127	0,1	139	0,1	141	0,1	897	1,0
Contra direitos patrimoniais	319	0,6	491	0,7	549	0,7	444	0,6	641	0,7	832	0,9	795	0,9	916	1,0	824	0,7	862	0,7	754	0,7	675	0,7
Infracção à lei do serviço militar	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2 032	2,1	213	0,2	415	0,5	637	0,7	800	0,7	2 184	1,9	324	0,3	600	0,7
Contra a reserva da vida privada	492	0,9	529	0,7	857	1,0	699	0,9	881	0,9	664	0,7	573	0,6	490	0,5	396	0,3	518	0,4	373	0,3	588	0,7
Contra a realização da justiça	411	0,7	651	0,9	523	0,6	492	0,7	1 056	1,1	467	0,5	535	0,6	422	0,5	494	0,4	576	0,5	557	0,5	562	0,6
Outros crimes e n.e	711	1,3	376	0,5	343	0,4	244	0,3	105	0,1	58	0,1	115	0,1	63	0,1	2 807	2,3	188	0,2	78	0,1	463	0,5
Contra a liberdade e autodeterminação sexual	396	0,7	408	0,6	583	0,7	399	0,5	528	0,6	496	0,6	431	0,5	322	0,4	304	0,3	339	0,3	409	0,4	420	0,5
Caça e pesca ilegal	485	0,9	523	0,7	469	0,6	511	0,7	589	0,6	440	0,5	457	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	316	0,3
Crimes contra a economia	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	755	0,8	740	0,6	727	0,6	863	0,8	280	0,3
Contra a família	174	0,3	200	0,3	234	0,3	225	0,3	206	0,2	262	0,3	231	0,3	225	0,2	267	0,2	322	0,3	328	0,3	243	0,3
Crimes aduaneiros e fiscais	286	0,5	284	0,4	232	0,3	77	0,1	109	0,1	78	0,1	56	0,1	81	0,1	105	0,1	293	0,3	513	0,5	192	0,2
Crimes de jogo	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	113	0,1	115	0,1	271	0,3	259	0,3	273	0,2	367	0,3	581	0,5	180	0,2
Crimes contra o ambiente	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	546	0,6	444	0,4	507	0,4	452	0,4	177	0,2
Crimes comet. exerc. funções públicas	65	0,1	89	0,1	168	0,2	152	0,2	163	0,2	158	0,2	130	0,1	148	0,2	138	0,1	150	0,1	167	0,2	139	0,2
Contra direito autor, propriedade industrial	115	0,2	117	0,2	159	0,2	111	0,1	102	0,1	114	0,1	72	0,1	40	0,0	61	0,1	59	0,1	51	0,0	91	0,1
Crimes de abuso de liberdade de imprensa	35	0,1	45	0,1	80	0,1	66	0,1	59	0,1	126	0,1	117	0,1	133	0,1	95	0,1	79	0,1	57	0,1	81	0,1
Incêndios florestais	82	0,1	99	0,1	143	0,2	134	0,2	91	0,1	99	0,1	89	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	67	0,1
Crimes contra a propriedade industrial	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	69	0,1	85	0,1	211	0,2	174	0,2	49	0,1
Contra a paz pública	4	0,0	25	0,0	30	0,0	22	0,0	40	0,0	70	0,1	130	0,1	47	0,1	42	0,0	61	0,1	56	0,1	48	0,1
Contra outros bens jurídicos pessoais	3	0,0	2	0,0	7	0,0	7	0,0	7	0,0	40	0,0	61	0,1	53	0,1	72	0,1	71	0,1	89	0,1	37	0,0
Crimes de anti-socialidade perigosa	16	0,0	11	0,0	8	0,0	14	0,0	9	0,0	12	0,0	7	0,0	12	0,0	9	0,0	10	0,0	23	0,0	12	0,0
Crimes eleitorais	15	0,0	30	0,0	9	0,0	12	0,0	5	0,0	8	0,0	3	0,0	8	0,0	13	0,0	15	0,0	4	0,0	11	0,0
Contra sent. relig. resp. devido aos mortos	8	0,0	8	0,0	15	0,0	7	0,0	15	0,0	18	0,0	6	0,0	7	0,0	7	0,0	4	0,0	11	0,0	10	0,0
Contra a vida intra-uterina	9	0,0	6	0,0	13	0,0	8	0,0	12	0,0	10	0,0	4	0,0	9	0,0	7	0,0	6	0,0	3	0,0	8	0,0
Contra a realização do Estado de direito	3	0,0	3	0,0	11	0,0	12	0,0	4	0,0	5	0,0	0	0,0	4	0,0	3	0,0	5	0,0	15	0,0	6	0,0
Contra sinais de identificação	1	0,0	2	0,0	3	0,0	3	0,0	4	0,0	3	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	4	0,0	2	0,0
Contra o sector público ou cooperativo	4	0,0	0	0,0	3	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	1	0,0	6	0,0	4	0,0	2	0,0
Crimes informáticos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	4	0,0	4	0,0	8	0,0	6	0,0	2	0,0
Contra a soberania nacional	2	0,0	5	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	3	0,0	2	0,0	1	0,0
Contra a paz e a humanidade	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	56 192	100,0	71 687	100,0	83 680	100,0	74 273	100,0	95 107	100,0	89 678	100,0	90 360	100,0	90 858	100,0	119 529	100,0	115 956	100,0	106 795	100,0	90 374	100,0

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Considerando os anos de 1998, 1999 e 2000, a primeira constatação é que apenas três grupos de crime registam variações significativas em relação à média da década: o crime de emissão de cheque sem provisão, os crimes contra a segurança das comunicações e os crimes de condução sem habilitação legal. Os primeiros, pelas razões já avançadas, desceram dramaticamente nos três últimos anos. Em 1998, representavam 45% da criminalidade que chegou à fase de julgamento. Em 1999, o seu peso relativo desceu para 26,4% e, em 2000, para 19,4%. Em 2001, representava apenas 12,8%²¹.

Os segundos têm registado um aumento gradual a partir do início da década, mais acentuado desde 1993. Nos últimos três anos tiveram um crescimento médio, em relação à média da década, de 94,5%. Esta variação resulta do aumento dos crimes de viação, em especial, do crime de condução em estado de embriaguez.

O crime de condução sem habilitação legal, que tinha sido descriminalizado em 1995, voltou a ser criminalizado em 1998, com a alteração legal ao Código da Estrada (Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro). Em 2000 representou 10% da criminalidade na fase de julgamento e, em 2001, 13,5%.

Resulta, assim, do que se deixou dito, que, com excepção dos tipos de crime acima referenciados, o padrão da criminalidade, em Portugal, não registou variações significativas ao longo da década e concentra-se num reduzido número de crimes. Está, sobretudo, relacionado com a evolução social e económica da sociedade portuguesa, designadamente com o aumento do parque automóvel, da densidade populacional dos grandes centros urbanos, da degradação das condições de segurança urbana, da instabilidade social e económica e do aumento do endividamento dos particulares e das empresas.

²¹ Dados pré-definitivos.

O Quadro I.9 mostra os sete tipos de crime (desagregados) mais representativos em 1990, o Quadro I.10 e o Quadro I.11 mostram a mesma realidade para 2000 e 2001, respectivamente.

Quadro I.9
Sete tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento
(1990)

	nº	%
Crime de emissão de cheque sem provisão	19 930	35,5
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	7 661	13,6
Furto qualificado	4 834	8,6
Crimes contra a honra	2 573	4,6
Furto	2 034	3,6
Desobediência	1 949	3,5
Ofensa à integridade física por negligência	1 708	3,0
Total dos sete tipos de crime	40 689	72,4
Total	56 192	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.10
Sete tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento
(2000)

	nº	%
Crime de emissão de cheque sem provisão	20 731	19,4
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	15 661	14,7
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 603	13,7
Condução sem habilitação legal	10 659	10,0
Furto qualificado	5 849	5,5
Furto	4 373	4,1
Crimes contra a honra	3 197	3,0
Total dos sete tipos de crime	75 073	70,3
Total	106 795	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.11
Sete tipos de crime mais representativos - Fase de julgamento
(2001*)

	nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 363	13,4
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	13 624	12,8
Condução sem habilitação legal	13 089	12,3
Crime de emissão de cheque sem provisão	12 356	11,6
Furto qualificado	4 795	4,5
Furto	3 727	3,5
Crimes contra a honra	3 189	3,0
Total dos sete tipos de crime	65 143	61,0
Total	96 616	

*Dados pré-definitivos

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando o Quadro referente ao ano de 1990 e os Quadros referentes a 2000 e 2001, as alterações mais significativas dão-se no abaixamento do peso relativo dos crimes de emissão de cheque sem provisão, que passa de 35,5%, em 1990, para 19,4%, em 2000, e 11,6%, em 2001, e no aumento dramático de dois tipos de crime de viação (condução sem habilitação legal e condução de veículo em estado de embriaguez) que, não constando dos crimes mais representativos em 1990, em 2000 e 2001, representam, no seu conjunto, cerca de 24% e 26%, da criminalidade na fase de julgamento, respectivamente.

O padrão nacional da criminalidade na fase de julgamento é, assim, hoje, dominado por quatro tipos de crime: crimes de condução de veículo em estado de embriaguez, crimes de condução sem habilitação legal, crimes contra a integridade física e crimes de emissão de cheques sem provisão, que, em 2001, representam cerca de 50% da criminalidade. Seguem-se crimes contra a propriedade –crimes de furto (simples e qualificado)-, que, nos últimos dois anos, representam 9,6% e 8% da criminalidade julgada, e os crimes contra a honra (3%). Acresce que, ao contrário do que acontece na fase de inquérito, na fase de

juízo, os crimes de furto não só têm muita menor representatividade (em relação ao total de crimes registados pelos órgãos de polícia criminal²²), como diminuíram, em 2001, em termos absolutos. Este facto pode resultar do aumento do registo dos furtos contra desconhecidos, a grande maioria dos processos arquivados, ou da menor eficácia das polícias na investigação desta criminalidade.

O Quadro I.12 mostra a distribuição regional da criminalidade para o ano de 2001.

²² De acordo com as estatísticas criminais de 2000, estes crimes representam 46,7% dos crimes registados pelas autoridades policiais. No mesmo ano, na fase de julgamento, representam apenas 8%.

Quadro I.12
Distribuição regional da criminalidade por sete tipos de crime mais representativos
(2001*)

	2001	
Trás-os-Montes	Condução de veículo em estado de embriaguez	562
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	357
	Condução sem habilitação legal	206
	Crimes contra a honra	130
	Desobediência	112
	Furto qualificado	94
	Dano simples e qualificado	91
Minho e Douro Litoral	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	2614
	Condução sem habilitação legal	1833
	Condução de veículo em estado de embriaguez	1635
	Crime de emissão de cheques sem provisão	1375
	Crimes contra a honra	784
	Desobediência	674
	Furto qualificado	590
Área Metropolitana do Porto	Crime de emissão de cheques sem provisão	3283
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	2303
	Condução sem habilitação legal	2113
	Condução de veículo em estado de embriaguez	1202
	Furto qualificado	879
	Furto	811
	Consumo	693
Beira Interior	Condução de veículo em estado de embriaguez	1090
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	1068
	Condução sem habilitação legal	686
	Crime de emissão de cheques sem provisão	401
	Crimes contra a honra	330
	Desobediência	313
	Ameaças ou coacção	218
Beira Litoral e Estremadura	Condução de veículo em estado de embriaguez	2386
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	2047
	Condução sem habilitação legal	1902
	Crime de emissão de cheques sem provisão	1125
	Furto qualificado	602
	Crimes contra a honra	494
	Desobediência	460
Área Metropolitana de Lisboa	Crime de emissão de cheques sem provisão	5285
	Condução sem habilitação legal	3207
	Condução de veículo em estado de embriaguez	3026
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	2975
	Furto qualificado	1626
	Furto	1177
	Roubo ou violência depois da subtracção	947
Alentejo	Condução de veículo em estado de embriaguez	1730
	Condução sem habilitação legal	813
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	741
	Desobediência	245
	Crime de emissão de cheques sem provisão	237
	Furto qualificado	229
	Crimes contra a honra	207
Algarve	Condução de veículo em estado de embriaguez	1052
	Condução sem habilitação legal	765
	Ofensa à integridade física simples e privilegiada	741
	Crime de emissão de cheques sem provisão	360
	Furto qualificado	324
	Furto	193
	Consumo	156

* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

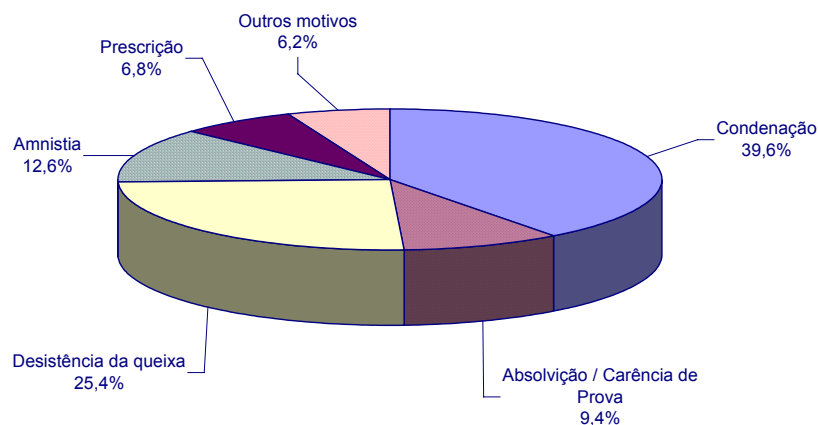
Como se pode ver pelo Quadro I.12, com excepção das regiões de Trás-os-Montes (TRM) e do Alentejo (ALE), os crimes de condução de veículo em estado de embriaguez, ofensa à integridade física simples e privilegiada, condução sem habilitação legal e de emissão de cheque sem provisão constituem, também, os quatro tipos de crime mais representativos em todas as regiões. Naquelas duas regiões (TRM e ALE), apenas os crimes de emissão de cheque sem provisão não aparecem no conjunto dos quatro crimes mais representativos. O que significa que uma parte substancial da criminalidade que, em todo o país, chega a julgamento, refere-se a crimes sem dificuldades de investigação (crimes de emissão de cheque sem provisão e crimes de viação), que não requerem, ou só excepcionalmente, diligências de prova (conhecidos por crimes de *investigação estática*), sendo a prova em julgamento uma prova, essencialmente, documental. Estes crimes não sendo julgados, de imediato, em processo sumário, deveriam sê-lo em processo abreviado, o que, como se verá no capítulo 3, não acontece.

6. A extinção do procedimento criminal

Como já deixámos dito, só os processos com acusação e, ou, com despacho de pronúncia é que transitam para a fase de julgamento, representando, como já referimos, cerca de 1/4 da criminalidade denunciada. Mas, nem todos estes processos são, de facto, julgados.

O Gráfico I.14 mostra, para o período 1990-2000, as formas de extinção do procedimento criminal.

Gráfico I.14
Formas de extinção do procedimento criminal
(Média 1990–2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

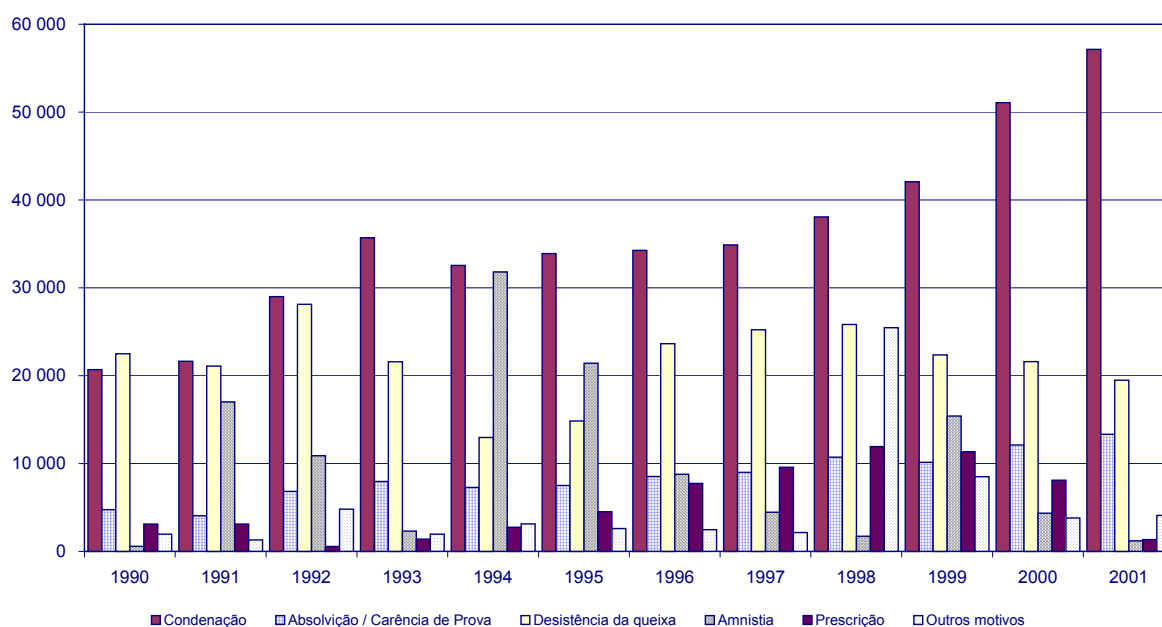
Em primeiro lugar, como resulta do Gráfico, merece destaque o facto de, no período analisado, em média, cerca de metade (51%) dos processos crime que são acusados ou pronunciados não chegarem sequer a ser julgados: 25,4% dos processos terminaram por desistência de queixa (atendendo a que apenas os crimes particulares e semi-públicos admitem a desistência de queixa, o seu peso está, naturalmente, influenciado pela relevância destes no conjunto da criminalidade); 12,6% por amnistia; 6,8% por prescrição; e 6,2% por outros motivos, onde se inclui a descriminalização. A extinção do procedimento criminal por prescrição e amnistia são factores concorrentes para a desacreditação da eficácia coercitiva do Estado e da realização da justiça.

Em segundo lugar, se considerarmos a longa duração de muitos destes processos (incluindo a tramitação nas polícias, no Ministério Público e na fase judicial) e o número de recursos materiais e humanos envolvidos, é de concluir pela existência de elevados níveis de desperdício e de ineficiência do sistema.

Para alguns, em especial para os processos que terminam por desistência de queixa, um maior investimento nas formas de justiça consensual evitaria, por certo, muitos desses desperdícios.

O Gráfico I.15 mostra a distribuição, por anos, das formas de extinção do procedimento criminal no período 1990-2001.

Gráfico I.15
Evolução das formas de extinção do procedimento criminal
(1990–2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

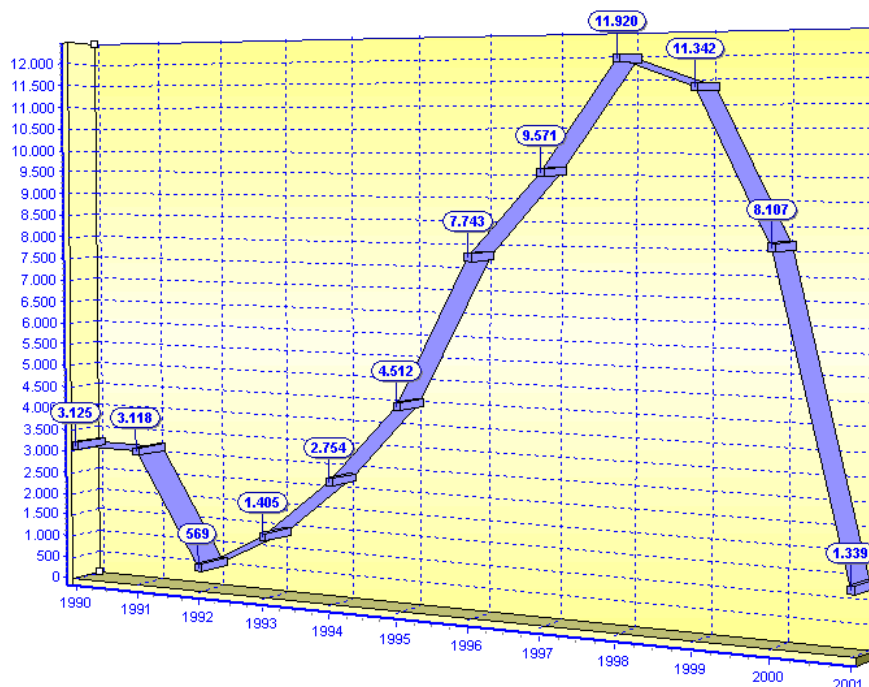
A condenação é, em quase todos os anos, a forma de extinção mais frequente. O seu peso relativo tem vindo a aumentar gradualmente, a partir de 1994. Em 2000 e 2001, o peso relativo das condenações foi superior a 50%, com 51 077 e 57 139 casos, respectivamente, influenciado pelo tipo de criminalidade dominante em julgamento, encimada pelos crimes de viação, que apresentam, como se verá, elevadas taxas de condenação. Apesar de, na maioria dos anos, a desistência de queixa ser a segunda forma mais frequente de extinção do

procedimento criminal, aquela posição foi ocupada, em 1994 e 1995, pela amnistia com um peso relativo, nesses dois anos, de 35% (31 808 processos) e 25% (21 412), respectivamente. A amnistia tem, também, um peso significativo em 1999, representando 14% (15 406) dos processos findos nesse ano.

Em 1998, cerca de 22,4% (25 461) dos processos crime extinguiram-se com a indicação de outros motivos. Estes processos são, na sua grande maioria (90,8%, correspondendo a 23 110 processos), processos relativos ao crime de emissão de cheque sem provisão, cujo procedimento criminal, na sequência da publicação da Lei n.º 316/97 de 19 de Novembro, foi declarado extinto.

Por último, é, ainda, significativo que milhares de processos que transitam para a fase de julgamento sejam declarados prescritos.

Gráfico I.16
Evolução das prescrições
(1990 – 2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Em 1992, prescreveram 569 processos, representando 0,7% dos processos findos nesse ano; em 1995, foram declarados extintos por prescrição, 5,3% dos processos findos (4 512); em 1997, aquela percentagem subiu para 11,2% (9 571); e, nos anos de 1998 e 1999, manteve-se em valores próximos, com 10,5% (11 920) e 10,3% (11 342), respectivamente. Em 2000, apesar de algum decréscimo, o número de processos declarados extintos por prescrição ainda se manteve elevado, com 8 107, representando cerca de 8% do total dos processos findos, caindo em 2001 para 1,4%, com 1 339. O Quadro I.13 mostra, no período 1990-2000, quais os tipos de crime cujo procedimento criminal foi extinto por prescrição.

Quadro I.13
 Natureza do crime dos processos prescritos
 (1990 – 2000)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Média 90-00	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Crime de emissão de cheque sem provisão	579	19,9%	702	23,8%	244	44,4%	808	57,8%	1779	62,8%	3560	79,4%	6422	83,0%	7647	79,9%	9797	82,2%	8688	76,6%	5663	69,9%	4766	71,9%
Crimes contra a propriedade	422	14,5%	534	18,1%	48	8,7%	709	7,8%	147	5,4%	178	4,0%	284	3,7%	320	3,3%	430	3,6%	627	5,5%	729	9,0%	348	6,0%
Crimes contra o património em geral	107	3,7%	102	3,5%	69	12,6%	785	13,2%	375	11,5%	349	7,8%	473	5,3%	671	6,4%	514	4,3%	570	4,5%	369	4,6%	322	5,6%
Crimes contra a integridade física	490	16,8%	470	13,9%	28	5,1%	57	3,6%	705	3,0%	96	2,7%	754	2,0%	793	2,0%	225	1,9%	300	2,7%	375	4,6%	227	3,8%
Crimes de falsificação	67	2,3%	89	3,0%	39	7,1%	46	3,3%	73	2,7%	93	2,7%	127	1,6%	190	2,0%	267	2,2%	367	3,2%	296	3,7%	750	2,6%
Crimes respeit a estupefacientes e outras psicótropas	111	3,8%	176	3,9%	16	2,9%	90	6,4%	122	4,5%	70	0,2%	75	1,0%	152	1,6%	159	1,3%	147	1,3%	63	0,8%	96	1,7%
Crimes contra a autoridade pública	262	9,0%	253	8,6%	4	0,7%	6	0,4%	35	1,3%	34	0,8%	40	0,5%	67	0,6%	74	0,6%	130	1,1%	111	1,4%	92	1,6%
Crimes contra a honra	280	9,6%	192	6,5%	17	2,0%	74	1,0%	54	2,0%	73	0,3%	24	0,3%	90	0,9%	95	0,8%	96	0,8%	24	0,3%	87	1,4%
Crimes de perigo comum	56	1,9%	62	2,1%	8	1,5%	77	0,8%	24	0,9%	46	1,0%	50	0,6%	57	0,6%	48	0,4%	65	0,6%	50	0,6%	43	0,7%
Crimes contra a reserva da vida privada	33	1,1%	54	1,8%	27	3,8%	26	1,9%	27	0,8%	12	0,3%	26	0,3%	36	0,4%	22	0,2%	32	0,3%	24	0,3%	28	0,5%
Outros crimes	792	6,6%	59	2,0%	73	2,4%	6	0,4%	6	0,2%	3	0,1%	5	0,7%	8	0,7%	4	0,0%	2	0,0%	6	0,7%	28	0,5%
Crimes contra a realização da justiça	66	2,3%	50	1,7%	8	1,5%	70	0,7%	78	0,7%	17	0,4%	73	0,2%	79	0,2%	28	0,2%	27	0,2%	33	0,4%	26	0,5%
Crimes contra direitos patrimoniais	79	0,7%	33	1,1%	2	0,4%	2	0,1%	75	0,5%	73	0,3%	78	0,2%	35	0,4%	40	0,3%	43	0,4%	55	0,7%	25	0,4%
Infrações à lei do serviço militar	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	77	0,6%	7	0,0%	7	0,0%	49	0,5%	72	0,6%	70	0,6%	78	0,2%	27	0,4%
Crimes aduaneiros e fiscais	44	1,5%	28	0,9%	7	1,3%	4	0,3%	4	0,1%	7	0,0%	6	0,1%	7	0,1%	70	0,1%	35	0,3%	60	0,7%	79	0,9%
Crimes contra a vida	32	1,1%	34	1,2%	9	1,6%	7	0,5%	74	0,5%	72	0,3%	78	0,2%	73	0,1%	79	0,2%	25	0,2%	22	0,3%	79	0,3%
Crimes contra a liberdade pessoal	28	1,0%	27	0,9%	2	0,4%	3	0,2%	5	0,2%	7	0,0%	7	0,1%	70	0,1%	70	0,1%	24	0,2%	32	0,4%	73	0,2%
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	25	0,9%	25	0,8%		0,0%	5	0,4%	8	0,3%	14	0,3%	12	0,2%	12	0,1%	5	0,0%	14	0,1%	8	0,1%	72	0,2%
Crimes contra a segurança das comunicações	0	0,0%	4	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	2	0,0%	70	0,1%	22	0,2%	28	0,2%	54	0,7%	17	0,2%
Crimes contra a família	9	0,3%	17	0,6%		0,0%	4	0,3%	17	0,4%	10	0,2%	12	0,2%	8	0,1%	17	0,1%	12	0,1%	15	0,2%	70	0,2%
Crimes contra a economia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	73	0,1%	24	0,2%	40	0,4%	35	0,4%	70	0,2%
Crimes de condução sem habilitação legal	17	0,4%	70	2,4%	2	0,4%	3	0,2%	6	0,2%	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	0,0%	3	0,0%	9	0,2%
Crimes contra o direito de autor	17	0,6%	17	0,6%	8	1,5%	6	0,4%	72	0,4%	9	0,2%	5	0,7%	7	0,1%	9	0,1%	7	0,0%	3	0,0%	9	0,7%
Caça e pesca ilegal	34	1,2%	76	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	0,7%
Crimes de jogo	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,1%	4	0,1%	5	0,7%	2	0,0%	5	0,0%	17	0,1%	23	0,3%	5	0,7%
Crimes cometidos no exercício de funções públicas	4	0,1%	8	0,3%	2	0,4%	0	0,0%	2	0,1%	7	0,0%	7	0,0%	4	0,0%	9	0,1%	8	0,1%	8	0,1%	4	0,7%
Crimes de abuso de liberdade de imprensa	6	0,2%	16	0,5%	5	0,9%	7	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	6	0,1%	7	0,0%	7	0,0%	3	0,0%	7	0,0%	4	0,7%
Crimes contra a saúde pública e antieconómicos	7	0,2%	14	0,5%	7	1,2%	0	0,0%	7	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	7	0,1%	6	0,1%	3	0,1%
Crimes contra outros bens jurídicos pessoais	2	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,1%	7	0,0%	2	0,0%	3	0,0%	3	0,0%	5	0,0%	5	0,0%	4	0,0%	2	0,0%
Crimes contra a propriedade industrial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,1%	4	0,0%	7	0,1%	6	0,1%	2	0,0%
Crimes de anti-socialidade perigosa	3	0,1%	2	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	4	0,0%	7	0,0%
Crimes contra a paz pública	7	0,0%	2	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	7	0,0%	2	0,0%	2	0,0%	7	0,0%
Crimes contra o ambiente	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	6	0,7%	4	0,0%	7	0,0%
Incêndios florestais	5	0,2%	4	0,1%	7	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%
Crimes contra a vida intra-uterina	7	0,0%	7	0,0%		0,0%	7	0,1%		0,0%	7	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	7	0,0%
Crimes contra os sent religiosos e o resp dev aos mortos	0	0,0%	3	0,1%	7	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%
Crimes eleitorais	0	0,0%	4	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%
Crimes contra a soberania nacional	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Crimes contra a realização do Estado de direito	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%
Crimes contra o sector público ou cooperativo	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Crimes contra sinais de identificação	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Crimes informáticos	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total	2913	100,0%	2949	100,0%	549	100,0%	1399	100,0%	2739	100,0%	4485	100,0%	7733	100,0%	9571	100,0%	11920	100,0%	17342	100,0%	8107	100,0%	5792	100,0%

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

No período analisado, as prescrições foram dominadas pelos crimes de emissão de cheque sem provisão, que representam, em média, 71,9% do total dos processos prescritos. O peso das prescrições é, ainda, significativo nos crimes contra a propriedade (6%), nos crimes contra o património em geral (5,6%), nos crimes contra a integridade física (3,8%) e nos crimes de falsificação (2,6%). É de referir, ainda, que nos anos de 1999 e 2000, as prescrições dos crimes aduaneiros e fiscais, aumentaram significativamente, de 10, em 1998, para 35 e 60, em 1999 e 2000, respectivamente.

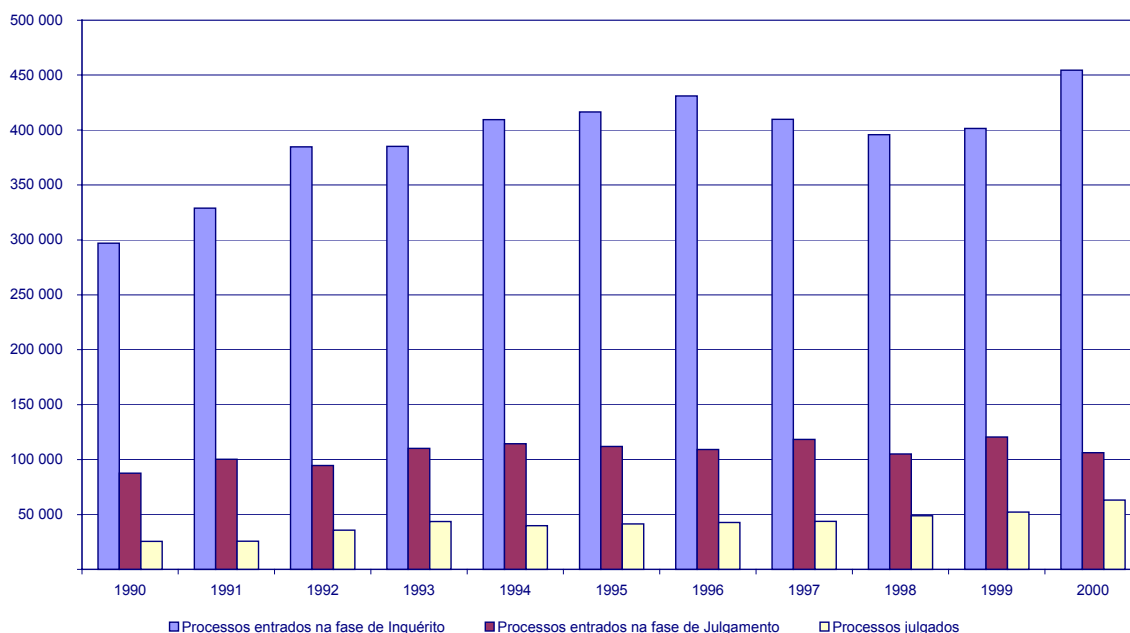
As prescrições mostram o colapso da justiça e são a sua face mais dramática e a que gera mais indignação social porque revelam uma dupla impunidade: a impunidade do presumível autor do crime e a impunidade de quem deixou que o processo prescrevesse. São vários os factores (internos e externos) concorrentes para a prescrição de um processo, muitos deles já identificados em relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, como o problema da deficiente articulação entre os diferentes órgãos do judiciário, a escassez de recursos humanos e materiais, as dificuldades na realização de exames periciais, o tempo de alguns recursos e a excessiva burocratização dos procedimentos processuais. Mas, num Estado de Direito democrático, a prescrição deveria ser uma ocorrência muito excepcional e, ao invés do que tem acontecido, sempre que ocorresse, deveria ser alvo de um processo de rigorosa averiguação.

7. A natureza da criminalidade julgada

Como temos vindo a referir, uma parte significativa dos processos crime acusados ou pronunciados não chegam sequer a ser julgados (Gráfico I.17)²³.

²³ Para efeitos desta análise, consideramos criminalidade julgada toda aquela que foi objecto de um julgamento em que se aferiu da culpa do arguido pela prática dos factos de que foi acusado.

Gráfico I.17
Evolução dos processos entrados nas fases de inquérito
e de julgamento e processos julgados
(1990-2000)



Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Considerando o período analisado, foram abertos, em média, 392 207 processos de inquérito. Destes, foram acusados ou pronunciados, em média, 107 147, tendo sido julgados 42 067. O que significa que apenas 39,3% dos processos acusados ou pronunciados, o que corresponde a 10,7% dos processos de inquéritos abertos, foram julgados. É, pois, fundamental que se conheça se existe, ou não, forte discrepância na estrutura da criminalidade na fase de julgamento e na criminalidade efectivamente julgada. Seguindo a metodologia já utilizada, calculámos para os anos de 1990 e 2000, os sete tipos de crime julgados mais representativos (Quadros I.14 e I.15).

Quadro I.14
Sete tipos de crime julgados mais representativos
(1990)

	Nº	%
Furto qualificado	4 384	16,2
Ofensas corporais simples ou privilegiadas	3 339	12,3
Crime de emissão de cheque sem provisão	2 549	9,4
Furto	1 677	6,2
Desobediência	1 543	5,7
Crimes contra a honra	1 368	5,0
Especulação	740	2,7
Total dos sete tipos de crime	15 600	57,6
Total de crimes	27 094	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.15
Sete tipos de crime julgados mais representativos
(2000)

	Nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 443	21,5
Condução sem habilitação legal	10 487	15,6
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	6 838	10,2
Furto qualificado	5 202	7,7
Crime de emissão de cheque sem provisão	4 284	6,4
Furto	2 285	3,4
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	1 962	2,9
Total dos sete tipos de crime	45 501	67,6
Total de crimes	67 315	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando os Quadros I.10 e I.14 (crimes mais representativos na fase de julgamento e efectivamente julgados, em 1990), a primeira verificação é que existe uma forte identificação na estrutura da criminalidade acusada ou pronunciada e a criminalidade julgada. Apenas um tipo de crime - o crime de especulação - é que aparece entre os sete tipos de crime mais julgados, não constando da lista dos sete tipos de crime mais representativos na fase de

juízo. Todavia, o peso relativo daqueles tipos de crime foi substancialmente alterado. Em primeiro lugar, enquanto representavam, na fase de julgamento, cerca de 72% do total dos crimes acusados ou pronunciados, o seu peso, no conjunto da criminalidade julgada, desce para 57,6%.

Em segundo lugar, os crimes de ofensas à integridade física, emissão de cheque sem provisão e crimes contra a honra registam, em valores absolutos, uma forte diminuição nesta fase.

Em terceiro lugar, destacam-se, nesta comparação, dois tipos de crime: o crime de emissão de cheque sem provisão e o crime de furto qualificado. O primeiro desce drasticamente. Em 1990 foram acusados ou pronunciados 19 930, tendo sido julgados apenas 2 549, isto é, apenas 13% daquela criminalidade. Ao contrário, a grande maioria dos crimes de furto, em especial do crime de furto qualificado, foram julgados, isto é, tendo entrado para julgamento 4 834 processos, foram efectivamente julgados 4 384, correspondendo a 91%. Esta discrepância está relacionada, como acima já referimos, com as várias formas de extinção do procedimento criminal (desistência de queixa e amnistias) que atingem, sobretudo, a pequena e média criminalidade - crimes particulares e crimes semi-públicos -, onde se incluem os crimes de emissão de cheque sem provisão, ofensas à integridade física e crimes contra a honra.

A situação é idêntica quanto à estrutura da criminalidade na fase de julgamento e efectivamente julgada, se tomarmos como referência o ano de 2000 (Quadros I.11 e I.15). Dos sete tipos de crime mais representativos na fase de julgamento, apenas os crimes contra a honra não estão incluídos nos crimes julgados mais representativos, surgindo, nesta fase, os crimes de tráfico e actividades ilícitas.

Com uma evolução semelhante à verificada no início da década, em 2000, 79% dos crimes de emissão de cheque sem provisão (16 447 num total de 20 731) e 56% dos crimes de ofensa à integridade física (8 823 em 15 661) não chegam a ser julgados. A razão é semelhante à invocada para aquele ano. Trata-se de crimes que admitem a desistência de queixa e outras formas de extinção do

procedimento criminal antes do julgamento, como a amnistia. Ao contrário, os crimes de viação e os crimes de furto qualificado registam taxas de julgamento muito perto dos 100% (crimes públicos).

Merece, ainda, referência o facto dos sete tipos de crime constantes do Quadro I.15 (crimes julgados mais representativos em 2000) representarem 67,6% da criminalidade julgada, sendo que 47,3% diz respeito apenas a três tipos de crime: crimes de condução de veículo em estado de embriaguez, condução sem habilitação legal e ofensa à integridade física.

O Quadro I.16 mostra os sete tipos de crime mais julgados em 2001.

Quadro I.16
Sete tipos de crime julgados mais representativos
(2001*)

	Nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 292	20,3
Condução sem habilitação legal	12 974	18,4
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	6 406	9,1
Crime de emissão de cheque sem provisão	4 539	6,4
Furto qualificado	4 415	6,3
Desobediência	2 756	3,9
Furto	2 153	3,1
Total dos sete tipos de crime	47 535	67,5
Total de crimes	70 468	

* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pelo Quadro, em 2001, a única alteração significativa registada na estrutura da criminalidade deu-se no crime de tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado, por efeito da Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro que descriminalizou, em alguns casos, este tipo de crime.

8. A condenação por tipos ou categorias de crimes

Os Quadros I.17 e I.18 mostram os sete tipos de crime mais representativos, com condenação, nos anos de 1990 e 2000.

Quadro I.17

**Sete tipos de crime com condenação mais representativos
(1990)**

	Nº	%
Furto qualificado	3 773	17,3
Ofensas corporais simples ou privilegiadas	2 640	12,1
Crime de emissão de cheque sem provisão	2 360	10,8
Furto	1 341	6,1
Desobediência	1 194	5,5
Crimes contra a honra	1 087	5,0
Consumo	616	2,8
Total dos sete tipos de crime	13 011	59,6
Total de crimes	21 833	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.18

**Sete tipos de crime com condenação mais representativos
(2000)**

	Nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 262	26,6
Condução sem habilitação legal	10 276	19,1
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	4 983	9,3
Furto qualificado	3 843	7,2
Crime de emissão de cheque sem provisão	1 773	3,3
Furto	1 629	3,0
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	1 589	3,0
Total dos sete tipos de crime	38 355	71,4
Total de crimes	53 682	

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Comparando os tipos de crime julgados e os tipos de crime condenados mais representativos (Cf. Quadros I.14 e I.17, e I.15 e I.18), verifica-se uma quase total identificação na estrutura da criminalidade. No ano de 1990, apenas os crimes de consumo de estupefacientes, que integram os sete tipos de crime com condenação mais representativos, não constam da lista dos crimes mais julgados.

Em 2000, há uma total identificação dos tipos de crime naqueles dois momentos. Os crimes de viação, emissão de cheque sem provisão, ofensa à integridade física, furto e tráfico são os tipos de crime mais frequentes em julgamento e também aqueles onde há um maior número de condenações.

Como se pode ver pelos Quadros I.16 e I.19, à semelhança da criminalidade julgada, a estrutura da criminalidade mais condenada não sofre grandes alterações em 2001.

Quadro I.19
Sete tipos de crime com condenação mais representativos
(2001*)

	Nº	%
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 092	24,7
Condução sem habilitação legal	12 612	22,1
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	4 619	8,1
Furto qualificado	3 323	5,8
Desobediência	2 287	4,0
Crime de emissão de cheque sem provisão	2 192	3,8
Furto	1 471	2,6
Total dos sete tipos de crime	40 596	71,0
Total de crimes	57 139	

* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

O Quadro I.20 mostra a taxa de condenação nos crimes julgados, mais representativos, no ano de 1990.

Quadro I.20
Taxa de condenação – Sete tipos de crime julgados mais representativos
(1990)

	1990		
	Julgados	Julgados condenados	Taxa de condenação
Furto qualificado	4 384	3 773	86,1
Ofensas corporais simples ou privilegiadas	3 339	2 640	79,1
Emissão de cheque sem provisão	2 549	2 360	92,6
Furto	1 677	1 341	80,0
Desobediência	1 543	1 194	77,4
Crimes contra a honra	1 368	1 087	79,5
Especulação	740	561	75,8
Total dos sete tipos de crime	15 600	12 956	83,1
Total	27 094	21 833	80,6

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

A primeira verificação é que todos os tipos de crime apresentam taxas de condenação elevadas, acima dos 70%. A segunda verificação é que a taxa de condenação é mais elevada nos crimes contra o património [furto qualificado (86,1%) e emissão de cheque sem provisão (92,6%)].

Em 2000 e 2001, a situação é similar se descontarmos o crime de emissão de cheque sem provisão que, devido ao efeito da descriminalização já referido, apresenta uma taxa de condenação baixa (em 2000, 41,4% e, em 2001, 48,3%) (Quadro I.21 e Quadro I.22).

Quadro I.21
Taxa de condenação – Sete tipos de crime julgados mais representativos
(2000)

	2000		
	Julgados	Julgados condenados	Taxa de condenação
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 443	14 262	98,7
Condução sem habilitação legal	10 487	10 276	98,0
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	6 838	4 983	72,9
Furto qualificado	5 202	3 843	73,9
Crime de emissão de cheque sem provisão	4 284	1 773	41,4
Furto	2 285	1 629	71,3
Tráfico e actividades ilícitas, simples ou agravado	1 962	1 589	81,0
Total dos sete tipos de crime	45 501	38 355	84,3
Total	67 315	53 682	79,7

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Quadro I.22

**Taxa de condenação – Sete tipos de crime julgados mais representativos
(2001*)**

	2001		
	Julgados	Julgados condenados	Taxa de condenação
Condução de veículo em estado de embriaguez	14 292	14 092	98,6
Condução sem habilitação legal	12 974	12 612	97,2
Ofensa à integridade física simples e privilegiada	6 406	4 619	72,1
Crime de emissão de cheque sem provisão	4 539	2 192	48,3
Furto qualificado	4 415	3 323	75,3
Desobediência	2 756	2 287	83,0
Furto	2 153	1 471	68,3
Total dos sete tipos de crime	47 535	40 596	85,4
Total	70 468	57 139	81,1

* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Todos os outros tipos de crime têm taxas de condenação elevadas (acima dos 68%). Acresce que a taxa de condenação dos crimes de viação situa-se próximo dos 100%: 98,7% (2000) e 98,6% (2001) no caso de condução de veículo em estado de embriaguez; e 98% (2000) e 97,2% (2001) nos crimes de condução sem habilitação legal. Por outro lado, comparativamente a 1990, regista-se, em 2000, um decréscimo de cerca de 10 pontos percentuais na taxa de condenação dos crimes de furto, mantendo-se, contudo, elevada: 73,9% para os crimes de furto qualificado e 71,3% no caso dos crimes de furto. Em 2001, a taxa de condenação dos crimes de furto decresceu ligeiramente (de 71,3% para 68,3%), enquanto que, para os crimes de furto qualificado, aumentou de 73,9% para 75,3%. Em 2001, como já referimos, o crime de desobediência aparece na lista dos sete crimes mais julgados e mais condenados, apresentado também, à semelhança dos restantes, uma taxa de condenação elevada (83%).

Para uma melhor compreensão da “selecção” da criminalidade na fase de julgamento na década de 90, calculámos, para cada um dos tipos de crime agrupados, a média dos processos findos na fase de julgamento, dos processos julgados, dos processos com condenação e a respectiva taxa de condenação (Quadro.I.23).

Quadro I.23
Processos findos, julgados, com condenação e taxa de condenação
(1990 – 2000)

	Processos Findos	Processos julgados	Processos / condenação	Taxa de condenação
	Média 90-00	Média 90-00	Média 90-00	
Crimes contra a vida	1355	1100	833	75,7%
Crimes contra a vida intra-uterina	6	5	4	80,0%
Crimes contra a integridade física	11818	4518	3400	75,3%
Crimes contra a liberdade pessoal	1133	429	276	64,3%
Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual	397	316	240	75,9%
Crimes contra a honra	2840	1026	787	76,7%
Crimes contra a reserva da vida privada	522	346	243	70,2%
Crimes contra outros bens jurídicos pessoais	73	66	44	66,7%
Crimes contra a propriedade	13502	9663	7637	79,0%
Crimes contra o património em geral	2070	1080	739	68,4%
Crimes contra direitos patrimoniais	482	352	210	59,7%
Crimes contra o sector público ou cooperativo	2	1	0	0,0%
Crimes contra a família	248	97	74	76,3%
Crimes contra os sent. religiosos e o respeito devido aos mortos	9	7	5	71,4%
Crimes de falsificação	1585	1165	892	76,6%
Crimes de perigo comum	1040	871	688	79,0%
Crimes contra a segurança das comunicações	7548	6811	6712	98,5%
Crimes de anti-socialidade perigosa	12	8	7	87,5%
Crimes contra a paz pública	17	13	8	61,5%
Crimes contra sinais de identificação	2	1	1	100,0%
Crimes contra a soberania nacional	1	0	0	0,0%
Crimes contra a realização do Estado de direito	5	5	3	60,0%
Crimes eleitorais	8	6	3	50,0%
Crimes contra a autoridade pública	2854	1902	1378	72,5%
Crimes contra a realização da justiça	541	369	237	64,2%
Crimes cometidos no exercício de funções públicas	121	109	83	76,1%
Crimes contra a saúde pública e antieconómicos	113	106	76	71,7%
Crimes contra a economia	897	666	452	67,9%
Crimes aduaneiros e fiscais	204	109	80	73,4%
Crimes respeit a estupefacientes e subst psicotrópicas	3503	2550	2241	87,9%
Crime de emissão de cheque sem provisão	27936	4289	2956	68,9%
Crimes de abuso de liberdade de imprensa	62	29	15	51,7%
Crimes contra o direito de autor	57	47	30	63,8%
Crimes contra a propriedade industrial	81	50	35	70,0%
Crimes informáticos	3	1	0	0,0%
Infracções à lei do serviço militar	577	218	78	35,8%
Crimes de jogo	170	129	74	57,4%
Crimes contra o ambiente	483	431	361	83,8%
Crimes de viacção	3997	2795	2738	98,0%
Outros crimes	404	358	327	91,3%
Total	86677	42062	33986	80,8%

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se vê pelo Quadro I.23, na década de 90, apenas em oito tipos de crime a taxa de condenação foi inferior a 60%: crimes contra direitos patrimoniais (onde se incluem os crimes de receptação), crimes de abuso de liberdade de imprensa, infracções à lei do serviço militar, crime de jogo e, sem expressão estatística, crimes contra o sector público ou cooperativo, crimes eleitorais, crimes informáticos e crimes contra a soberania nacional. Decorre do que se deixou dito que os “mecanismos de selecção” actuam, sobretudo, antes do julgamento. Contra a ideia que prevalece no senso comum, sempre que há julgamento a maioria dos arguidos são condenados. Questão diferente é a existência de criminalidade associada a arguidos económico, social ou politicamente poderosos que é “deficientemente” investigada, acusada e, ou, julgada. Esta é uma questão que irá ser objecto de um dos projectos de investigação a realizar durante o próximo ano.

9. As sanções aplicadas

A matéria das sanções penais foi analisada, em detalhe, no relatório do Observatório Permanente da Justiça “As tendências da criminalidade e das sanções penais na década de 90 - Problemas e bloqueios na execução da pena de prisão e da prestação de trabalho a favor da comunidade” para o qual remetemos. Neste relatório, faremos apenas referência à evolução das penas aplicadas na década de 90. As alterações legais ao ordenamento jurídico-penal e a alteração na estrutura da criminalidade introduziram, na década de 90, grandes mudanças no modo de punir. (Quadro I.24)

Quadro I.24
Distribuição das penas aplicadas por ano
(1990 – 2000)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Média 90-00	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Multa	6 670	30,6	4 428	19,4	4 552	14,8	8 957	23,9	8 223	23,8	8 420	23,1	16 986	46,2	20 723	54,9	25 792	63,5	30 542	68,6	37 046	69,0	15 667	43,4
Prisão efectiva	6 060	27,8	7 992	35,0	8 887	28,9	8 449	22,6	7 750	22,5	8 703	23,9	6 965	18,9	6 123	16,2	5 282	13,0	4 771	10,7	4 869	9,1	6 896	19,1
Prisão suspensa simples	4 065	18,6	4 534	19,8	7 610	24,8	7 123	19,0	8 126	23,6	9 430	25,9	7 510	20,4	5 782	15,3	5 108	12,6	5 244	11,8	6 857	12,8	6 490	18,0
Prisão substituída por multa	4 389	20,1	5 484	24,0	9 135	29,8	12 247	32,7	9 697	28,1	9 226	25,4	4 686	12,7	3 042	8,1	2 616	6,4	2 022	4,5	2 107	3,9	5 877	16,3
Prisão suspensa com sujeição a deveres/Regras de conduta/Com	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1 422	3,8	1 138	2,8	1 120	2,5	1 588	3,0	479	1,3
Admoestação	316	1,4	263	1,2	295	1,0	418	1,1	406	1,2	335	0,9	353	1,0	335	0,9	352	0,9	475	1,1	837	1,6	399	1,1
Dispensa/isenção de pena	64	0,3	62	0,3	89	0,3	100	0,3	127	0,4	142	0,4	215	0,6	233	0,6	261	0,6	187	0,4	230	0,4	155	0,4
Regime de prova	37	0,2	29	0,1	65	0,2	70	0,2	63	0,2	47	0,1	3	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	29	0,1
Medida de Segurança de internamento	8	0,0	15	0,1	32	0,1	26	0,1	37	0,1	45	0,1	22	0,1	29	0,1	25	0,1	24	0,1	27	0,1	26	0,1
Penas ou Medidas Ignoradas ou n.e.	182	0,8	11	0,0	2	0,0	4	0,0	24	0,1	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	20	0,1
Prestação de trabalho a favor da comunidade	10	0,0	15	0,1	11	0,0	23	0,1	14	0,0	7	0,0	11	0,0	14	0,0	15	0,0	21	0,0	51	0,1	17	0,0
Outras penas ou medidas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	0,0	15	0,0	79	0,2	36	0,1	13	0,0
Prisão por dias livres/Semidetenção	5	0,0	4	0,0	17	0,1	19	0,1	12	0,0	9	0,0	6	0,0	12	0,0	7	0,0	10	0,0	17	0,0	11	0,0
Pena relativamente indeterminada	18	0,1	9	0,0	3	0,0	1	0,0	2	0,0	4	0,0	11	0,0	3	0,0	1	0,0	1	0,0	5	0,0	5	0,0
Outras Medidas de Segurança e Toxicodependentes	1	0,0	7	0,0	4	0,0	4	0,0	2	0,0	2	0,0	3	0,0	0	0,0	8	0,0	12	0,0	8	0,0	5	0,0
Medidas Esp. para Jovens 16 a 20	7	0,0	7	0,0	1	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Medidas Esp. para Jovens 16 a 17	1	0,0	3	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Medida de Tratamento de Toxicodependentes	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	0	0,0
Dissolução de pessoa colectiva	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	21 833	100,0	22 863	100,0	30 703	100,0	37 442	100,0	34 484	100,0	36 372	100,0	36 771	100,0	37 735	100,0	40 621	100,0	44 508	100,0	53 682	100,0	36 092	100,0

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Ao longo da década de 90, não foi introduzida no ordenamento jurídico português qualquer nova sanção penal, mantendo-se as sanções previstas no Código Penal de 1982. A única situação a registar decorre da alteração ao regime de prova. A pena “regime de prova” estava prevista no Código Penal de 1982 como uma pena principal, dado que se aplicava, em abstracto, a crimes que fossem puníveis com pena de prisão não superior a três anos. Com a reforma do Código Penal de 1995, o regime de prova perdeu a sua autonomia e passou a ser uma modalidade da suspensão da execução da pena de prisão.

Verifica-se, portanto, na década, uma estabilidade no que respeita ao modo de punir em abstracto. No entanto, a reforma de 1995 introduziu alterações que tiveram reflexos na aplicação concreta das penas, existindo variações significativas no período em análise.

No sub-período 1990-1995, as penas de prisão efectiva, suspensa e substituída por multa, constituíram as reacções criminais por excelência em todos os anos, representando, no total daquele sub-período, 75,6% das penas aplicadas. Esta situação sofreu uma variação acentuada em 1996. No sub-período 1996-2001 a multa é a pena mais aplicada, aumentando dramaticamente o seu peso relativo [de 23,1% (8 420), em 1995, para 71,7% (40 967), em 2001], o que fez diminuir, naturalmente, o peso relativo de todas as outras penas, em especial da pena de prisão substituída por multa.

Esta prevalência da multa sobre a pena de prisão, a partir de 1996, justifica-se, em primeiro lugar, pela evolução do seu regime jurídico. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, alargou-se o campo de aplicação da pena de multa a um conjunto mais vasto de crimes. A moldura penal geral da pena de multa foi alargada (de 300 para 360 dias e, em alguns casos, para 600 dias) e o seu quantitativo diário máximo foi elevado de 10.000\$00 para 100.000\$00. Diga-se, aliás, que esta tendência de aplicação da multa já se registava a partir de 1993 com a prevalência da pena de prisão substituída por multa face ao conjunto das penas de prisão.

A acentuada subida da pena de multa resulta, também, da mudança na estrutura da criminalidade condenada com o crescimento dramático dos crimes de viação, punidos, na sua grande maioria, com pena de multa.

A pena de multa, que o legislador de 1995 pretendia ver dignificada, enquanto medida punitiva e dissuasora, logrou, assim, alcançar esse objectivo, a partir de 1997, com a absoluta prevalência e predominância no conjunto das penas aplicadas.

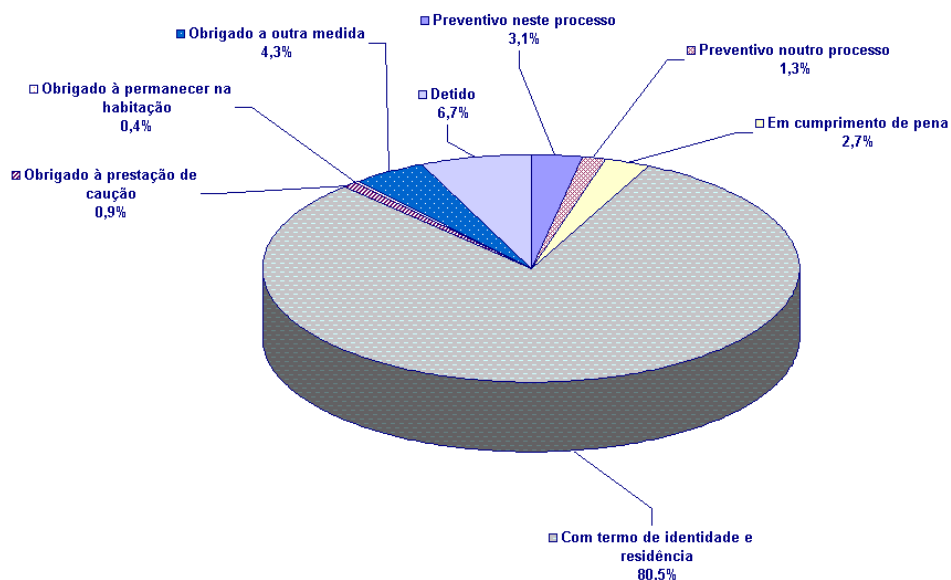
10. Os arguidos

Quanto ao perfil social dos arguidos e à sua situação processual na fase de julgamento, a grande maioria dos arguidos é do sexo masculino (85,9% – média 1990-2000), uma percentagem que se mantém sensivelmente constante em todos os anos. Os estrangeiros representam apenas cerca de 2,2%.

Quanto à idade, não se verificaram variações anuais significativas. A maioria situa-se no escalão etário 31-40 anos (29%), seguido do escalão posterior 41-50 (17%) e do escalão precedente 26-30 (16,6%). Contudo, 26,1% dos arguidos tinham menos de 25 anos. Este valor é ainda mais significativo se considerarmos as penas aplicadas. As penas mais graves foram aplicadas, na sua maioria, a arguidos com menos de 40 anos. No período 1990-2000, cerca de 61% dos arguidos a quem foi aplicada a pena de prisão efectiva tinham menos de 30 anos e 21% menos de 21 anos. Estes valores demonstram que a criminalidade grave está significativamente associada à delinquência juvenil, relacionada, sobretudo, com os crimes de furto qualificado, que, por sua vez, estão associados ao aumento do consumo de droga.

O Gráfico I.18 mostra, com referência à média do período 1990-2000, a situação jurídica dos arguidos no processo na fase de julgamento.

Gráfico I.18
Arguido segundo a situação processual na fase de julgamento
(Média 1990 – 2000)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A grande maioria dos arguidos encontrava-se sujeito a termo de identidade e residência (80,5%). Esta percentagem está, naturalmente, relacionada com a natureza da criminalidade acusada que, como deixámos dito, é dominada pela pequena e média criminalidade. Em prisão preventiva no processo julgado, ou em outro, estavam, em média, cerca de 4,4% dos arguidos. Os detidos para julgamento representavam cerca de 6,7%, supondo-se que, a maioria, diz respeito a casos de flagrante delito.

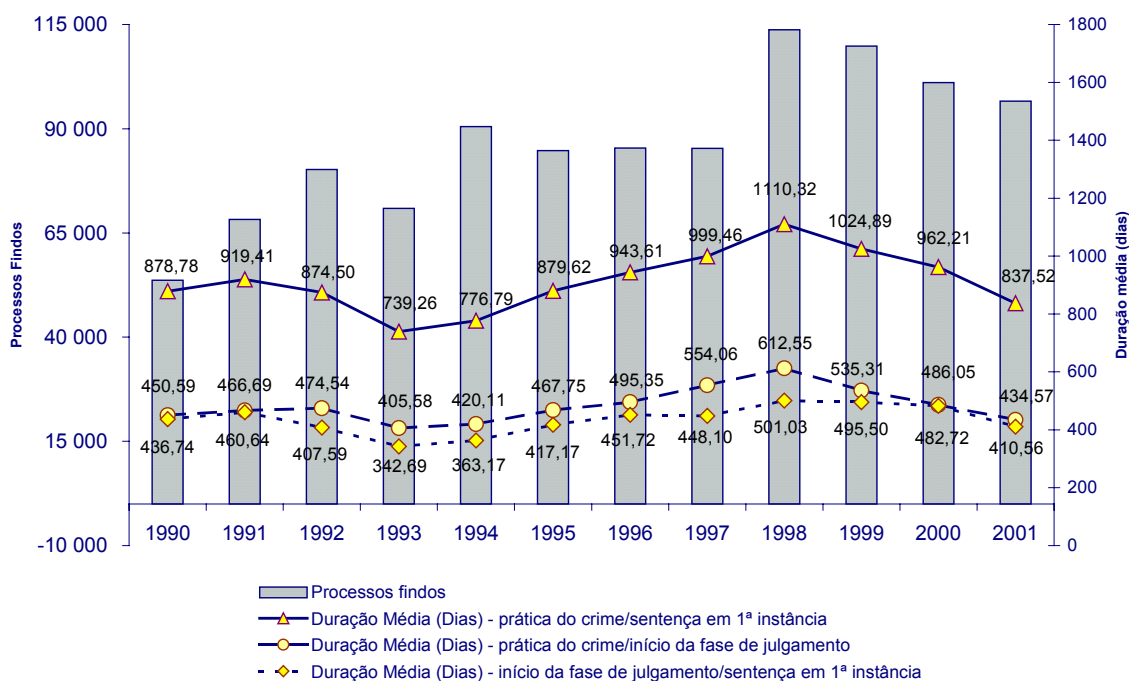
Os arguidos sem antecedentes criminais foram, no total do período, cerca de 87,1%. A percentagem de arguidos com antecedentes criminais é especialmente elevada nos casos em que houve aplicação da pena de prisão efectiva. No total do período, 44,8% dos arguidos condenados em prisão efectiva tinham sido condenados anteriormente, o que significa valores elevados de reincidência, associados à criminalidade mais grave. Esta é uma questão que

deve merecer reflexão, sobretudo, tendo em conta que a maioria dos arguidos a quem foi aplicada pena de prisão efectiva tinha menos de 30 anos.

11. A duração dos processos findos

As estatísticas da justiça mostram que é elevada a duração média dos processos, quer na fase de inquérito, quer na fase de julgamento (Gráfico I.19).

Gráfico I.19
Duração média dos processos findos
(1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

No período de 1990-2001, os processos crime findos, desde que entraram na fase de julgamento até à decisão final em 1ª instância, demoraram, em média, 435 dias. Mas, se considerarmos a duração dos processos desde a data da

prática do crime até à decisão final em primeira instância, a média sobe para 912 dias²⁴.

O Quadro I.25 mostra, no período 1990-2000, a evolução da duração dos processos crime, por classes de duração, desde a data do crime até à decisão final em primeira instância.

Quadro I.25
Duração entre a data do crime e a data da decisão em primeira instância
(1990 – 2000)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Até 1 mês	708	1,5%	919	1,5%	3925	5,1%	9467	14,0%	9757	11,4%	8944	11,1%
de 1 a 2 meses	192	0,4%	174	0,3%	180	0,2%	179	0,3%	113	0,1%	90	0,1%
de 2 a 3 meses	250	0,5%	248	0,4%	225	0,3%	262	0,4%	253	0,3%	215	0,3%
de 3 a 6 meses	1422	2,9%	1397	2,3%	1853	2,4%	1702	2,5%	2088	2,4%	1943	2,4%
de 6 meses a 1 ano	7446	15,4%	7538	12,2%	10321	13,5%	8246	12,2%	9987	11,7%	8861	11,0%
de 1 a 2 anos	17461	36,0%	21895	35,5%	25369	33,1%	22394	33,2%	25948	30,3%	20679	25,6%
de 2 a 3 anos	8771	18,1%	12853	20,8%	14974	19,5%	11430	17,0%	19501	22,8%	15008	18,6%
de 3 a 5 anos	7445	15,4%	10362	16,8%	12399	16,2%	8562	12,7%	11083	13,0%	15319	19,0%
mais de 5 anos	4805	9,9%	6326	10,3%	7470	9,7%	5165	7,7%	6814	8,0%	9635	11,9%
Total	48500	100,0%	61712	100,0%	76716	100,0%	67407	100,0%	85544	100,0%	80694	100,0%

	1996		1997		1998		1999		2000		Média 90-00	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Até 1 mês	8846	10,9%	8382	10,4%	13356	12,4%	18182	17,5%	18086	19,0%	9143	11,3%
de 1 a 2 meses	75	0,1%	65	0,1%	138	0,1%	332	0,3%	409	0,4%	177	0,2%
de 2 a 3 meses	59	0,1%	41	0,1%	32	0,0%	89	0,1%	121	0,1%	163	0,2%
de 3 a 6 meses	1055	1,3%	790	1,0%	725	0,7%	1086	1,0%	1571	1,6%	1421	1,8%
de 6 meses a 1 ano	7153	8,8%	5971	7,4%	5808	5,4%	6769	6,5%	8841	9,3%	7904	9,8%
de 1 a 2 anos	22233	27,3%	20296	25,3%	20923	19,4%	19331	18,6%	18813	19,7%	21395	26,5%
de 2 a 3 anos	14282	17,5%	15817	19,7%	19172	17,8%	16646	16,0%	12643	13,3%	14645	18,1%
de 3 a 5 anos	14715	18,1%	13740	17,1%	24100	22,3%	21009	20,2%	16330	17,1%	14097	17,4%
mais de 5 anos	13018	16,0%	15260	19,0%	23625	21,9%	20383	19,6%	18498	19,4%	11909	14,7%
Total	81436	100,0%	80362	100,0%	107879	100,0%	103827	100,0%	95312	100,0%	80854	100,0%

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

²⁴ Dado que a lei prevê um período de 6 meses para o exercício do direito de queixa nos crimes particulares e semi-públicos, parte da duração pode incluir alguma dilação no exercício daquele direito.

Considerando a média do período, desde a prática do ilícito penal até ao termo do processo em primeira instância, é significativo que, apesar da natureza da criminalidade dominante na fase de julgamento corresponder à chamada pequena e média criminalidade, cerca de 50% dos processos têm duração média superior a dois anos e 14,7% superior a 5 anos. Esta situação é, ainda, mais dramática quando sabemos que uma parte muito significativa da criminalidade acusada não requer investigação (crime de emissão de cheque sem provisão e crimes rodoviários). Em 2001²⁵, o peso dos processos com maior duração registou uma descida. As estatísticas do ano em curso dir-nos-ão se trata ou não do início de uma nova tendência, ou apenas do “efeito” da descriminalização dos crimes de emissão de cheque sem provisão com função de garantia.

Considerando apenas a fase de julgamento (desde que o processo entra no tribunal de julgamento até à decisão em primeira instância), a maioria dos processos findos teve duração inferior a um ano (cerca de 62%). Contudo, 19,1% demoraram entre 1 a 2 anos; 8,2%, de 2 a 3 anos; e, cerca de 11%, mais de 3 anos (Quadro I.26).

²⁵ Dados pré-definitivos.

Quadro I.26
Duração entre a data de início da fase de julgamento
e a data da decisão em primeira instância
(1990 – 2000)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Até 1 mês	2896	5,4%	3673	5,4%	7407	9,2%	11765	16,6%	15014	16,6%	12231	14,4%
de 1 a 2 meses	4145	7,7%	3469	5,1%	4985	6,2%	4500	6,3%	4576	5,1%	4370	5,2%
de 2 a 3 meses	4308	8,0%	4140	6,1%	5464	6,8%	5015	7,1%	5213	5,8%	4819	5,7%
de 3 a 6 meses	11385	21,2%	12570	18,4%	14767	18,4%	13041	18,4%	15352	17,0%	13786	16,3%
de 6 meses a 1 ano	12028	22,4%	18397	27,0%	18517	23,1%	15302	21,6%	20971	23,2%	17656	20,8%
de 1 a 2 anos	9412	17,5%	13605	19,9%	16601	20,7%	12283	17,3%	16880	18,7%	16904	19,9%
de 2 a 3 anos	4238	7,9%	5286	7,7%	6131	7,6%	4506	6,4%	6366	7,0%	6573	7,8%
de 3 a 5 anos	3396	6,3%	4862	7,1%	4336	5,4%	3332	4,7%	4593	5,1%	6496	7,7%
mais de 5 anos	1827	3,4%	2233	3,3%	2016	2,5%	1171	1,7%	1538	1,7%	1911	2,3%
Total	53635	100,0%	68235	100,0%	80224	100,0%	70915	100,0%	90503	100,0%	84746	100,0%

	1996		1997		1998		1999		2000		Média 90-00	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Até 1 mês	11287	13,2%	11071	13,0%	19312	17,0%	22996	20,9%	20248	20,0%	12536	14,6%
de 1 a 2 meses	3006	3,5%	2785	3,3%	3898	3,4%	3851	3,5%	3425	3,4%	3910	4,6%
de 2 a 3 meses	3965	4,6%	4200	4,9%	4666	4,1%	4848	4,4%	4468	4,4%	4646	5,4%
de 3 a 6 meses	13222	15,5%	13400	15,7%	14523	12,8%	13241	12,1%	14363	14,2%	13605	15,9%
de 6 meses a 1 ano	19434	22,8%	19747	23,2%	22168	19,5%	18691	17,0%	18978	18,8%	18354	21,4%
de 1 a 2 anos	17686	20,7%	17667	20,7%	22740	20,0%	20304	18,5%	16129	16,0%	16383	19,1%
de 2 a 3 anos	7314	8,6%	7214	8,5%	10951	9,6%	10643	9,7%	8551	8,5%	7070	8,2%
de 3 a 5 anos	6997	8,2%	6686	7,8%	10479	9,2%	10148	9,2%	9444	9,4%	6434	7,5%
mais de 5 anos	2476	2,9%	2512	2,9%	5012	4,4%	5089	4,6%	5388	5,3%	2834	3,3%
Total	85387	100,0%	85282	100,0%	113749	100,0%	109811	100,0%	100994	100,0%	85771	100,0%

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

O peso dos processos que regista uma longa duração a aguardar julgamento é, assim, elevado. Considerando apenas os dois últimos anos, em 2000, 8,5% dos processos findos em primeira instância tinham demorado de 2 a 3 anos; 9,4%, entre 3 a 5 anos e 5,3%, 5 anos ou mais. Em 2001²⁶, 6,4% (6 155) dos processos findos em primeira instância tiveram uma duração entre 2 a 3 anos; 6,6% (6 417) entre 3 a 5 anos e 3,7% (3 556) 5 anos ou mais.

²⁶ Dados pré-definitivos.

Se acrescentarmos a esta duração o tempo, em regra, também longo, nos tribunais superiores, facilmente se conclui que uma percentagem significativa da conflitualidade penal demora largos anos a obter uma solução definitiva no sistema judicial português.

Esta situação indicia, como adiante melhor se verá, uma resistência global do sistema, não só na fase de inquérito, mas também na fase judicial, às inovações introduzidas com o objectivo de tornar a justiça penal mais expedita. Em estudos realizados, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, sobre as causas da dilação em grandes processos²⁷, identificámos vários bloqueios à acção da justiça, muitos deles solucionáveis com um adequado sistema de gestão e administração da justiça.

Alguns dos bloqueios denunciados podem ser particularmente influentes na fase de inquérito, dificultando a introdução do facto criminal em julgamento, com consequências muito negativas para a acção da justiça. Como já deixámos dito, muitos deles conduzem ao arquivamento de processos, potencialmente não “arquiváveis”. A dilação do processo contribui, ainda, para a erosão da prova, em especial nos processos mais complexos, podendo contribuir, de forma decisiva, para a não condenação, ainda que o facto criminal seja julgado.

Neste âmbito, não pode deixar de se referir a questão, muito discutida entre nós, do chamado *excesso de garantismo processual*, frequentemente apontado como uma das principais causas da morosidade judicial. Ao Estado compete garantir todos os direitos fundamentais dos cidadãos, não só proibindo qualquer limitação, como criando condições legais e substanciais para o seu efectivo exercício. Questão diferente é a manipulação das garantias fundamentais, que o sistema judicial e a prática judiciária permitem, e a excessiva burocratização do processo civil e penal, dotado de um conjunto de “sindicâncias” formais que servem, sobretudo, o arrastamento dos processos e não as garantias constitucionais de defesa, como é o caso de muitos recursos com objectivo

meramente dilatatório, em especial, para o Tribunal Constitucional. É neste contexto que poderá falar-se em excesso de garantismo, ao qual é necessário pôr cobro. Acresce que é aqui que mais se joga a disjunção entre a igualdade jurídico-formal e a desigualdade sócio-económica. Muitos dos bloqueios mostram uma forte desigualdade de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

²⁷ Sobre as causas da morosidade da justiça em Portugal, ver Santos *et.al* (1996). Cf., também, Santos *et.al* (1999). Sobre a morosidade nos grandes processos, ver Gomes (1998).

Capítulo II

Os processos especiais

1. Introdução

Como já deixámos dito na introdução geral, em Portugal, as medidas judiciais mais significativas introduzidas no sistema judicial, nos últimos anos, foram dirigidas à resolução dos problemas da ineficiência e da lentidão da justiça. Na senda deste objectivo, o Código de Processo Penal, que entrou em vigor em 1 de Junho de 1987, propunha construir um sistema processual que permitisse alcançar, na máxima medida possível e no mais curto prazo, as finalidades de realização da justiça através da simplificação, desburocratização e aceleração da tramitação processual²⁸. Para tal, incorporava um conjunto de medidas, de que já demos conta, onde se incluíam as formas especiais de processo dirigidas à pequena e média criminalidade - os processos sumário e sumaríssimo²⁹-, e o instituto da suspensão provisória do processo com injunções e regras de conduta, mecanismo que opera na fase do inquérito.

Assim, perante a estrutura da criminalidade registada, que, como vimos no capítulo anterior, é dominada pela pequena e média criminalidade, o legislador português, à semelhança de outros sistemas judiciais, apostou na introdução de formas processuais especiais, alternativas ao processo penal comum, com procedimentos mais formais e mais ritualizados e, conseqüentemente, com maior duração legal³⁰.

A introdução destas novas formas de processo, com procedimentos mais simples, visa possibilitar respostas mais adequadas e eficazes à pequena e média

²⁸ Sobre os objectivos da revisão do Código de Processo Penal, ver Mota, 1998: 164-199.

²⁹ Sobre os processos especiais no Código de Processo Penal, ver Rodrigues, 1996: 525-544, e Pereira, 1999: 139-154.

³⁰ O processo comum aplica-se, obrigatoriamente, quando ao ilícito seja abstractamente aplicável uma pena de prisão superior a 5 anos ou quando não seja possível aplicar o processo abreviado, ou quando não seja possível, por não estarem preenchidos todos os requisitos, a aplicação de outras formas especiais de processo.

criminalidade, não só através da introdução de mecanismos de celeridade, sobretudo nos processos sumários, mas também de mecanismos de consenso, vertente mais presente nos processos sumaríssimos e na suspensão provisória do processo. A celeridade e o consenso são princípios que visam, além de objectivos de produtividade e eficácia, também objectivos de prevenção geral positiva e de integração social do arguido.

É, hoje, commumente aceite que as formas especiais de processo constituem instrumentos fundamentais para o funcionamento do sistema de justiça penal, que não pode tratar toda a criminalidade da mesma forma comum, ritualizada e formal, devendo canalizar os maiores esforços para os casos mais complexos. Os processos especiais surgem, assim, nos diferentes ordenamentos jurídicos, com o objectivo central de atacar a lentidão da justiça, a massificação de determinados tipos de delinquência, bem como, encontrar novas e mais eficazes formas de integração social dos arguidos, através da introdução e alargamento de espaços de consenso.

A ideia de celeridade e consenso podemos encontrá-la nos sistemas de justiça penal de diversos países da Europa, concretizada em diferentes “formas especiais” de processos. Para este movimento em muito contribuiu a Recomendação n.º R (87) 18, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, relativa à simplificação da justiça penal, que incentiva o uso de processos simplificados no tratamento da pequena e média criminalidade.

Em Portugal, dez anos volvidos sobre a introdução daqueles institutos, o legislador veio denunciar, em 1997, o falhanço das reformas, reconhecendo que não foi possível alcançar, na prática, os objectivos de celeridade e eficácia por elas prosseguidos. Esta constatação levou à introdução de alterações significativas ao Código de Processo Penal, pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, incluindo alterações aos processos especiais, procurando criar condições para que, na prática, fosse dada expressão efectiva a estas formas de processo. De entre as alterações, destacamos o alargamento da moldura penal abstracta da pena de prisão aplicável ao crime objecto do processo sumaríssimo e a criação de uma nova forma de processo especial — o processo abreviado.

2. O processo sumário

O essencial deste processo reside na possibilidade de apresentação do arguido a julgamento com base na verificação imediata dos factos, dispensando a fase de investigação. Para que ao caso concreto possa ser aplicada a forma de processo sumário é necessário a verificação cumulativa dos seguintes requisitos: detenção em flagrante delito por autoridade judiciária ou policial (devendo o arguido ser presente ao juiz no mais curto espaço de tempo); não ser o crime punível com pena de prisão superior a três anos ou, ainda que o limite máximo ultrapasse os três anos, o MP não entenda que, ao caso concreto, se deva aplicar uma pena de prisão efectiva superior a três anos; e a audiência de julgamento tenha início no prazo máximo de 48 horas. O prazo para a realização da audiência pode ser prorrogado até ao trigésimo dia posterior à detenção nas seguintes circunstâncias: quando o arguido solicitar prazo para a defesa; não comparecerem, na data do julgamento, testemunhas consideradas imprescindíveis à descoberta da verdade; e haja necessidade de se realizarem diligências que, presumivelmente, possam estar concluídas no prazo de 30 dias³¹.

Trata-se, portanto, de um processo célere (entre a detenção em flagrante delito e a audiência não pode, como se viu, decorrer mais de 48 horas ou, excepcionalmente, 30 dias), não exigindo fase de investigação (inquérito), com uma tramitação muito simples, quer no que diz respeito à notificação de todos os intervenientes, que se faz por via oral, quer relativamente aos procedimentos da audiência de julgamento que são reduzidos ao mínimo indispensável. Por exemplo, o MP pode ler o auto em substituição da acusação, a constituição de assistente e de partes civis pode ser requerida verbalmente e a sentença deve ser ditada para a acta.

Salvaguardadas as garantias e direitos dos arguidos e demais intervenientes no processo, as suas vantagens, quer no que respeita à eficácia da realização da justiça, quer à eficácia da sanção aplicada são óbvias. O conflito criminal é imediatamente resolvido, o que reduz substancialmente os custos da

³¹ Cf. art. 386º do CPP.

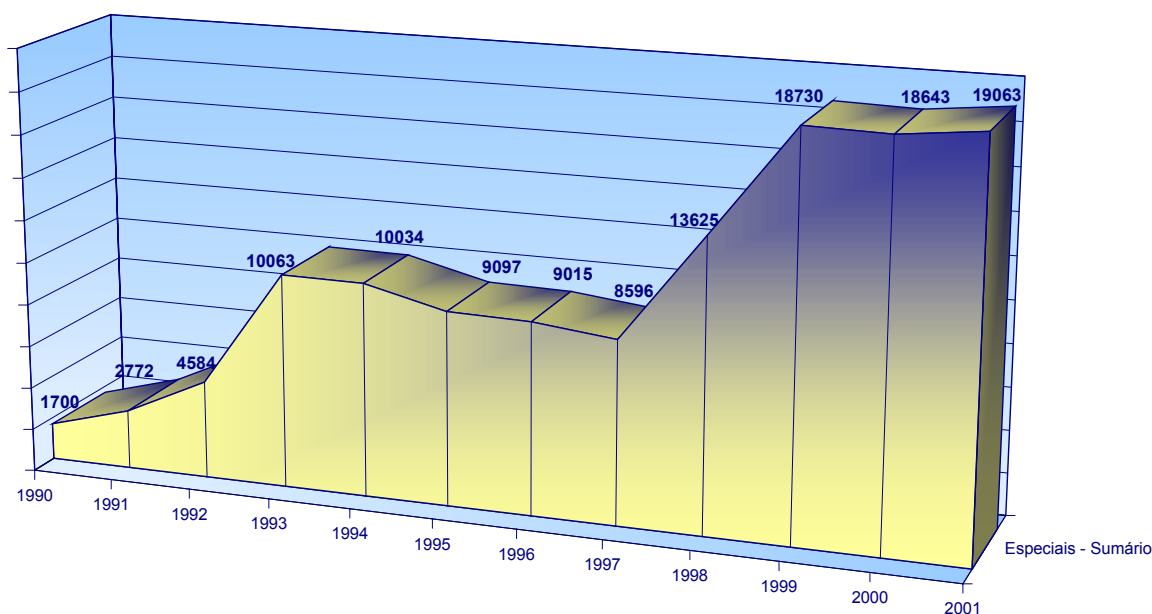
justiça, e, sempre que é aplicada uma sanção, o seu efeito é positivamente potenciado pela celeridade da actuação da justiça.

Diga-se, ainda, que o tribunal pode considerar esta forma de processo desadequada ao caso concreto e remeter os autos para processo comum. Como veremos, esta parece uma prática que acontece, com alguma frequência, nalguns tribunais, sem que a tal pareçam corresponder razões de fundo.

2.1. A evolução dos processos sumários na década de 90

De todas as formas especiais de processo, o processo sumário é aquele que, ao longo da década, teve uma aplicação mais representativa, registando sempre uma tendência de subida (Gráfico II.1).

Gráfico II.1
Evolução dos processos sumários
(1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

No período analisado, seguiram a forma de processo sumário um total de 125 922 processos crime, representando 12,5% dos processos findos na fase de julgamento. Apesar desta tendência de crescimento, o processo sumário, como adiante se verá, é susceptível de ser aplicado a um universo de processos crime muito mais alargado, o que indicia uma utilização aquém das suas potencialidades.

Em 1998, registou-se um aumento do número de processos sumários devido à criminalização da condução sem habilitação legal (Cf. Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro).

2.2. Os tipos de crime no processo sumário

Como acima referimos, um dos requisitos essenciais para introdução do facto criminoso em julgamento, sob a forma de processo sumário, é a detenção do agente do crime, por autoridade judiciária ou entidade policial, em flagrante delito, o que, naturalmente, diminui o leque da criminalidade a que se poderá aplicar. De acordo com as estatísticas oficiais da justiça, no total do período analisado, foram acusados sob a forma de processo sumário um total de 86 tipos de crime. Desses, apenas 6 tipos de crime representam, em média, 92,6% de todos os crimes julgados em processo sumário. Dominam os crimes rodoviários (crimes de condução de veículo em estado de embriaguez e de condução sem habilitação legal) que, no seu conjunto, representam, no total do período, 79,1% dos crimes julgados em processo sumário. Seguem-se, a grande distância, os crimes de furto, com um peso médio de 4,4%, a decrescer drasticamente desde 1996 (em 2001 têm um peso médio de apenas 0,9%, correspondendo a 171 processos) cremos que em consequência das alterações aos tipos legais do crime de furto; os crimes de desobediência, com um peso médio de 4,1%, um peso muito inferior àquele que poderiam ter, pois que, a maioria deste crimes pressupõe flagrante delito; os crimes contra a honra, que representam 2,6%; e os crimes de caça e pesca ilegais, representando, em média, 2,4% dos processos sumários. Para além destes, apenas os crimes de substâncias explosivas ou

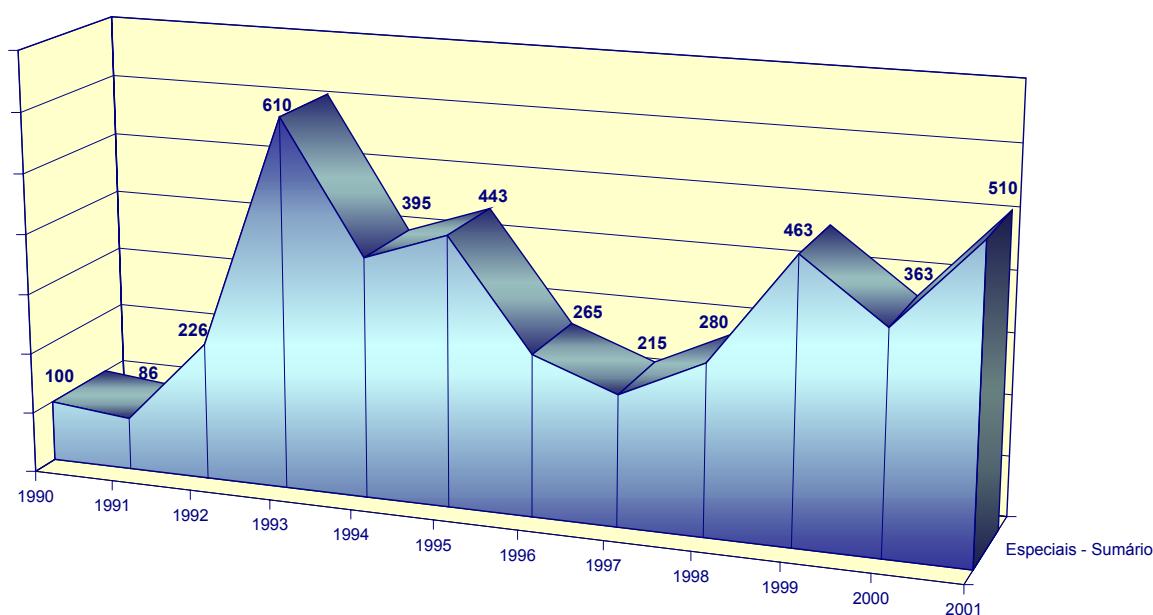
análogas e armas apresentam valores acima de 1%. Os restantes tipos de crime têm valores abaixo de 1% ou não têm qualquer expressão estatística.

2.3. Os processos sumários na Comarca do Porto

Evolução dos processos sumários

O Porto regista uma tendência de crescimento similar à tendência nacional, apresentando, contudo, um uso mais irregular nesta forma especial de processo (Gráfico II.2).

Gráfico II.2
Evolução dos processos sumários - Comarca do Porto
(1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Apesar da tendência de crescimento, nesta comarca, o peso médio dos processos sumários, no conjunto dos processos findos na fase de julgamento, é apenas de 4,9%, sendo inferior à média nacional (12,5%). Em 1990, os processos

sumários na comarca do Porto representavam 2% do total dos processos crime findos na fase de julgamento; em 2000, 6,6%; e, em 2001, 9%.

Por outro lado, ao analisarmos o movimento dos processos sumários na comarca do Porto, verificamos que a entrada em funcionamento, em 1994, do Tribunal de Pequena Instância Criminal, não introduziu alterações significativas no volume dos processos crime que seguiram a forma sumária. Como se verá, a dificuldade de realização de audiências de julgamento durante o fim-de-semana poderá ser um dos factores a condicionar o uso mais alargado desta forma de processo.

Distribuição por tipo de crime dos processos sumários

Na comarca do Porto, a acusação sob a forma de processo sumário, concentra-se num conjunto de tipos de crime muito mais reduzido, comparativamente com os dados nacionais. Enquanto que, a nível nacional, o processo sumário foi aplicado a 86 tipos de crime, no Porto foi-o, apenas, a 35. Tal como a nível nacional, dominam claramente os crimes de condução sem habilitação legal e de condução de veículo em estado de embriaguez, que, no seu conjunto, representam, no período de 1990 a 2001, um peso médio de 68,8% dos processos sumários. Os restantes tipos de crime, acusados sob a forma de processo sumário, com um peso médio superior a 1%, são os seguintes: crimes de uso de substâncias explosivas ou análogas e armas (7,7%); crimes de desobediência (6,9%); crimes contra a honra (6,6%); e crimes de furto (3,6%).

3. O processo sumaríssimo

O processo sumaríssimo constituiu uma das opções inovadoras do Código de Processo Penal de 1987, como medida de resposta à pequena criminalidade através de um processo célere, simplificado e consensual. Trata-se de uma forma de processo que recorre ao uso de soluções de mediação na resolução de conflitos criminais, exigindo um amplo consenso dos vários intervenientes processuais. O sistema penal, através desta forma de processo, pretende atingir a

“*maximização do consenso*” diminuindo a estigmatização social do arguido e potenciando a sua reinserção social.

Uma das principais características desta forma de processo reside no facto de não existir audiência de julgamento, sendo a condenação dada por despacho do juiz, que transita imediatamente em julgado.

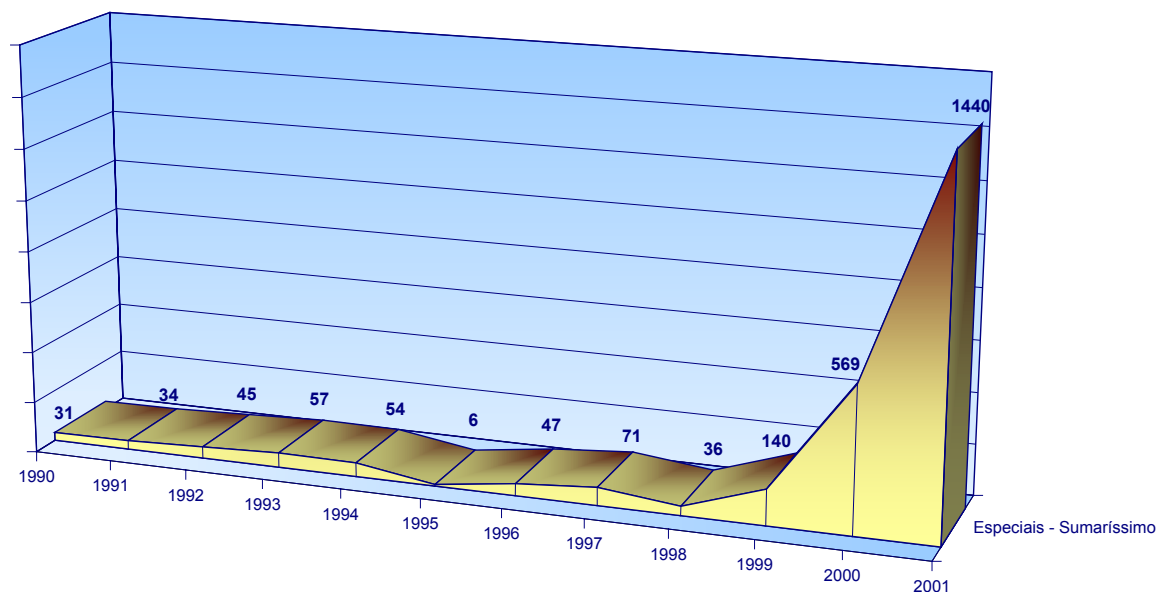
São os seguintes os pressupostos essenciais desta forma de processo: o crime não ser punível com pena superior a 3 anos (até 1998, com pena não superior a 6 meses, principal razão apontada para a sua fraquíssima expressão estatística); requerimento pelo MP do uso desta forma de processo por entender que, ao caso concreto, não deve ser aplicada pena ou medida de segurança detentiva; e que o juiz, ao receber o requerimento, concorde com a proposta de sanção a aplicar em concreto. Exige, ainda, nos casos de crimes cujo procedimento dependa de acusação particular, que o assistente concorde com esta forma de processo e que o arguido a tal não se oponha.

O alargamento do âmbito de aplicação aos crimes puníveis com penas de prisão até três anos e a possibilidade de intervenção do assistente aumentou o campo de aplicação deste instituto. Diga-se, aliás, que a possibilidade de realização de uma justiça consensual, visada por esta forma de processo, parece ajustar-se, em especial, aos crimes particulares, podendo este sistema de mediação desempenhar um papel importante na aproximação das partes e, conseqüentemente, na resolução do conflito.

3.1. A evolução dos processos sumaríssimos

Como se verá no capítulo seguinte, alguns agentes judiciais acreditam que a utilização das formas especiais de processo está a iniciar um período de viragem no sentido do seu crescimento. De facto, nos últimos dois anos assistiu-se a um crescimento da utilização de qualquer das formas especiais de processo, sendo esse crescimento mais acentuado no processo sumaríssimo (Gráfico II.3).

Gráfico II.3
Evolução do Processo Sumaríssimo
(1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pelo Gráfico, em 2001, o número de processos que findaram sob a forma de processo sumaríssimo (1440) foi superior ao total da década de 90 (1090). Temos, contudo, informação que este aumento tem subjacente desempenhos muito diferenciados e está longe de corresponder a uma tendência de crescimento a nível nacional.

Como veremos, no Distrito Judicial de Lisboa, o Procurador-Geral Distrital vem incentivando o uso das formas especiais de processo e há a indicação de algumas adesões satisfatórias por parte de alguns magistrados do MP. Também nas Procuradorias Distritais do Porto e de Coimbra nos foi referido que, nas reuniões com os Procuradores e, destes, com os magistrados, se tem apostado naquele incentivo. Mas, a ausência de uma política, geral e forte, de incentivo ao uso destas formas alternativas de processo, faz suspeitar uma tendência de crescimento pontual, localizada nalguns magistrados e tribunais, muito distante do potencial campo de aplicação, a nível nacional, desta forma de processo. Neste

sentido, o Procurador Distrital de Lisboa escrevia que *“para concluir pela real possibilidade de se verem usados com mais frequência os institutos, é suficiente constatar que nas várias circunscrições não há tendencial uniformidade de utilização. Certo é, porém, que a igualdade da Justiça para todos os cidadãos exige uma tendencial uniformidade no uso dos institutos”* (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Notas de análise sobre inquéritos em 2001 – 16 de Janeiro de 2002).

3.2. Distribuição, por tipo de crime, do processo sumaríssimo

Apesar de um reduzido número de processos crime ser acusado em processo sumaríssimo, esta forma de processo foi aplicada, em todo o período analisado, a 54 tipos de crime, embora a muitos deles o tenha sido aplicado menos de quatro vezes e, a 11 tipos de crime, apenas uma vez. Foi, sobretudo, aplicada aos crimes de condução sem habilitação legal (23,4% do total de processos crime, que no período analisado, seguiram esta forma de processo); de consumo de estupefacientes (16,5%); de desobediência (12,2%); de ofensa à integridade física (8,7%); e de condução de veículo em estado de embriaguez (8,3%). Dado o reduzido número de processos crime a que foi aplicada esta forma do processo, não tem qualquer representação estatística na frequência daqueles tipos de crime ao longo do período analisado.

3.3. Os processos sumaríssimo na Comarca do Porto

Na comarca do Porto, as estatísticas da justiça mostram que, até 2000, não foi acusado em processo sumaríssimo qualquer crime. Em 2000, esta forma de processo foi aplicada a 53 crimes de consumo de estupefacientes, a 3 crimes de condução de veículo em estado de embriaguez, e a 3 crimes de condução sem habilitação legal. Em 2001, não se registaram diferenças significativas, sendo acusados em processo sumaríssimo, um total de 67 crimes, assim distribuídos: 62 crimes de consumo de estupefacientes, 1 crime de furto, 1 crime burla para obtenção de alimentos, 1 crime de condução em estado de embriaguez, 1 crime de condução sem habilitação legal, e 1 crime de ofensas à integridade física. O

uso tão selectivo desta forma de processo, quer quantitativamente, quer qualitativamente, numa comarca urbana de grande dimensão, como é a comarca do Porto, confirma a nossa hipótese, acima referida, de ausência de uma estratégia de política criminal no sentido da aplicação generalizada desta e de outras formas especiais de processo.

4. O processo abreviado

Como já deixámos dito, em 1998, o legislador, aquando da revisão do Código de Processo Penal, reconhecendo a ineficácia dos processos especiais em vigor na ordem jurídica portuguesa, consagrou uma nova forma de processo especial –o processo abreviado–, com o objectivo de aceleração dos procedimentos processuais na fase de inquérito e de instrução. O processo segue de perto as formalidades do processo comum, mas regista um encurtamento dos prazos, quer para a realização de certos actos, quer na duração da fase de inquérito e de instrução, bem como uma simplificação dos procedimentos processuais.

Por exemplo, na acusação, a identificação do arguido e a narração dos factos podem ser efectuados, no todo ou em parte, por remissão para o auto de notícia, ou para a denúncia, e, na fase de audiência de julgamento, a sentença é sempre ditada para a acta.

O uso desta forma de processo prevê a verificação de três pressupostos essenciais: a existência de provas simples de que resultem, clara, segura e inequivocamente, indícios suficientes da prática de um crime e de quem foi o seu autor; que o MP entenda que deve ser aplicada, ao caso concreto, esta forma de processo; que o crime em questão seja punível com pena de multa ou prisão não superior a 5 anos³²; e que a acusação seja deduzida dentro dos noventa dias posteriores ao cometimento do crime.

³² Sendo superior a cinco anos, que o Ministério Público entenda que, ao crime em concreto, se deve aplicar uma pena inferior àquele limite (cf. artigo 391º-A, nº2, 16º nº3 e 14º, nº2 alínea b) do Código de Processo Penal).

Como veremos no capítulo seguinte, uma das dificuldades apontadas para a utilização desta forma de processo reside na definição do conceito “provas simples e evidentes”. Para alguns operadores judiciários, a clarificação do conceito poderá exigir uma intervenção legislativa à semelhança do que aconteceu com o conceito de flagrante delito no processo sumário.

Vários autores têm-se pronunciado sobre esta questão, Anabela Rodrigues considera que há lugar a provas simples e evidentes quando *“a notícia do crime é acompanhada dos meios de prova que mostrem que há indícios suficientes da sua existência e de quem foi o seu autor”* (apud Lopes, 2000:132).

Vera Jardim, à altura Ministro da Justiça, considerava que há provas simples e evidentes *“nos casos em que o crime é praticado em flagrante delito, mas que não podem ser julgados em processo sumário, por não ter havido detenção por uma autoridade policial, ou nos casos de prova documental, que permitam verificar um juízo inequívoco sobre a verificação do crime e sobre quem foi o seu agente”* (apud Lopes, 2000:132).

Para Lopes (2000), *“a evidência da prova está no seu imediatismo, que desobrigando da necessidade de averiguações profundas a nível do inquérito impõem a remessa quase imediata a juízo. Está lá junto com a notícia do crime. Seja em documentos, seja através de objectos ou mesmo com uma indagação sumária a efectuar em inquérito”*. O autor aponta como exemplos, um caso em que se verifique uma *“confissão integral e sem reservas por parte do arguido dos factos que lhe são imputados que não seja acompanhada de outros meios de prova, de documento cuja falsidade não é suscitada e que constitui, por si só, prova bastante da materialidade de facto subsumível ao crime que lhe é imputado, de versão uniforme de depoimentos de testemunhas ou, ainda, na esmagadora maioria das situações em que o arguido é detido em flagrante delito e não seja o caso de aplicar a forma de processo sumário”*.

4.1. A evolução dos processos abreviados

A recente entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa desta forma de processo não nos permite, com segurança, tirar conclusões quanto à tendência da sua utilização. Considerando os anos de 1999, 2000 e 2001, findaram com acusação em processo abreviado, um total de 8 830 processos, que representam apenas 2,9% do total dos processos findos nesses três anos. Em 1999, esta forma de processo foi aplicada a 315 processos; em 2000, a 3 523; e, em 2001, a 4 992. Apesar do seu crescimento, merece destaque o facto de, em 2001, se registar um abrandamento muito significativo na taxa de crescimento, o que parece sugerir uma utilização muito selectiva por parte dos magistrados do MP³³.

Quanto à natureza dos crimes, considerando o mesmo período, esta forma de processo foi aplicada a 62 tipos de crime. Maioritariamente foi aplicada aos crimes de condução de veículo em estado de embriaguez (36,8%); de condução sem habilitação legal (28,1%); de ofensa à integridade física (7,4%); e de furto (0,5%).

Como já deixámos dito, os requisitos desta forma de processo apontam, como campo privilegiado da sua utilização, a acusação de tipos de crime cuja prova é essencialmente documental e os casos de flagrante delito que não puderam ser julgados em processo sumário porque, por exemplo, não foi possível o início da audiência no prazo de 48 horas após a detenção.

É para estes tipos de crime que aponta, também, a circular n.º 9/98 da Procuradoria-Geral da República sobre o processo abreviado. Nesta circular consideram-se casos-tipo de aplicação desta forma de processo os seguintes: *“quando, tendo o agente sido detido em flagrante delito, o julgamento não puder efectuar-se sob a forma de processo sumário; quando a prova for essencialmente documental, quer acompanhe o auto de notícia ou a denúncia, quer possa ser*

³³ Dado que os dados estatísticos da caracterização dos processos referem-se a processos findos é possível que o volume de acusações, em processo abreviado, seja já superior àquele que os dados sugerem.

recolhida no prazo previsto no n.º 1 do artigo 319.º A³⁴; quando a prova assente em testemunhas presenciais, com versão uniforme dos factos”.

A mesma circular contém, ainda, um conjunto de sugestões a serem seguidas pelos magistrados do MP concorrentes para uma melhor utilização destas formas de processo. São elas:

“a) se o julgamento não puder efectuar-se sob a forma de processo sumário, o magistrado deve proceder, de imediato, a inquérito, sujeitando o arguido a interrogatório bem como a termo de identidade e residência; tomando declarações aos presentes e ordenando a realização, no mais curto prazo, de outras eventuais diligências; b) onde o volume de serviço o justificar, deverá atribuir-se a um magistrado de turno a selecção dos casos que devem ser tratados de forma abreviada; c) enquanto não entrar em vigor a Lei Orgânica dos Tribunais, já aprovada pela Assembleia da República, por força da qual, em determinadas comarcas, os processos sujeitos a forma abreviada serão da competência dos tribunais de pequena instância criminal, deverão estabelecer-se instrumentos que confirmam a efectividade possível a estes princípios orientadores.”

O tempo mais reduzido previsto para o inquérito levou, também, à recomendação de um conjunto de procedimentos, em especial, no que se refere à articulação com os órgãos de polícia criminal e com outras instituições, como o Instituto Nacional de Medicina Legal e Laboratório de Polícia Científica. Os procedimentos recomendados eram os seguintes:

“a) promoção de actos e diligências processuais segundo o princípio da máxima celeridade e da concentração; b) adopção de instrumentos simples, informais e personalizados de ligação com os órgãos de polícia criminal, visando a adequação das medidas cautelares e dos autos de notícia ou de denúncia e das diligências iniciais às exigências da forma abreviada, devendo especialmente atender-se às necessidades de descrição circunstanciada dos factos, indicação exhaustiva dos meios de prova e identificação correcta dos intervenientes,

³⁴ 90 dias após a prática do crime.

incluindo endereços e lugares de contacto; c) estabelecimento de contactos com órgãos de polícia criminal e outras entidades (v.g. Instituto de Medicina Legal ou Laboratório de Polícia Científica), instituições (v.g. estabelecimentos bancários) ou denunciante habituais (v.g. hipermercados), tendo em vista a eliminação de factores de atrito processual e a concertação de métodos expeditos de comunicação e encaminhamento; d) sensibilização dos intervenientes processuais para os objectivos e para as vantagens da tramitação em forma abreviada, na dupla perspectiva de uma pronta e efectiva realização da justiça e da mínima onerosidade para os interessados”.

Os indicadores estatísticos de que dispomos, parecem, contudo, indicar que os objectivos da circular ainda estarão longe de serem atingidos. Como nos disse um magistrado: *“nesta matéria, o direito circulatório é claramente insuficiente”* (Ent. 8).

5. A suspensão provisória do processo

Uma outra medida, especialmente dirigida ao tratamento processual da pequena e média criminalidade, é a suspensão provisória do processo. Trata-se de *“uma figura de cariz acentuadamente processual, orientada para a concretização de programas de despenalização (processual) e de diversão, na tentativa de viabilizar a ressocialização do delinvente, recorrendo a meios menos gravosos de atingir os fins próprios do sistema penal”* (Andrade, 1997: 347).

Pode ser aplicada aos crimes puníveis com pena de prisão até cinco anos, desde que o MP considere que o cumprimento das injunções e de regras de conduta é suficiente para responder às exigências de prevenção. As medidas propostas pelo MP têm, ainda, que merecer a concordância do juiz de instrução, do arguido e do assistente. A lei (artigo 281.º do CPP) exige, ainda, que se verifiquem os seguintes pressupostos: ausência de antecedentes criminais do arguido; não haver lugar a medida de segurança de internamento; e carácter diminuto da culpa.

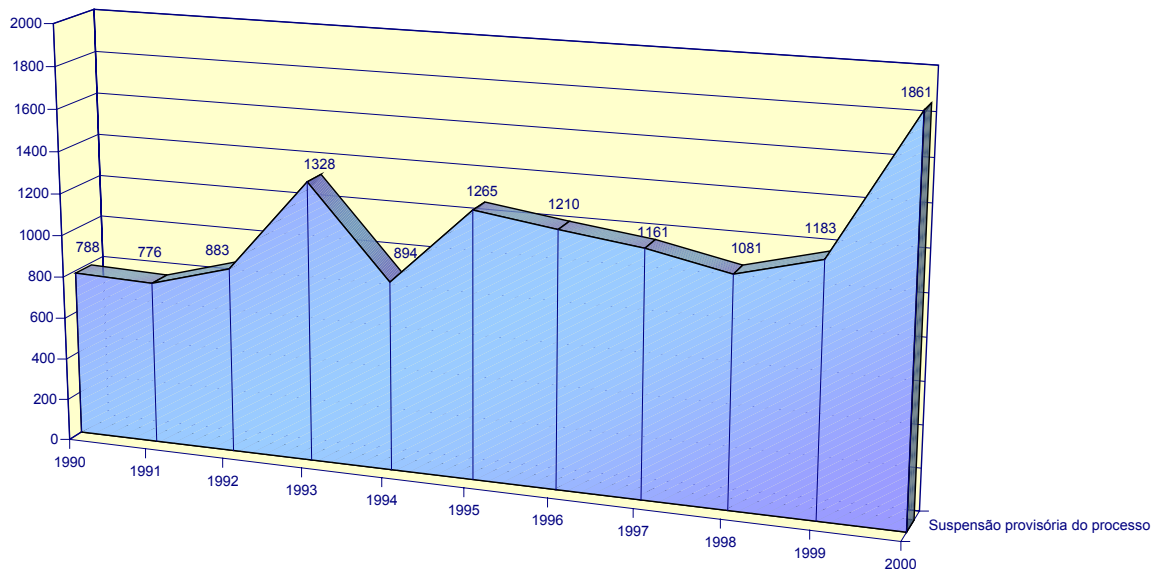
De entre as injunções e regras de conduta previstas na lei, destacam-se: o ressarcimento do lesado; a entrega ao Estado ou a instituições privadas de solidariedade social de certa quantia em dinheiro; a impossibilidade de o arguido exercer determinadas profissões ou de frequentar certos meios ou lugares; e a obrigação de não residir em certos lugares ou regiões.

Com este instituto, o legislador pretende evitar o julgamento e a, eventual, condenação de um arguido que cometeu um delito de pequena gravidade, com culpa diminuta, não se verificando, no caso concreto, especiais exigências de prevenção geral ou especial (Cf. Caeiro, 2000). Além de evitar a estigmatização do indivíduo, os autores reconhecem outras virtualidades ao instituto, designadamente menores custos, aproximação entre a vítima e o arguido e melhor eficácia da prevenção especial, facilitando a integração do agente na sociedade.

5.1. A evolução da suspensão provisória do processo

O Gráfico II.4 mostra, no período 1990-2000, a evolução da aplicação da suspensão provisória do processo.

Gráfico II.4
Evolução da suspensão provisória do processo
(1990-2000)



Fonte: Relatórios da Procuradoria-Geral da República

Como se pode ver pelo Gráfico, trata-se de um instituto cuja aplicação não difere substancialmente das formas especiais de processo. A sua utilização continua muito baixa, e o seu crescimento é muito moderado ao longo da década, apenas mais acentuado no último ano.

Refira-se que esta medida beneficiou, ainda, de um estudo que visava “o diagnóstico dos seus níveis de execução e a eventual preparação de intervenções correctivas” (Cf. Circular da Procuradoria-Geral da República n.º 04/96). O estudo foi realizado pelo Gabinete de Estudos de Planeamento do Ministério da Justiça, no âmbito de um protocolo celebrado com a Procuradoria-Geral da República (PGR), e incidiu sobre elementos coligidos e arquivados na PGR, abrangendo um universo temporal de processos cujo despacho de suspensão tivesse sido proferido entre 1993 e 1995 (Cf. Circular da PGR n.º 04/96).

Foram as seguintes as principais conclusões desse estudo: a) de 1989 a 1995, na generalidade dos tribunais, esta medida não fazia, ainda, parte de uma

cultura judiciária instalada; b) as grandes flutuações encontradas entre comarcas ou, dentro da mesma comarca, entre anos, sugeriam que o MP tem exercido uma grande discricionariedade na frequência com que pratica a suspensão provisória; c) a suspensão ocorreu mais frequentemente em crimes sem vítimas, o que é contrário à expectativa do legislador, que visava um diálogo entre a vítima e o arguido; d) não se instituindo a mediação entre vítimas e autores como instrumento de pacificação social; e) no que se refere ao controlo do cumprimento das injunções e das regras de conduta, houve indícios de sub aproveitamento das possibilidades do Instituto de Reinserção Social (IRS), sendo desejável que, para além dos casos de consumo de estupefacientes, o IRS actuasse, também, nos casos de violência doméstica, tendo sido rara a fiscalização de obrigações confiadas a outras entidades (PSP; GNR); f) este instituto não pôde contribuir para promover a eficácia do sistema porque não ultrapassou o problema da morosidade no tratamento da pequena criminalidade (Cf. Almeida, 1998).

Apesar da avaliação da reforma e das conclusões do estudo acima referido, os indicadores estatísticos e as informações qualitativas de que dispomos, mostram que não foram introduzidas especiais intervenções correctivas na execução do instituto e que, a maioria daquelas conclusões mantêm-se actuais.

Não dispomos de dados estatísticos que nos indiquem, em detalhe, quais os tipos de crime aos quais foi aplicada a suspensão provisória do processo. Tendo como fonte os relatórios anuais da PGR na década de 90, este instituto foi aplicado, sobretudo, aos seguintes tipos de crimes: furto simples, consumo de estupefacientes e ofensas à integridade física simples.

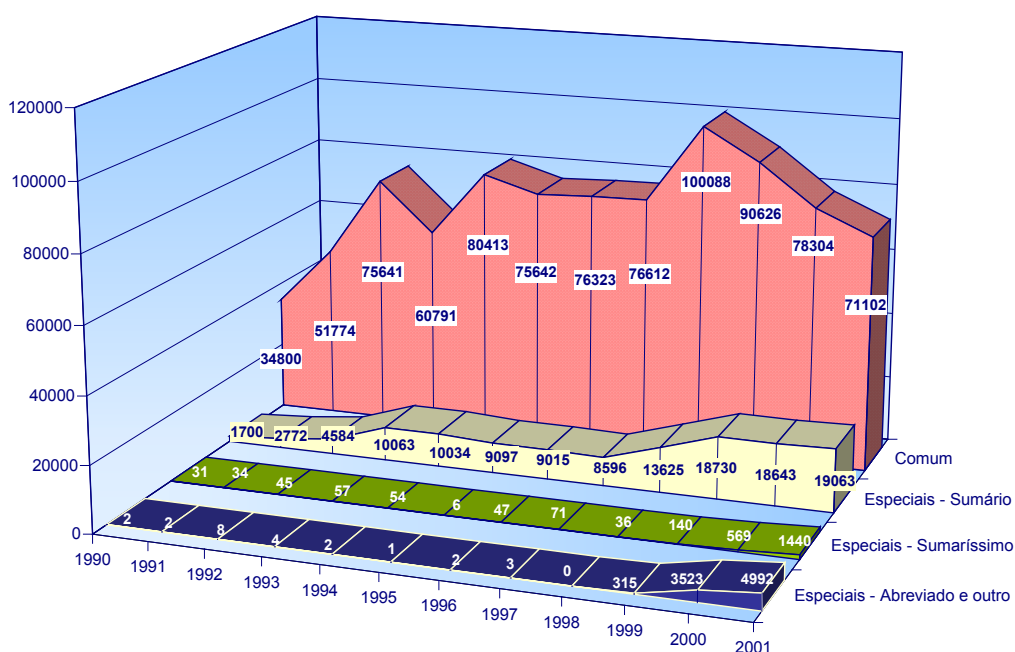
Quanto às injunções e regras de conduta aplicadas, considerando a mesma fonte, no período analisado, foram as seguintes as mais frequentes: recurso à imposição da atribuição de determinada quantia a favor de certas instituições de solidariedade social, indemnização a favor do lesado e obrigação de não praticar qualquer facto ilícito.

6. A eficácia das reformas

Quando confrontamos o quadro normativo português em vigor com a sua prática, é frequente verificarmos que existe uma enorme disjunção entre os objectivos dos diplomas legais e a sua aplicação.

No que diz respeito ao direito processual penal, essa mesma disjunção foi reconhecida, como já referimos, na reforma do Código de Processo Penal de 1998. Em especial no que toca às formas especiais de tratamento da criminalidade, as estatísticas mostram que existe uma significativa divergência entre os objectivos pretendidos e a sua eficácia prática. Como resulta dos indicadores que temos vindo a analisar, a grande maioria dos processos crime continua a ser julgada sob a forma comum. O Gráfico II.5 mostra a evolução das diferentes formas de processo no período 1990-2001.

Gráfico II.5
Evolução dos processos comum e especiais
(1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

No período analisado, em média, cerca 86% dos processos crime findos foram julgados sob a forma de processo comum, revelando um peso muito pouco significativo dos processos especiais na totalidade dos processos julgados. Estes últimos representaram (em média) 14% do total de processos findos, sendo, na sua quase totalidade, processos sumários (12,5%).

Os processos sumaríssimos têm um peso completamente residual (0,7%). Tendo esta forma de processo sido criada para, de forma expedita, rápida e informal, dar solução a uma fatia considerável da pequena criminalidade, de forma a libertar os tribunais de um conjunto considerável de processos, o que significaria uma enorme economia processual, a sua aplicação veio frustrar esta expectativa.

A restrição da moldura penal (que, até 1998, era de 6 meses) era considerada como a principal causa do insucesso desta forma de processo. Apesar do alargamento da moldura penal para 3 anos, com a reforma do Código de Processo Penal de 1998, o número destes processos ainda não assume expressão estatística significativa, embora tenham registado um crescimento nos últimos anos (140, em 1999; 569, em 2000; e, em 2001, 1 440).

A necessidade, como acima referimos, de um consenso alargado no que se refere às injunções e medidas a aplicar, é vista como um dos obstáculos à implementação da medida. Mas, como se verá no capítulo seguinte, há outros bloqueios que estão a impedir o uso mais alargado desta forma de processo.

Quanto ao processo abreviado, apesar de ainda não dispormos de indicadores estatísticos seguros que nos permitam avaliar a sua eficácia³⁵, os que existem parecem indicar alguma dificuldade de afirmação desta forma de processo. A limitação temporal para o exercício da acusação (como vimos, 90 dias a partir da prática do crime) é vista como um condicionamento ao seu uso, o que mostra as dificuldades do MP e das polícias na realização das diligências do inquérito, mesmo no caso de crimes de pouca gravidade e complexidade de investigação. Como já referimos, a limitação temporal só é obrigatória até à

acusação, não exigindo a lei qualquer prazo especial para a marcação de audiência de julgamento, o que faz prever a perda do seu efeito útil no que respeita à “frescura das provas”.

No que respeita à suspensão provisória do processo, a sua aplicação é, como já acima referimos, também, muito reduzida.

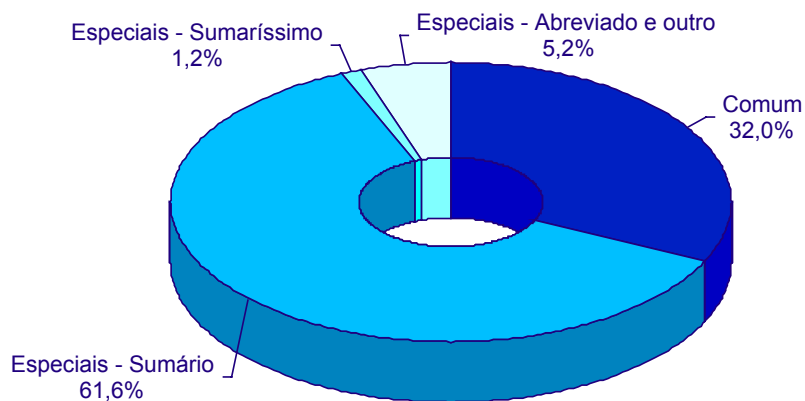
Naturalmente que não é possível, com base na análise dos indicadores constantes do boletim estatístico, estabelecer o universo dos crimes a que potencialmente seria possível aplicar qualquer das formas especiais de processo. O ordenamento jurídico-penal prevê um conjunto de critérios cumulativos para a acusação sob a forma de cada um dos processos especiais e para a aplicação do instituto da suspensão provisória do processo. A escolha da forma de processo pressupõe a intervenção de uma pluralidade de variáveis que não constam do boletim estatístico, como, por exemplo, se existiu ou não detenção em flagrante delito, se existem provas simples ou se a culpa do agente é diminuta.

Há, contudo, alguns tipos de crime que, pela sua própria natureza, é possível dizer, com segurança, que, na sua quase totalidade, poderiam ser acusados em processo sumário e, ou, abreviado. São eles os seguintes: condução sem habilitação legal, condução em estado de embriaguez e crime de emissão de cheque sem provisão.

Os dois primeiros são crimes que, em regra, deveriam preencher os requisitos para a acusação sob a forma de processo sumário. Aqueles a que não fosse possível aplicar o processo sumário deveriam ser em número muito residual. Contudo, considerando o total daqueles crimes no período 1990-2001, 38,4% dos crimes de condução sem habilitação legal, e 21,6% de condução em estado de embriaguez não foram julgados sob a forma de processo sumário (Gráficos II.6 e II.7).

³⁵ Como já referimos, os dados estatísticos só nos permitem conhecer o volume destes processos quando findam em primeira instância.

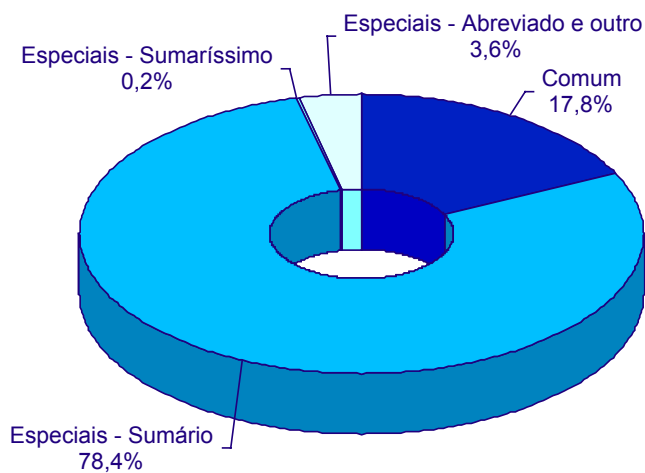
Gráfico II.6
Crimes de condução sem habilitação legal - Forma de processo
(Média 1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Gráfico II.7
Crimes de condução em estado de embriaguez- forma de processo
(Média 1990-2001*)



* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Pela natureza deste tipo de criminalidade, trata-se de processos cuja prova é simples. No caso do crime de condução sem habilitação legal a prova é necessariamente documental e, no caso do crime de condução em estado de embriaguez, os meios de prova utilizados são meios de prova simples: resultado do teste de alcoolémia. Este facto, faria supor que os crimes que, por qualquer razão, não tivessem sido acusados em processo sumário o fossem em processo abreviado. Contudo, como se pode ver pelos gráficos, uma percentagem muito significativa destes processos continua a ser acusado em processo comum.

No período analisado, 32% dos processos findos de crime de condução sem habilitação legal, e 17,8% dos crimes de condução em estado de embriaguez foram julgados em processo comum (a mesma forma de processo aplicada, por exemplo, a um crime de burla ou de homicídio), o que denuncia a existência de enormes desperdícios decorrentes de uma utilização irracional dos recursos judiciários.

Como se verá no capítulo seguinte, segundo os nossos entrevistados, esta situação decorre, em especial, de, nalguns tribunais, não ser possível realizar julgamentos ao fim-de-semana, altura da prática de grande parte destes crimes e das divergências interpretativas quanto ao conceito do primeiro dia útil para a apresentação do arguido.

Como vimos, são julgados em processo sumário os detidos em flagrante delito pela prática de crime punível com pena de prisão até três anos, desde que a audiência se inicie no prazo máximo de quarenta e oito horas após a detenção, sem prejuízo do adiamento da audiência. Se a detenção ocorrer fora do horário de funcionamento normal da secretaria judicial (as secretarias funcionam, nos dias úteis, das 9 às 12 e das 14 às 18 horas, sem prejuízo do encerramento ao público uma hora antes do termo do horário diário³⁶), a entidade policial que tiver procedido à detenção sujeita o arguido a termo de identidade e residência, liberta-o e notifica-o para comparecer perante o MP no primeiro dia útil seguinte, à hora que lhe for designada. A interpretação de qual o dia que deve ser considerado o

primeiro dia útil seguinte à detenção é controversa. Há magistrados que têm entendido que “primeiro dia útil seguinte” será o primeiro dia seguinte de expediente normal da secretaria, não contando para esse efeito, nem os turnos (sábados), nem as férias judiciais. Outros magistrados entendem que a norma engloba duas partes autónomas, a primeira refere-se apenas à detenção, enquanto que a segunda refere-se ao primeiro dia de serviço efectivo do tribunal em que a audiência de julgamento possa ter lugar (contando para esse efeito os dias de turno). As consequências práticas destas duas interpretações são diversas. A primeira não permite que o arguido, detido entre as 18 horas de sexta-feira e as 9 horas de sábado, possa ser julgado em processo sumário na segunda-feira seguinte (primeiro dia útil), uma vez que foi ultrapassado o prazo de 48 horas para o início da audiência, o mesmo acontecendo com as detenções efectuadas durante as férias judiciais, que só deveriam ser julgados quando as mesmas terminassem.

No caso dos crimes de emissão de cheque sem provisão a situação é, ainda, mais paradoxal. Os crimes de emissão de cheque sem provisão são considerados, a par dos crimes de abuso de liberdade de imprensa, dois tipos de crime especialmente “talhados” para a acusação em processo abreviado. Em ambos os casos a prova é documental e consta do próprio documento que motiva a queixa e posteriormente a acusação.

O Quadro II.1 mostra a distribuição, pela forma de processo, dos crimes de emissão de cheque sem provisão, no período 1990-2001.

³⁶ Cf. Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro, com as alterações do Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de Agosto.

Quadro II.1
Crimes de emissão de cheque sem provisão- Forma de processo
(1990-2001*)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Comum	15156	99,9%	19851	99,9%	32782	100,0%	21811	99,9%	23258	100,0%	32469	100,0%
Especiais - Sumário	11	0,1%	11	0,1%	2	0,0%	15	0,1%	7	0,0%		
Especiais - Sumaríssimo							1	0,0%				
Especiais - Abreviado e outro												
Total	15167	100,0%	19862	100,0%	32784	100,0%	21827	100,0%	23265	100,0%	32469	100,0%

	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Comum	33770	100,0%	32046	100,0%	53014	100,0%	30104	100,0%	20375	99,8%	12306	99,6%
Especiais - Sumário			1	0,0%			2	0,0%			2	0,0%
Especiais - Sumaríssimo							1	0,0%	3	0,0%	3	0,0%
Especiais - Abreviado e outro							3	0,0%	28	0,1%	45	0,4%
Total	33770	100,0%	32047	100,0%	53014	100,0%	30110	100,0%	20406	100,0%	12356	100,0%

* Dados pré-definitivos.

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como se pode ver pelo Quadro, a quase totalidade destes crimes foram acusados em processo comum. Depois da entrada em vigor da forma de processo abreviado (1998), apenas um total de 76 crimes de emissão de cheque sem provisão foram acusados nesta forma de processo.

Considerando os anos de 1999, 2000 e 2001, o universo de crimes de emissão de cheque sem provisão julgados foi de 62 872, a acusação em processo abreviado ou noutra forma especial de processo representou apenas 0,14%.

Na comarca do Porto, a reduzida utilização das formas especiais de processo naqueles três tipos de crime é, ainda, mais acentuada, comparativamente aos dados nacionais. A forma de processo comum teve um peso médio de 31,4% nos crimes de condução sem habilitação legal, e de 9,7% nos crimes de condução de veículo em estado de embriaguez. E foi absolutamente “desconhecida” no julgamento pelo crime de emissão de cheque

sem provisão. Neste tipo de crime a forma de processo comum foi absolutamente dominante. O total de crimes de emissão de cheque sem provisão nos anos de 1999, 2000 e 2001 foi de 9 914. Apenas 1 crime foi acusado na forma especial de processo, no caso, em processo abreviado.

Ao analisarmos a utilização das formas especiais de processo conclui-se que, apesar das reformas legais, na prática assume visibilidade pouco significativa a distinção no tratamento processual entre a pequena e média criminalidade, por um lado, e a criminalidade mais grave, por outro. A tendência judiciária é, ainda, a de tratar, de forma uniforme, os diversos tipos de crime, não recorrendo aos expedientes processuais mais céleres, mais desburocratizados e consensuais já previstos na ordem jurídica, o que naturalmente se traduz em maiores índices de ineficiência e de ineficácia e em maiores desperdícios, claramente mostrados pelas estatísticas apresentadas no capítulo 1, em especial as relativas às pendências e à duração processual.

Como melhor se verá no capítulo seguinte, não se pode perder de vista que se trata de reformas concentradas em soluções de carácter processual. A nossa hipótese de trabalho é que a sua eficácia continuará a ser reduzida, se não forem acompanhadas de outras medidas no domínio das infra-estruturas judiciárias, da gestão racional dos tribunais e dos processos e da criação de uma cultura judiciária diferente, orientada para aprofundar a conexão entre cidadania e justiça.

Capítulo III

Problemas e bloqueios das reformas pela mão dos operadores judiciais

1. Introdução

Os dados da nossa investigação coloca-nos face a três conclusões fundamentais e a duas perplexidades. A primeira conclusão é que a justiça penal continua dominada pela ideia de crise, cujos principais sintomas são a morosidade, o grande desperdício organizacional e administrativo, a opacidade do sistema e a sua grande ineficiência, quer no combate à criminalidade complexa, cometida por agentes económica e politicamente poderosos e, ou, com recurso a sofisticados meios, quer à pequena e média criminalidade urbana que provoca nas populações fortes sentimentos de insegurança.

A segunda conclusão é que os tipos de crime que, quantitativamente, dominam o sistema judicial português na fase de julgamento, por isso, os mais acusados, são tipos de crime puníveis com penas de multa ou com penas de prisão, cujo limite máximo da moldura penal, em abstracto, não é superior a cinco anos e que integram a chamada pequena e média criminalidade e, dentro desta, uma criminalidade de “massa”, constituída pelos crimes de condução sem habilitação legal e crimes de condução em estado de embriaguez.

Se juntarmos a estes crimes, os crimes de emissão de cheques sem provisão, que apesar da descriminalização dos chamados cheques de garantia, continua, como vimos no capítulo 1, a ter um peso significativo, verificamos que uma parte significativa da criminalidade julgada (nos dois últimos anos estes três tipos de crime representam cerca de 40% dessa criminalidade) diz respeito a crimes em que, como já deixámos dito, não é necessário proceder a diligências de investigação.

A terceira conclusão é que o ordenamento jurídico penal português prevê, há mais de uma década, formas especiais de processo com procedimentos mais simplificados. Estas formas de processo incluem mecanismos de celeridade e de consenso e são, hoje, comumente consideradas como instrumentos fundamentais para o funcionamento do sistema de justiça penal. A ideia central que a elas preside é que o sistema não pode tratar toda a criminalidade da mesma forma comum, ritualizada e formal, devendo canalizar os maiores esforços para os casos mais complexos.

Como deixámos dito no capítulo anterior, os processos especiais surgem, assim, nos diferentes ordenamentos jurídicos com o objectivo central de atacar a lentidão da justiça, a massificação de determinados tipos de delinquência, mas, também, com o objectivo de encontrar novas e mais eficazes formas de integração social dos arguidos, através da introdução e alargamento de espaços de consenso.

A primeira perplexidade decorre dos indicadores estatísticos apresentados nos capítulos 1 e 2. Num quadro de recursos humanos e materiais escassos não se compreende porque razão estas formas de processo, menos formais, menos ritualizadas, menos burocráticas, são tão sub-utilizadas. O que leva a que se deixe que um conflito se mantenha no sistema a acumular desperdícios quando poderia dele sair rapidamente com muito menos custos, quer económicos, quer sociais? Sabe-se que quanto mais rápida for a decisão judicial mais activamente actuam os objectivos de prevenção geral e especial subjacentes à pena e, por essa via da prevenção, poder-se-á, não só diminuir o volume da litigiosidade e a possibilidade de reincidência, como também aumentar a pacificação social. Neste sentido, a Recomendação nº R (87) do Comité de Ministros do Conselho da Europa chama a atenção para o facto de a resposta tardia da justiça penal a colocar em descrédito, para além de prejudicar uma possível reintegração do arguido na sociedade e na ordem jurídica.

A segunda perplexidade é, especialmente, intrigante. Por um lado, ao lermos a exposição de motivos do legislador do Código Penal de 1987 verificamos que era grande a expectativa nestas formas de processo como resposta, de forma

célere, à grande maioria da criminalidade. Por outro lado, vários juristas que escreveram sobre esta matéria vêem nestas formas de processo, embora defendendo alguns ajustamentos, uma resposta eficaz para o descongestionamento do volume da criminalidade nos tribunais. Também os operadores judiciais, em geral, e, em especial, aqueles que têm funções de coordenação e gestão, com quem falámos ou que escreveram sobre o assunto, reconhecem àqueles mecanismos processuais as virtualidades anunciadas pelo legislador. É, por exemplo, neste sentido o que se escreve no Relatório da Procuradoria-Geral da República, de 1995,: *“nos objectivos a perseguir encontra-se o de alargar e tornar mais consequente a estratégia diferenciada que o Código de Processo Penal adoptou quanto ao combate à criminalidade de maior e de menor gravidade. Nenhum sistema resistiria à densidade de formas, de prazos e de garantias que o nosso preconiza para a pequena criminalidade. É necessário ponderar uma maior utilização de procedimentos abreviados ou simplificados. Em todo o processo, impõe-se eliminar algumas causas de obstrução à justiça.”*

Também o Procurador Distrital de Lisboa, no “Memorando - Algumas notas sobre a crise da justiça, de 21 de Fevereiro de 2002”, considera que *“os processos especiais (sumário, abreviado e sumaríssimo) devem ver alargado o campo de aplicação. São estes processos especiais excelente instrumento para dar eficácia ao sistema de justiça penal”*.

Em 8 de Fevereiro, o mesmo Procurador-Distrital escrevia que *“uma das chaves para superar a crise da Justiça, na área criminal é a consensualização”*, considerando a suspensão provisória do processo e o processo sumaríssimo como *“excelentes instrumentos para dar eficácia à justiça”*, porque *“há extraordinária economia de tempo com o uso dos institutos, para os juizes, em primeiro lugar, mas também para o Ministério Público”*. E, interroga-se, *“como se podem pretender alterações legislativas, nelas esperando as mudanças, se não somos capazes de utilizar criteriosamente os instrumentos legais de que dispomos?”*

Para a promoção da utilização daqueles institutos, defende, para o distrito que coordena, as seguintes metas: *“manter como projecto os 10% do número de*

entrados (para o distrito, no corrente ano, apontaremos de novo para os 15 000 a 20 000), mas com esperança de sermos capazes de ir mais além; é necessário, por imposição da lei, utilizar os institutos quando reunidos estão os pressupostos; é forçoso ultrapassar definitivamente argumentos não correctos de que dão mais trabalho. (...) Não privilegiar qualquer dos institutos, os magistrados deverão aplicá-los, consoante os legais pressupostos; cada circunscrição deve traçar seus objectivos. Depois, cada magistrado deve dar o seu percentual contributo. É conveniente, como planeamento, traçar os objectivos repartidos por meses.” (Cf. Procuradoria-Geral Distrital – Acta de Reunião de 8 de Fevereiro de 2002)

Idêntico objectivo era defendido pelo mesmo Procurador-Distrital, em Fevereiro de 2001, que considerava que *“a meta a atingir situa-se em número correspondente a cerca de 10% dos inquéritos entrados no ano. Admitindo-se como provável não haver uma significativa variação no número de entrados no corrente ano, devemos chegar ao seu final a valores entre os 15 000 e 20 000. Para que o objectivo seja conseguido, indispensável é que cada circunscrição judiciária atinja os seus próprios objectivos, em contributo próprio para o resultado global do Distrito Judicial. Intencionalmente, não se procede a distinção entre os quatro institutos; isto porque, sendo todos eles adequados e vocacionados para responder à pequena/média criminalidade, deve ser na verificação dos respectivos pressupostos que o magistrado há-de optar pelo adequado. Este desafio para um maior uso dos institutos fundamenta-se nas seguintes três ordens de razão: 1º - utilizando os institutos, quando verificados os seus pressupostos, cumpre-se a lei; 2ª - do uso mais frequente (por possível e legalmente previsto) desses institutos decorre maior qualidade de Justiça; 3ª - com o uso mais frequente dos institutos diminui-se a pressão dos julgamentos, assim se dando indirecto contributo para superar a crise que nessa área se verifica”* (Cf. Balanço e projecto do Ministério Público na jurisdição criminal, no distrito judicial de Lisboa, Fevereiro de 2001).

As posições de outros coordenadores dos Departamentos de Investigação e Acção Penal e de outros Procuradores Distritais, com quem falámos, vão no mesmo sentido. Por exemplo, um dos coordenadores disse-nos, o seguinte:

“Eu, como coordenador, tenho tentado “martelar” a ideia de que a utilização dos processos especiais e da suspensão provisória é fundamental. (...) Quando aqui cheguei a utilização dos processos especiais era 0. Em 2000, começámos a estabelecer como objectivo para o ano a utilização progressiva dos processos especiais e da suspensão provisória. Acabei, até, por contratar um assessor para auxiliar os procuradores nas diligências finais desses tipos de processos, dado que um dos argumentos para a fraca utilização destes instrumentos era o trabalho acrescido que elas implicavam. Diziam que era necessário realizar diligências específicas no final dos processos e que a pressão de centenas de entradas por mês não lhes permitia realizar essas diligências extra. O que lhe posso dizer é que um dos “cavalos de batalha” da gestão deste DIAP tem sido a necessidade de terem uma visão integrada do processo. Nas frequentes reuniões (mensais) que tenho com os procuradores temos tido a preocupação de discutir esses problemas. No início do ano fixámos os objectivos para o ano seguinte e avaliámos o trabalho do ano anterior em função dos objectivos estabelecidos. Nas reuniões mensais discutimos as estatísticas. Tenho tentado “martelar” a ideia da necessidade de, perante a criminalidade bagatelar (ameaças, injúrias, crimes de viação), o procedimento dever ser, primeiro, avaliar a possibilidade de resolver o caso seguindo ou a suspensão provisória ou os processos especiais; segundo, e apenas em casos excepcionais, recorrer ao processo comum.

Os magistrados têm uma grande carga processual, mas a utilização dos processos especiais é também um objectivo do MP. Tem-se realizado um esforço para sensibilizar os inspectores a fazer uma discriminação positiva dos magistrados pela utilização das formas especiais de processo e da suspensão (Ent. 1).

A perplexidade é esta. Porque é que num quadro em que tudo parece conjugar-se para uma forte utilização destas formas de processo, o sistema judicial é tão selectivo na sua utilização? Apesar das vantagens, por todos reconhecidas, e apesar das reformas no sentido de estimular a sua aplicação, a verdade é que as estatísticas mostram que aquelas medidas continuam com um baixo nível de aplicação no nosso sistema judicial, ao contrário do que acontece em outros países europeus. Por exemplo, no caso do processo sumaríssimo, Paulo Dá Mesquita escreve que “os *designados processos simplificados* “*plaide coupable*” representam na Dinamarca 60% dos casos e na Noruega mais de 50% dos casos são decididos com essa tramitação” (1996: 114).

O que significa que, apesar de todos os esforços legais e institucionais, das vantagens comumente reconhecidas, o sistema judicial continua basicamente imune a estas formas de processo. Como mostrámos no capítulo anterior, todas as formas especiais de processo têm uma utilização muito longe das suas potencialidades e denunciam desempenhos muito desiguais por parte dos magistrados, e, para alguns, são “absolutamente desconhecidas”.

Face à enorme disjunção entre o sucesso teórico daquelas medidas e o seu insucesso prático, procurámos identificar os principais factores de bloqueio à sua aplicação. Para tal, como já referimos, realizámos entrevistas a agentes judiciais e promovemos um painel de discussão sobre esta matéria em que intervieram magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e advogados. Apesar de no centro daquela disjunção estar o Ministério Público, pois que, como explicámos no capítulo 1, com excepção dos crimes que exigem acusação particular ou nos casos da pronúncia do arguido pelo juiz de instrução, a acusação e a forma de processo dependem do Ministério Público, pensamos, contudo, que é fundamental conhecer a opinião de outros agentes judiciais, igualmente envolvidos na realização da justiça penal.

Procuramos, assim, mapear alguns dos problemas e bloqueios que a nossa investigação permitiu identificar, impeditivos de uma utilização eficaz daquelas formas processuais e que fazem com que seja grande a disjunção entre as normas jurídicas e a sua aplicação prática. Além destes, existem, por certo,

outros problemas e aqueles de que iremos dar conta merecerão, ainda, outras abordagens. Estes foram, contudo, aqueles que o trabalho de campo junto dos diferentes agentes judiciais levou a considerar como fundamentais. Alguns dos problemas enunciados não estão directamente relacionados com a utilização dos processos especiais, contudo, pela sua pertinência e pelo seu “contributo” para a ineficácia da justiça, em geral, consideramos importante incluí-los. Neste capítulo procuramos sistematizar a avaliação e o discurso dos diferentes agentes judiciais sobre os problemas e bloqueios identificados.

2. Bloqueios legais

No âmbito do quadro normativo, penal e processual penal e da organização judiciária, foram levantadas algumas questões, fortemente concorrentes para o volume da litigiosidade penal, relacionadas, quer com o princípio da oportunidade, quer com a ideia de descriminalização ou de desjudicialização de determinadas práticas sociais.

Um dos problemas levantados prende-se com o julgamento, nalguns tribunais, de milhares de transgressões de pequeno valor. Um dos advogados intervenientes no painel chama a atenção para o facto de existir *“um tribunal em Lisboa que só processos por transgressões da Via Verde tem pendentes 20 000! Já viram o que esses 20 000 processos implicam! O tempo em termos de secretariado que isso implica! No Tribunal de Vila Franca, os processos relativos a bilhetes de comboio são aos milhares. Isso só quando entra na fase de julgamento. Há aqui um problema de orgânica em termos de resposta!”* (A-1).

Também o Procurador Distrital de Lisboa, em Janeiro de 2002, chamava a atenção para esta situação, nos seguintes termos: *“foi-me transmitida por dois magistrados do MP que exercem funções nos Juízos de Pequena Instância Criminal de Lisboa, uma situação que merecerá ponderação, na perspectiva de obter alteração legislativa, e que assim posso sintetizar:*

Na Pequena Instância Criminal de Lisboa existem inúmeros processos de transgressão, em que a infracção consiste na utilização de transportes colectivos (CP, Carris, Metro, Transtejo, etc.) sem bilhete.

Estes processos de transgressão trazem uma despesa para o Estado, por via da tramitação sancionatória, que não tem retorno aproximado nas cobranças feitas.

Opinam os magistrados que se deveria, legislativamente, proceder à alteração da natureza da infracção, passando esta a ser contra-ordenação.

Fundadas razões têm os magistrados para as preocupações que verteram no documento que me enviaram e a meu ver, justificar-se-ia procurar uma solução, esta a poder passar pela alteração legislativa.

Na verdade, calculando o custo médio, para o Estado, de cada processo de transgressão, não se andarão longe dos valores que os magistrados encontraram (cerca de 40.000\$00, equivalentes aos vencimentos dos magistrados e funcionários, na proporção do tempo médio despendido; custos de expediente do processo; retribuição do defensor oficioso quando nomeado).

Ora, os valores condenatórios a cobrar (multa, custas e outras despesas) situar-se-ão por cerca de 30.000\$00.

Porém, as cobranças dos valores da condenação só serão conseguidas em cerca de 20% dos processos, pois que em 80% destes, por inexistência ou desconhecimento de bens não se procederá à cobrança.

Mas a questão, a meu ver, não deve ser encarada só na perspectiva da economia (embora já como factor importante), mas também na da morosidade da Justiça. Nesta perspectiva há que considerar o tempo utilizado essencialmente por magistrados e funcionários, tempo esse que poderia ser vocacionado para tantas das outras tarefas que impendem sobre os tribunais”.

A preocupação deste magistrado levou a “fazer um apanhado, mesmo sem ser rigoroso, da situação em algumas comarcas significativas do Distrito Judicial de Lisboa, abrangendo os processos de transgressão iniciados no ano de 2001, que tiveram por objecto as contravenções respeitantes a faltas de bilhetes nos transportes colectivos e também aquelas relativas à via verde nas auto-estradas”, obtendo os seguintes resultados: Almada, 137; Cascais, 1 406; Lisboa, 22 000

(deste número, 20 000 ainda não tinham sido registados e autuados); Loures, 184; Oeiras, 1 094; Sintra, 3 000; e Vila Franca de Xira, 517. Concluindo que, “Mesmo aceitando-se que os números colhidos não sejam muito rigorosos, deixam eles a possibilidade de se extraírem conclusões importantes, seja na perspectiva economicista dos custos, seja na perspectiva do indirecto contributo para a morosidade da resposta da Justiça”.

Esta é uma situação que deve merecer reflexão no sentido de se encontrar uma solução que não permita que este tipo de bagatelas interfira, tão dramaticamente, com a administração da justiça. Ainda como refere aquele magistrado, a solução *“pode passar por alteração legislativa que transforme as respectivas infracções contravencionais em ilícitos contra-ordenacionais”*. (Cf. Memorando sobre transgressões por falta de bilhete nos transportes públicos – 31 de Janeiro de 2002).

Para um magistrado do MP *“o problema começa em cima, em que tudo é crime, tudo tem direito a ser resolvido nos tribunais, começando no Ministério Público e acabando no Supremo Tribunal de Justiça ou no Tribunal Constitucional. Todos têm direito a que o seu caso seja apreciado e há situações que não têm relevância em termos sociais ou de outra natureza, e que deviam pura e simplesmente serem afastados dos tribunais”* (MP-4).

Chamando à colação a questão do excesso de garantismo e de burocratização da tramitação processual para conflitos “menores”, um juiz dá o seguinte exemplo:

“É normal, por exemplo, eu ir fazer um homicídio e ter um colega meu a fazer uma injúria. Eu faço um homicídio que começou às 9h30 e acaba ao meio-dia/1 hora e o meu colega está o dia todo para saber se chamaram “peixeira” ou se não chama a determinada pessoa.” Considera, assim, que *“nós usamos e abusamos da máquina de uma forma quase estúpida, consciente é com certeza, sem qualquer sentido de racionalidade, e isto, de facto, não é um bem elástico. Acresce que*

se formos ver no cômputo geral quais as sanções que são devidamente aplicadas verificamos que 95% delas são medidas não detentivas e andamos nós aqui a gastar uma monstruosidade de recursos para no fim de contas chegarmos à quase conclusão que os índices de perigosidade que têm de ser combatidos não justificam tanto investimento.

Sendo o Ministério Público uma magistratura hierarquizada, não funciona. O Procurador devia tomar medidas de racionalidade do sistema através da estrutura máxima que é a Procuradoria-Geral e dar orientações genéricas no sentido de que se deve ter alguma parcimónia nos meios processuais disponíveis e do próprio processo penal” (J-1).

A questão do segredo de justiça, no âmbito da pequena criminalidade, foi considerada, por alguns intervenientes no painel, como um bloqueio à aplicação de soluções consensuais, dado que nem o arguido, nem o seu advogado podem consultar o processo na fase de inquérito, o que consideram ser um entrave à proposta e à aceitação daquelas soluções. Para estes operadores o segredo de justiça no âmbito da pequena criminalidade não tem qualquer justificação e nem faz qualquer sentido. Um magistrado chama mesmo a atenção para o facto de nos meios mais pequenos, toda a gente saber o que aconteceu e “*quem está envolvido no processo, não sabe nada e não pode consultar o processo*” (MP-4).

E, o mesmo magistrado, considera que, no sistema actual, o caso “*vem para a praça pública, é julgada na praça pública qualquer situação e o processo está em segredo de justiça.*” Para este operador “*se desaparecesse o segredo de justiça (na prática desapareceu, mas na teoria mantém-se no CPP, haveria muitas situações que se poderiam resolver*” (MP-4).

Como já deixámos dito, o legislador, em 1998, veio reconhecer alguns problemas legais que dificultavam a aplicação prática das formas especiais de processo, o que levou à introdução, pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, de alterações àqueles institutos, procurando criar condições para que, na prática, fosse dada expressão efectiva a estas formas de processo. Apesar dessas alterações, alguns autores e agentes judiciais continuam a identificar um conjunto de problemas de natureza legal que poderão dificultar a utilização de algumas formas processuais.

Processo sumário

Paulo Dá Mesquita considera que esta forma de processo não é muito utilizada por duas razões principais: *“a primeira é que existem muitas detenções em flagrante delito que não são inicialmente realizadas por uma autoridade judiciária ou policial, a quem os detidos apenas são entregues num momento posterior (situação normal nos furtos simples por exemplo); a segunda é a circunstância de muitos dos crimes em que o agente é detido em flagrante delito por uma entidade policial serem puníveis com penas superiores a 3 anos de prisão – casos do furto de auto-rádio (...) roubo por esticção (...) uso de documento, autêntico ou com igual força, falsificado (...) resistência e coacção a funcionário”* (1996:106).

Outro autor, Luís Silva Pereira, levanta uma outra questão, que considera estar a ser objecto de diferentes interpretações entre tribunais de primeira instância. Esta questão refere-se à admissibilidade de o processo manter-se na forma sumária, mesmo que o arguido seja detido na sexta feira e a audiência de julgamento ocorra na segunda feira seguinte, ou seja, que já tenha decorrido o prazo de 48 horas (1999: 144).

Neste sentido, o autor defende uma alteração à norma do artigo 381º do CPP (que especifica quando tem lugar o processo sumário) de forma a incluir todas as situações previstas nos artigos 255º (detenção em flagrante delito) e 256º (define o flagrante delito), ambos do CPP.

Uma das questões de âmbito legal bastante discutida, tem a ver com a interpretação do que a lei considera primeiro dia útil posterior à detenção para a apresentação do arguido. Como referimos no capítulo anterior, são julgados em processo sumário os detidos em flagrante delito, a cujo crime corresponde em abstracto pena de prisão não superior a 3 anos, quando a audiência se iniciar no máximo de quarenta e oito horas após a detenção, sem prejuízo do adiamento da audiência. Se a detenção ocorrer fora do horário de funcionamento normal da secretaria judicial, a entidade policial que tiver procedido à detenção sujeita o arguido a termo de identidade e residência, liberta-o e notifica-o para comparecer perante o Ministério Público no primeiro dia útil seguinte, à hora que lhe for designada.

Como já explicámos, a interpretação do que é o primeiro dia útil seguinte à detenção é controversa³⁷. Há magistrados que têm entendido que “primeiro dia útil seguinte” será o primeiro dia seguinte de expediente normal da secretaria, não contando para esse efeito, nem os turnos (sábados), nem as férias judiciais. Outros magistrados entendem que a norma engloba duas partes autónomas, a primeira refere-se apenas à detenção, enquanto que a segunda refere-se ao primeiro dia de serviço efectivo do tribunal em que a audiência de julgamento possa ter lugar (contando para esses efeitos os dias de turno). As consequências práticas destas duas interpretações são diversas. A primeira interpretação não permite que o arguido detido entre as 18h de Sexta-feira e as 9h de Sábado possa ser julgado em processo sumário por não se cumprir o prazo de início da audiência (48h), uma vez que o primeiro dia útil seria a Segunda-feira.

O mesmo acontece com as detenções efectuadas durante as férias judiciais.

Confrontado com o problema das detenções efectuadas à Sexta-feira à noite, Luís Silva Pereira (1999:144) refere que “a PGD de Lisboa, através de *ofício-circular (...)* conclui nada obstar a que, fora dos casos do art. 386º” que

³⁷ Sobre esta questão, Cf. capítulo 2.

estabelece no seu n.º 1 que *“a audiência pode ser adiada até ao limite do trigésimo dia posterior à detenção: a) se o arguido solicitar esse prazo para preparação da sua defesa; b) se ao julgamento faltarem testemunhas de que o Ministério Público, o assistente ou o arguido não prescindam; c) se o tribunal, oficiosamente ou a requerimento do Ministério Público, considerar necessário que se proceda a quaisquer diligências de prova essenciais à descoberta da verdade e que possam previsivelmente realizar-se dentro daquele prazo”*, o processo possa manter ainda a forma sumária e o arguido ser julgado apenas na Segunda-feira”. Contudo, adverte o mesmo autor, que esta interpretação não deve ser defendida, desde logo porque o legislador não previu uma ressalva à regra das 48h para os casos de impossibilidade de audiência imediata, como fez para os casos do adiamento da audiência (cf. artigos 381.º, n.º1; 386.º n.º1 e 387.º do CPP). Admite, todavia, este autor, que o Ministério Público possa manter a forma sumária do processo, mesmo que o julgamento ocorra após decorridas 48h sobre a detenção, colocando, contudo, a ressalva de que, se o arguido faltar, a forma processual não pode ser mantida (cf. artigo 387.º n.º 3 do CPP).

Segundo um magistrado do Ministério Público, *“a maioria dos juizes entende que o sábado não é dia útil, pelo que os julgamentos ficam adiados para a Segunda-feira seguinte. Não se considerando que o sábado é o primeiro dia útil e não podendo a polícia manter detido o arguido, o juiz não faz o julgamento”* (Ent. 1).

No mesmo sentido, um outro magistrado diz-nos que há tribunais em que *“nas férias não se fazem julgamentos de processos sumários porque diz-se que o primeiro dia útil é o dia 15 de Setembro”* (Ent. 2).

E *“há tribunais nos arredores de Lisboa que arranjam todos os pretextos para não julgarem processos sumários nas férias”* (A-1).

Também o Procurador Distrital de Lisboa considera que *“há uma sabida aversão dos Srs. Juizes a procederem a julgamentos sumários, a que se somam algumas dificuldades provenientes de divergências interpretativas da lei, no que toca aos julgamentos sumários em fins de semanas e em férias judiciais.”* (Cf. Procuradoria-Geral Distrital – Notas de Análise sobre inquéritos em 2001 – 16 de Janeiro de 2002).

Esta parece-nos, pois, um questão que deverá ser objecto de avaliação e de reflexão, por parte do legislador, que, se for caso disso, deverá intervir sobre ela no sentido da clarificação da sua interpretação, de forma a alargar o seu campo de aplicação. Por exemplo, resulta das entrevistas, e é também do senso comum, que uma parte significativa dos processos crime, por condução sem habilitação legal e em estado de embriaguez, são praticados à Sexta-feira à noite. A interpretação mais restritiva da lei mantém irracionalmente, no sistema, esta criminalidade.

Processo sumaríssimo

Já referimos que um dos obstáculos apontados à implementação desta medida prende-se com a necessidade de um consenso alargado para as injunções e medidas a aplicar ao arguido. O juiz, ao receber o requerimento do MP, tem que concordar com a sua proposta. Em caso de crimes cujo procedimento dependa de acusação particular, o assistente tem, também, que concordar com o requerimento do MP, que remete o processo para a forma sumaríssima e que inclui a pena proposta, e o arguido a tal não se deve opor.

Este é um dos principais obstáculos indicados por um dos nossos entrevistados, acrescentando que, no início da utilização deste instituto, teve vários processos remetidos, pelos juizes, para processo comum, por não concordarem com a injunção proposta.

“No que se refere ao processo sumaríssimo, temos o problema de ter que intervir e concordar com a pena o arguido, o assistente e o juiz. Nos primeiros tempos, os juizes obstaculizaram a utilização deste processo. Discordavam da pena proposta e, em vez de, como manda a

lei, propor uma nova pena, remetiam para processo comum. E nós não podíamos fazer nada porque esse despacho é irrecorrível” (Ent. 1).

No painel, um magistrado do Ministério Público levantou, também, esta questão, nestes termos:

“Os processos sumaríssimos foram aplicados nos processos de consumo de estupefacientes, nos outros não. Até porque nós não tínhamos o feedback do resultado dos requerimentos em processo sumaríssimo. Além disso, a tal “bitola” de que se fala, para se requerer o processo sumaríssimo, tínhamos de mais ou menos saber, como é que os Srs. juizes acham que seria mais adequada a medida aplicada ou a promovida (chamemo-la assim), ou requerida no processo sumaríssimo. Eu, salvo o devido respeito, não concordo com a bitola! Porque cada caso é um caso. Cada processo é um processo diferente! Cada sugestão de aplicação de uma pena deve ser única para aquele caso que é único! Não penso que tenha que haver bitolas. Tinha que haver era ponderações de parte a parte. Falo do Ministério Público e falo dos juizes. Sou contra as bitolas. Cada processo é um processo. Cada um tem de ser ponderado e a justiça faz-se, escolhendo a própria forma de processo” (MP-2).

À luz da nossa investigação, este será um bloqueio, por ora, a desvalorizar por duas ordens de razões. A primeira, é que a medida ainda não foi suficientemente testada. Muitos dos problemas que agora são vistos como fortes obstáculos poderão ser facilmente ultrapassáveis, sem dificuldades de maior, com uma maior utilização do instituto, como, aliás, tem vindo a acontecer. A segunda razão é que os problemas que poderão, ainda, persistir, serão problemas pontuais, mais directamente relacionadas com a interpretação legal e com a actuação de alguns magistrados e não problemas generalizados. E temos vários testemunhos que nos corroboram esta nossa hipótese. Por exemplo, um magistrado do MP diz-nos que acusa, com frequência, em processo sumaríssimo,

e não tem qualquer problema com o juiz. E exemplifica: *“para dar uma ideia de como é que ele despacha os requerimentos que eu lhe apresento, produz despachos de cinco ou seis linhas”* (MP-1).

No painel, um juiz reconhece que *“houve um embate no princípio porque havia muita discrepância. E começou por não estar junto o certificado de registo criminal, nem qualquer elemento sobre as próprias condições económicas do arguido, não sabíamos nada! Depois apareciam montantes diários de multa de 200\$, 500\$, e nós não estávamos habituados...então propúnhamos outros mais em consonância com aquilo que estávamos habituados e nos parecia adequado”* (J-5).

Um outro juiz diz-nos que considera que qualquer juiz *“fica contente por receber um sumaríssimo. São muito mais simples. Se o juiz não concordar com a pena proposta, pelo MP, pode sempre propor outra. Nos primeiros tempos as penas eram, realmente, um pouco diferentes. Cheguei a receber no caso de um arguido primário, pela prática do crime de condução sem carta, uma proposta de prisão efectiva substituída por multa. Mas nunca remeti para processo comum por discordar da pena proposta. Falo com o Procurador-adjunto aqui, proponho uma nova pena e ele, se aceitar, seguimos com o processo. Acho que o MP, que faz julgamentos connosco, tem, de facto, uma maior sensibilidade para adequar as penas àquilo que geralmente aplicamos”* (Ent. 3).

Também o Procurador Distrital de Lisboa desvaloriza esta questão, considerando que *“foi insignificante o número de processos em que o juiz rejeitou o requerimento e procedeu ao seu envio para a forma comum; e que foi reduzidíssimo o número de casos em que o arguido deduziu oposição”* (Cf. Notas de Análise sobre inquéritos em 2001- 16 de Janeiro de 2002).

A questão do arbitramento da indemnização cível aos ofendidos foi, também, uma questão levantada por um dos magistrados entrevistados. Para este magistrado, *“normalmente os processos especiais apenas se utilizam para julgar crimes sem vítima. Em especial o processo sumaríssimo apenas tem sido utilizado para crimes sem vítima porque há resistência das vítimas e porque os juizes não podem arbitrar indemnização no processo. Com a revisão de 98, o artigo 393.º (CPP)³⁸ “veio excluir a possibilidade de o juiz poder arbitrar uma indemnização cível, não permitindo a intervenção do ofendido. Eu já apresentei às instâncias superiores uma proposta para reformular o artigo 82º-A CPP³⁹) de forma a torná-lo directamente aplicável a estas situações. Eu penso que o problema se pode resolver com a aplicação do artigo 82º-A.*

Eu já fiz, também, um despacho interno (Fevereiro de 2001) em que aconselho a que não se utilize esta forma de processo se há um prejuízo/dano de mais de 2 UC's⁴⁰.

Tenho tido alguma dificuldade em fazer passar esta minha interpretação da lei processual. Muitos dos procuradores não fazem a ligação entre o artigo 393.º e o 82.º-A. Como os magistrados têm autonomia não posso fazer mais nada. Eu penso que este problema deverá ser resolvido por via legislativa. A lei deveria admitir expressamente que o artigo 82.º-A se pudesse aplicar em processo sumaríssimo” (Ent. 1).

É possível que esta seja uma questão a merecer alguma correcção por via legislativa, mas, como acima se referiu, a fraquíssima utilização da medida aconselha prudência nas alterações de ordem legal que só deverão ser feitas depois da medida ser devidamente testada.

³⁸ Estabelece que não é permitida, em processo sumaríssimo, a intervenção de partes civis.

³⁹ Regula a reparação da vítima em casos especiais.

⁴⁰ A sigla UC's significa unidade de conta.

Há quem defenda, ainda, o alargamento da moldura penal até 5 anos, reconhecendo, contudo, que há muitos crimes que caberiam no limite de 3 anos e que nunca foram acusados nesta forma de processo.

Processo abreviado

Uma das questões de natureza legal levantada, no âmbito do processo abreviado, é uma questão de desarticulação legal entre a fase do inquérito e a fase de julgamento.

Como já deixámos dito, um dos requisitos legais para a acusação de um determinado crime, sob a forma de processo abreviado, é que entre a prática do crime e a acusação não tenha decorrido mais do que 90 dias. A razão de ser deste requisito relaciona-se com o outro requisito de existência de provas simples e evidentes de que resultem, segura e inequivocamente, indícios suficientes da prática de um crime e do seu autor. Mas, este encurtamento de prazo não se verifica na fase de julgamento, seguindo o processo, nesta fase, a tramitação normal do processo comum.

Para os magistrados do Ministério Público contactados, este é um factor desmotivador da aplicação do processo abreviado, pois consideram que, apesar dos *“magistrados do MP se terem esforçado para realizar o inquérito nos 90 dias, o processo, quando chega a tribunal, fica parado por 7 meses ou mais.”* Defende, por isso, que *“a lei deveria obrigar os juizes a marcar os julgamentos de processos abreviados em 60 dias, de forma a aproveitar-se o trabalho do MP. Quando sabemos que o julgamento fica adiado e que o nosso trabalho se perdeu ficamos desmotivados”* (Ent. 1).

No mesmo sentido, um outro magistrado do Ministério Público, com funções de coordenação, considera que *“o legislador pensou muito na fase de inquérito e esqueceu a fase de julgamento. Há grandes demoras na fase de julgamento, relativamente aos processos abreviados, porque eles não têm qualquer tipo de tratamento diferenciado em relação aos processos comuns. O*

governo quis tornar o processo expedito na fase de investigação e não pensou em torná-lo expedito na fase de julgamento. Isso tem, em termos de motivação dos magistrados do Ministério Público, consequências negativas. Um magistrado do Ministério Público não vê utilidade em apressar o inquérito se, depois, o juiz vai marcar o julgamento para daí a dois anos” (Ent. 4).

Ainda um outro magistrado do MP “queixa-se” de:

“os dados estatísticos continuarem a identificar o problema na fase de investigação, mas, às vezes, nós temos uma preocupação, mesmo naqueles casos que nem sequer são urgentes, em colocar celeridade no inquérito porque a situação envolvente, apesar de não ser urgente nos termos da lei, para nós a situação humana em causa é urgente. Mas, depois, em termos de agendamento, o processo não anda porque os tribunais têm muitos processos. O juiz tem de julgar muitos processos, sejam eles de natureza cível, jurisdição de menores, sejam eles processo-crime. O que então acontece é que o inquérito demora 6 meses, às vezes, 3 meses, 2 meses e nós somos confrontados com a notificação do dia de julgamento para 2003, 2004. Eu admito que haja problemas na investigação, agora, eu tenho a ideia que as inspeções do MP têm posto muito o acento tónico na questão da celeridade e na questão das prescrições. Eu tenho conhecimento que há processos disciplinares na sequência de identificação de situações de prescrições. Tenho a ideia que na inspeção dos magistrados judiciais a questão das prescrições não é uma questão assim tão analisada. Por exemplo, no tribunal onde estou é muito frequente ocorrerem prescrições, nomeadamente de delitos cujo prazo de prescrição é muito reduzido (caso de injúrias ou de difamações). Prescrevem muitas delas! Porque o juiz não tem agenda para os julgar” (MP-1).

Também um dos advogados intervenientes no painel diz que o processo é abreviado apenas à custa da celeridade na fase de inquérito, considerando que

“está aí o problema, isto é, o Ministério Público teme sempre que o inquérito seja feito de uma forma, de tal modo rápida, que implica alguma precipitação, alguma menor reflexão e depois alguma menos sólida prova indiciária. Julgo que era importantíssimo que o tempo fosse muito curto desde o inquérito até à fase final do julgamento” (A-2).

Esta situação é confirmada por um dos juizes interveniente no painel:

“Quanto ao processo abreviado, eu acho que a culpa é um pouco do juiz, e minha também, porque devia haver uma abertura por parte dos juizes para quando recebessem o processo abreviado o tratassem como ele é, em si mesmo, abreviado! E, então, marcavam logo o julgamento, a curto prazo. Assim, em pouco tempo estavam julgados e não se tratavam, nem se agendava julgamento como se de um processo comum se tratasse

Os juizes estão habituados a fazer desta maneira! E a lei nada diz. Eu, por vezes, tento fazer isso. Mas, depois, surge o problema de já não ter mais agenda e não deixei espaço na agenda para eles! E então lá vão para daqui a um ano! Nós estamos a marcar a um ano!” (J-5).

Contudo, alguns magistrados do MP, apesar de reconhecerem a desarticulação da reforma, consideram que tal não deve ser um desincentivo para o uso deste instituto. É este o sentido do que escreve o Procurador-Geral da República de Lisboa *“é certo que persiste generalizadamente a prática dos Srs. Juizes de, na marcação do julgamento tratarem o processo abreviado como se de comum se tratasse. Apesar disso, crê-se não se dever desincentivar o uso do instituto”* (Cf. Notas de análise sobre inquéritos em 2001- 16 de Janeiro de 2002).

Há, ainda, quem considere que não há nenhuma razão de ordem legal para que o processo abreviado passe à frente dos outros processo comuns. Este deve ser visto como um problema de agendamento de processos, como um problema de gestão, e não como um problema de natureza normativa. Considera,

por isso, que o processo abreviado *“só é possível para as grandes cidades e era necessário que os tribunais tivessem instâncias para isso”* (A-1).

Neste sentido, um juiz entrevistado considera que não há fundamento legal para que os processos abreviados sejam agendados para julgamento e julgados mais rapidamente que os outros, e considera que não deve ser feita qualquer alteração legal nesse sentido. Acrescenta, ainda, que *“mesmo quando o MP manda para a polícia com a marcação de “Abreviado – Urgente” acho que não devia ser feito. Estes crimes são, por definição, menos graves. Se os estamos a passar à frente dos outros, a criminalidade mais grave fica impune mais tempo. Os abreviados não são processos urgentes nem acho que devam ser considerados como tal. Nesta comarca, dado que temos juízo de pequena instância criminal com pendências reduzidas, não demoramos muito a fazer os abreviados. Por vezes, tenho até de esperar os 30 dias necessários para notificar o arguido, dado que, se não fosse isso, agendaria o julgamento para mais cedo. Um dos requisitos da lei é que a prova seja simples e evidente. Acho que para se cumprir esse requisito, noventa dias chegam. Talvez haja aí um vício de raciocínio porque se a prova é simples e evidente, o MP deve classificar o processo como abreviado logo à chegada. Se as pessoas estão identificadas, e se a prova é simples, a prova será a mesma vá para abreviado ou para comum”* (Ent. 3).

Dado que esta forma especial de processo entrou em vigor apenas em 1998, não existe, ainda, informação estatística (como já referimos, é-nos dada apenas pelos processos findos) que nos permita avaliar, com rigor, a duração destes processos na fase de julgamento.

Nas comarcas onde existe tribunal de pequena instância, o problema da dilação do julgamento não se coloca, ou tem um efeito muito reduzido. Nas restantes comarcas, pensamos que esta questão é, sobretudo, uma questão de gestão de processos. Não deve ser vista isoladamente dos agendamentos das outras formas de processo. Como diz um Advogado:

“Há um mecanismo legal que nós estamos a esquecer. É que, efectivamente, o juiz quando recebe a acusação tem dois meses para marcar o julgamento” (A-4).

Ora, o que está a acontecer é que os juizes estão a agendar os julgamentos, quer dos processos abreviados, quer dos processos comuns, com uma dilação muito superior.

Esta é, pois, uma questão que deve merecer resposta, não por via legal, mas no quadro de reformas no âmbito da administração e gestão dos tribunais e dos processos.

Uma outra questão, já referida no capítulo 2, para o qual remetemos, prende-se com o requisito legal de “provas simples e evidentes”, existindo algumas divergências de interpretação sobre este conceito.

Uma terceira questão prende-se com a possibilidade de abertura de instrução.

Para alguns operadores faz pouco sentido, nesta forma de processo, a admissibilidade de requerimento de abertura de instrução para a realização do debate instrutório. Consideramos sintetizador das diferentes posições, o que diz um Advogado:

“Se são os 90 dias do inquérito, eu, pura e simplesmente, acabava com o debate instrutório. Porque quando aí se diz, debate instrutório, permite no debate instrutório, outros actos da instrução como prova suplementar, actos supervenientes, adiamento do debate, o próprio contraditório e tudo isso para realizar em 30 dias.

Quanto a mim é apenas o legislador a dizer assim: “foi dada a possibilidade de o arguido contradizer ou sindicar o Ministério Público”. Neste momento, este problema não se deveria colocar porque o arguido vai ter a hipótese de sindicar essa actuação do Ministério Público em julgamento” (A-2).

A forma de contagem do prazo de 90 dias para a realização do inquérito é contestada para alguns magistrados do Ministério Público. Consideram que *“muitos dos crimes que podem seguir a forma abreviada são crimes de natureza particular ou semi-pública. Muitas vezes, o direito de queixa é de 6 meses. O que é que acontece? Há muita gente que está a pensar se ainda há-de ir apresentar queixa, hoje, amanhã ou depois. E quantos nos aparecem a apresentar queixa 3 ou 4 meses depois do prazo”* (MP-2).

Consideram, por isso, que o prazo deveria ser contado a partir da data da apresentação da queixa. Dando, como exemplo paradigmático, o crime de emissão de cheque sem provisão (como referimos no capítulo anterior, é apresentado como um dos tipos de crime especialmente “talhado” para a acusação em processo abreviado), um magistrado considera que um dos grandes obstáculos à utilização desta forma de processo reside no facto *“de a vítima efectuar queixa algum tempo depois de cometido o crime, inviabilizando que o inquérito possa ocorrer nos 90 dias após o crime, como é exigido para o processo abreviado. Muitas vezes as pessoas vêm com o cheque só no fim do prazo para o exercício do direito de queixa (6 meses), porque o banco reteve o cheque durante trinta dias à espera que houvesse crédito, ou porque tentaram várias vezes que o devedor pagasse sem recorrer ao processo crime. Na minha opinião, o prazo de investigação do processo abreviado dever-se-ia contar a partir da abertura do inquérito e não a partir da data do crime”* (Ent. 4).

Este parece-nos, contudo, um argumento que, a verificar-se, não poderá justificar a completa ausência de processos especiais na tramitação dos crimes de emissão de cheque sem provisão, como mostrámos no capítulo anterior.

Um outro interveniente no painel chama, também, a atenção para a potencial utilização da forma abreviada nos casos em que não foi possível o julgamento em processo sumário:

“O processo abreviado foi pensado para isso. Já que não se pode fazer um sumário, completa-se a investigação, põe-se o registo criminal e não se perde mais tempo. O processo abreviado foi fundamentalmente pensado para isso!” (A-1).

É possível que alguns crimes, por causa da dilação entre a data do crime e o exercício da queixa, fiquem fora da aplicação do processo abreviado. Contudo, esta questão só deverá ser alvo de intervenção se se vier a verificar tratar-se de um forte bloqueio. A sub-utilização desta forma de processo, designadamente nos crimes de emissão de cheque sem provisão, não nos permite tirar qualquer conclusão segura a esse respeito.

Suspensão provisória do processo

Como deixámos dito no capítulo 2, trata-se de uma medida especialmente dirigida aos arguidos que tenham cometido um delito de pequena gravidade com culpa diminuta e sem antecedentes criminais, não se verificando, no caso concreto, especiais exigências de prevenção geral ou especial. Ora, um dos bloqueios apontados refere-se à exigência legal de culpa diminuta e de ausência de antecedentes criminais.

Consideram que a muitos dos crimes aos quais seria desejável aplicar este instituto, tal não é possível porque uma parte significativa dos arguidos tem antecedentes criminais. Neste sentido, um magistrado do Ministério Público considera *“um absurdo continuar a fazer-se essa exigência porque, muitas vezes, peço o certificado do registo criminal e lá vem o certificado com condenações quando muitas vezes os factos já aconteceram há 10 anos, ou há 7, 8 anos. Porventura, se se eliminasse essa exigência legal, penso que faria todo o sentido”* (MP-1).

A intervenção do juiz é, também, vista como um obstáculo à utilização da medida, intervenção que é considerada como um factor desmotivante para os magistrados do MP.

“A intervenção do juiz na aplicação desta medida criou um factor de desmotivação dos magistrados relativamente à aplicação deste instituto. Os magistrados do MP tem que fazer os juizes aderirem à solução proposta, embora na lógica do instituto, a decisão é do MP. A verdade é que o MP têm que obter a anuência do juiz para continuar o processo. Todo o sistema judiciário está montado para a lógica de quem decide, para o juiz e, portanto, psicologicamente, é difícil ao juiz aceitar que seja o MP a decidir. A solução legal é desmotivante para os magistrados do MP que, depois de se empenharem na adesão do arguido e do assistente, ainda têm que “negociar” com o juiz. (...). As razões de natureza constitucional que impediam outra solução, hoje já não existem, porque no sistema jurídico português há já formas de solução de litígios não judiciais e é, portanto, possível, hoje, constitucionalmente, adoptar outra solução e retirar a intervenção do juiz deste instituto. A verdade é que ninguém mexeu nisso. Portanto, sob o ponto de vista técnico-jurídico, a meu ver, a solução não é a melhor” (Ent. 5).

Este magistrado chama, ainda, a atenção para algumas desarticulações das reformas que podem ter alguns efeitos perversos. No caso da suspensão provisória do processo, tal como está desenhada na lei, os juizes de instrução criminal assumem um papel central, acontece que *“com todas essas reformas judiciárias, acabaram os Juízos de Instrução Criminal (JICs), depois criaram os JICs, depois criaram os JICs só nos grandes centros, como aconteceu em Lisboa. A ausência de JIC perto pode ser uma forma de desmotivação. Enquanto eu, em (...), tinha um JIC no gabinete ao lado, e quando tinha um processo (eu aplicava a medida, essencialmente, com os arguidos que praticavam “furtozecos” no supermercado), eu resolvia aquilo na mesma manhã, ouvia-os a todos e eles iam*

todos contentes e satisfeitos depositar dinheiro no lar de bombeiros ou numa instituição para deficientes, e o problema ficava logo resolvido. Os próprios representantes dos supermercados aceitavam e concordavam com isso, embora não sendo assistentes, de alguma forma, significa que havia uma adesão do próprio ofendido. Eu fazia isso, porquê? Porque tinha um juiz logo ali ao lado, porque estava lá disponível sempre. Eu dizia ao senhor funcionário: «leve lá esse processo ao senhor juiz para ver se ele concorda ou não». Se concorda, muito bem, ficava tudo resolvido ali. O processo ficava paradinho à espera que se resolvesse o assunto, mas, na prática, o processo estava findo. E, entretanto, com uns minutos ou umas horas, tinha-se resolvido um problema que poderia demorar mais de um ano. Mas, se eu tivesse que mandar o processo pelo correio para saber se o juiz concordava ou não concordava, estaria um mês, ou mais, à espera que o processo voltasse. Eu penso que estas circunstâncias são importantes” (Ent. 5).

Para alguns autores, o excesso de formalismo legal exigido para a aplicação da medida pode, ainda, ter efeitos negativos na sua aplicação. Neste sentido, João Miguel considera que a tímida utilização dada ao instituto resulta, entre outros factores, da “*circunstância de a suspensão do processo exigir o cumprimento de maior número de formalidades do que a dedução de acusação*” (1989:76).

3. Problemas e bloqueios organizacionais

Como já deixámos dito na introdução, um dos sintomas da crise da justiça penal é o grande desperdício organizacional e administrativo. Também já escrevemos no relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa “A Administração e Gestão da Justiça – análise comparada das tendências de reforma” que as reformas da justiça nos diferentes países da Europa, têm vindo, progressivamente, a incluir medidas no domínio da administração e gestão do sistema judicial. Reconhece-se que muitos dos problemas e dos bloqueios da justiça resultam da excessiva burocratização do sistema judicial, das

disfuncionalidades e das desarticulações no seu funcionamento, do não cumprimento dos prazos processuais, por parte dos magistrados, do andamento aparente dos processos, factores que provocam morosidade e geram enormes desperdícios. Muitos desses problemas, já identificados, são-nos, também, agora, referidos como problemas concorrentes para a falta de eficácia de muitas das reformas processuais.

Um dos advogados intervenientes no painel começa por chamar a atenção para a “regra” do incumprimento dos prazos do inquérito, considerando que *“ninguém tem a coragem de estabelecer prazos limites para a investigação. A lei (o CPP) estabelece prazos normais para a investigação, mas é a mesma coisa que não estabelecer, porque não são minimamente respeitados. Porque não tem consequência nenhuma, com esta facilidade o processo pode durar 6 meses ou 6 anos em termos de investigação se não ocorrer, entretanto, a prescrição, e hoje é difícil ocorrer depois das emendas na lei. Há um processo que pode, por se ter mais interesse em apressar, passar à frente, o resto é para quando houver tempo, porque a máquina, a organização, não dá resposta a tudo”* (A-1).

A este propósito, um dos magistrados do Ministério Público diz-nos que:

“O Dr. Cunha Rodrigues, numa das reuniões do Conselho Superior do Ministério Público, tentou discutir o tema dos agendamentos e da pontualidade dos actos no que se refere ao Ministério Público. Logo um dos membros do Conselho invocou o princípio da independência para obstar a que fosse discutido o assunto.

Mas esse não é apenas um problema dos magistrados do Ministério Público. Sei de um caso em que o juiz se atrasou perto de 2 horas para o julgamento e os réus e o advogado foram-se embora. Foram logo condenados em 6 UC's por não terem ficado “à disposição do tribunal”. O mais caricato é que todos recorreram em separado e 2 foram absolvidos, enquanto 1 viu confirmada a condenação” (Ent. 4).

No âmbito organizacional, uma segunda questão suscitada relaciona-se com a tendência geral do sistema tratar de forma igual, situações desiguais. Um juiz chama a atenção para este facto:

“A absoluta falta de diferenciação na análise do sistema provoca depois confusões a nível de generalização de culpas e de outros tipos de diagnóstico. É evidente que quando o DIAP tem milhares de processos de transgressões ou de processos de injúrias em Lisboa e tem cem magistrados não pode resolver os problemas que comporta como, por exemplo, num círculo judicial de pequena ou média dimensão onde o MP tem toda a capacidade para trazer as coisas em dia, e só não o faz porque não quer, ou não sabe, ou não pode, ou o juiz não tem, eventualmente, a capacidade de marcar os julgamentos para as datas certas. É preciso fazer esta diferenciação global no sistema processual, mas, também, entre o sistema e as reformas legislativas que lhe são destinadas” (J-2).

Considera-se, assim, que é fundamental redimensionar os serviços da justiça, quer no que diz respeito aos recursos humanos, quer aos recursos materiais de acordo com as necessidades concretas de cada comarca e de cada tribunal.

Os Departamentos de Investigação e Acção Penal

Como já explicámos, a questão da utilização das formas especiais de processo coloca-se, em primeira linha, no âmbito da acção do Ministério Público e está, naturalmente, interrelacionada com a forma como o Ministério Público está estruturado para a execução da investigação criminal. Desde 1998, com a publicação da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto (alterações ao Estatuto do Ministério Público), que existem nas comarcas sede de distrito judicial departamentos de investigação e acção penal (DIAPs) aos quais compete dirigir o inquérito e exercer a acção penal por crimes cometidos na área da comarca, e relativamente aos crimes graves e complexos (os crimes previstos no artigo 47º nº1 do Estatuto

do Ministério Público, como, por exemplo, crimes de corrupção, peculato, branqueamento de capitais e tráfico de estupefacientes) quando a actividade criminosa ocorrer em comarcas pertencentes ao mesmo distrito judicial. Actualmente existem, formalmente, em todo o território nacional, quatro departamentos de investigação e acção penal. Contudo, apesar de não terem sido formalmente criados outros DIAPs, o Ministério Público, no que respeita à investigação criminal, encontra-se estruturado daquela forma em várias outras comarcas.

Esta estrutura é considerada, em geral, uma experiência positiva no que respeita à eficácia da investigação. *“Os Departamentos de Investigação e Acção Penal (DIAPs), surgiram, na vida judiciária portuguesa, como auto-organização do Ministério Público, para, por via deles se responder eficazmente às complexas tarefas que decorrem da investigação criminal e do exercício da acção penal. (...) A experiência auto-organizativa, apesar das vicissitudes várias por que passou, com prós e contras, sem ter recebido o investimento de meios necessários (de pessoal, de instalações e de apoio) mostrou-se positiva, essencialmente pela avaliação objectiva dos resultados que foi fazendo.*

Não surpreende, pois, que o Estatuto do Ministério Público (Lei 60/98, de 27 de Agosto) lhe confira assento legal, desde logo criando “de jure” um em cada comarca sede dos quatro distritos judiciais, reconhecendo que em cada uma dessas comarcas “existe” um Departamento de Investigação e Acção Penal (artigo 70º do Estatuto do MP).

Do mesmo passo prevê o EMP a possibilidade de criação de DIAPs em comarcas de elevado volume processual (art. 71º n.º 1 do EMP), dando-lhe o conceito como sendo entradas superiores a 5 000 inquéritos por ano em, pelo menos três dos cinco últimos (art. 71º n.º 2 do EMP); são eles criados por portaria do Ministro da Justiça, ouvido o Conselho Superior do Ministério Público (art. 71º n.º 3 do EMP).

Podem eles estruturar-se por secções, em função da natureza e frequência dos crimes (art. 72º n.º 1 do EMP), dirigidos por procuradores da República (art. 72º n.º 3 do EMP) e quando organizados por secções, estas são dirigidas por

procuradores da República (art. 72º n.º 4 do EMP), neles exercem funções procuradores da República e procuradores-adjuntos, em número constante de portaria do Ministro da Justiça, sob proposta do Conselho Superior do Ministério Público (art. 72º n.º 5 do EMP) (Cf. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Memorando sobre os DIAPs de 14 de Junho de 2002).

Sendo uma experiência positiva, defende-se a criação de DIAPs em comarcas de maior movimento.

Há, ainda, quem chame a atenção para as virtualidades dos DIAPs no sentido de poderem “*potenciar sinergias em termos de especialização e conhecimento profundo da temática da criminalidade*”, mas também para o “*perigo de o magistrado do Ministério Público aproximar-se muito mais do paradigma policial, ou seja, identificar-se muito com a polícia, podendo perder a visão de conjunto no sentido de «estar a fazer justiça num caso concreto» e perder a noção do que vai acontecer a seguir nos processos. Paralelamente, existe um segundo risco que é este: com números da ordem dos 39 000, 70 000, 80 000 inquéritos/ano, é extremamente fácil cairmos numa lógica de produção, em vez de uma lógica de justiça, ou seja, vamos trabalhar para “matar” estatísticas, em vez de nos preocuparmos com o caso concreto. Se eu estou preocupado em “matar” inquéritos, não me preocupo em fazer uma suspensão, que me dá muito mais trabalho do que fazer uma acusação; faço uma acusação, por exemplo, no caso do consumo de droga em cinco minutos, se suspendo um processo de consumo em cinco meses, durante cinco meses vou-me preocupar com aquele rapaz*” (MP-3).

Decorre do que se deixou dito, que, no que respeita à investigação criminal, a estrutura e funcionamento do Ministério Público não é uniforme em todo o país. A primeira divergência resulta, naturalmente, da existência ou não de DIAPs. A segunda resulta do facto de cada DIAP estar estruturado e a funcionar com regras próprias, com diferente organização de recursos humanos e materiais e diferentes métodos de trabalho. Por exemplo, os DIAPs de Lisboa e do Porto estão organizados em secções de competência especializada e secções de

competência genérica. E é-nos referido que, em geral, os inquéritos nas secções especializadas são acompanhados, pelos magistrados, passo a passo.

Um dos magistrados do Ministério Público, interveniente no painel, chama, no entanto, a atenção para o problema das secções de competência genérica onde os processos “caem” às dezenas de milhar por ano e que, por isso, é difícil exercer um controlo mais efectivo das situações.

Diferentemente, o coordenador de um outro DIAP, por nós entrevistado, diz-nos que quando estruturou o DIAP, em coordenação com o Procurador Distrital, não seguiu o modelo do DIAP de Lisboa:

“Não segui o modelo do DIAP de Lisboa, com secções hiper-especializadas porque entendi que a realidade de (...) não necessitava dessa estrutura. Propus a orgânica ao Procurador Distrital que, por sua vez, conseguiu a concordância da Procuradoria Geral da República. Assim, este DIAP ficou dividido em DIAP-A e DIAP-B, trabalhando a duas velocidades e com condicionalismos diferentes. O DIAP-B tem a seu cargo o inquérito dos crimes mais complexos, quer da comarca de (...), quer ao nível do distrito. Os Procuradores deste DIAP-B têm uma carga processual muito menor para terem tempo para controlar todas as fases do inquérito e para terem possibilidade de desenvolverem um maior entendimento com os agentes da Polícia Judiciária (PJ). O DIAP-A tem a seu cargo o inquérito da criminalidade tendencialmente bagatelar da comarca de (...). Os seus Procuradores têm uma carga processual maior e, conseqüentemente, despendem menos tempo com o inquérito de cada caso. Note que entram cerca de 6000 inquéritos por ano para o DIAP-A” (Ent. 1).

A coordenação da investigação e da acção penal no âmbito do Ministério Público

Considerando que cada estrutura deve ter a flexibilidade necessária para se adaptar às suas necessidades, a questão que se coloca é a de saber se o MP,

ao nível central e ao nível de cada Procuradoria Distrital, tem definido uma política e uma estratégia globais da investigação e da acção penal. Segundo um dos nossos entrevistados, *“há reuniões do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público de 2 em 2 meses. Mas a informação nessas reuniões é introduzida de forma aleatória”* (Ent. 2). O mesmo magistrado considera, no entanto, que a composição daquele órgão, quer pela sua diversificação, quer pelo número de conselheiros, cria alguns problemas ao nível da tomada de decisões.

Como método de coordenação centralizada é-nos, também, referido a centralização na Procuradoria-Geral da República de informação, quer quantitativa, quer qualitativa, da actividade do Ministério Público a nível nacional:

“A Procuradoria-Geral da República pede, semestralmente, às procuradorias distritais informação estatística sobre o movimento dos processos e que cada um dos magistrados informe quais as alterações de ordem qualitativa ocorridas” (Ent. 8).

A Procuradoria-Geral da República procura, através dos relatórios anuais:

“Dar a essas informações uma coerência, uma harmonia, procurando ver nos elementos que recebemos, onde estão as falhas e tentar suprimi-las por forma a conseguir dar-lhes harmonia. E essa harmonia é conseguida, também, por tudo aquilo que os magistrados fazem. Têm que preencher uma grelha, dando um conjunto de informações, não só informações de ordem quantitativa, mas, também, qualitativa, quanto à estrutura da criminalidade nos seus departamentos. O problema é que essa informação (quando aqui falo da estrutura dos departamentos, falo de departamentos locais), normalmente não chega. Não temos informação. Nós queremos, às vezes, saber, qual é a explicação para o aumento de um determinado tipo de crime e não conseguimos. E, às vezes, era necessário telefonar ao Procurador Distrital: «Sr. Dr., o que é que se passou aqui este ano para terem aumentado tanto estes inquéritos?». «Houve aqui um grande problema...» No caso concreto, era um problema de tráfico de estupefacientes, associado também a

outro tipo de furtos com base na deslocação da criminalidade mais para o interior. «Sr. Dr., mas porque é que essa informação não veio?», «Sr. Dr., sabe...». Há pequenas coisas que poderiam, muitas vezes, corrigir ou enriquecer os relatórios, que só quem está no terreno é que sabe porque aquilo aconteceu, mas a informação não chega” (Ent. 8).

Como temos vindo a escrever em vários relatórios, só é possível uma administração e gestão eficazes do sistema judicial, quer das diferentes organizações que o integram, quer dos processos, e a correcção, em tempo, de problemas, disfunções ou bloqueios detectados, com uma informação estatística completa, actualizada e conhecida em tempo real. Tal só é possível com os serviços eficazmente informatizados. Como mais adiante se verá, este é, também, um problema a preocupar os magistrados do Ministério Público.

A coordenação a nível das Procuradorias Distritais

Para a maioria dos magistrados contactados, o problema da coordenação do Ministério Público coloca-se, sobretudo, ao nível das procuradorias distritais e, em especial, ao nível de cada procuradoria.

Ao nível das procuradorias distritais os magistrados do Ministério Público entrevistados reconhecem que embora o novo Estatuto do Ministério Público tenha atribuído mais competências de coordenação às procuradorias distritais, não é suficiente para dinamizar as procuradorias. Apesar dos poderes que a lei lhes confere⁴¹, os procuradores distritais sentem-se muito limitados no exercício

⁴¹ De acordo com o artigo 56.º da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto (Lei que altera o Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), compete às procuradorias-gerais distritais, nomeadamente promover a defesa da legalidade democrática; dirigir, coordenar e fiscalizar a actividade do Ministério Público no distrito judicial e emitir as ordens e instruções a que deve obedecer a actuação dos magistrados, no exercício das suas funções; propor ao Procurador-Geral da República directivas tendentes a uniformizar a acção do Ministério Público; coordenar a actividade dos órgãos de polícia criminal; e fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal.

da sua função de coordenação. Um dos Procuradores Distritais entrevistado sintetiza, assim, os problemas que enfrenta:

“Este novo estatuto atribuiu mais competências de coordenação às procuradorias-gerais distritais, mas não chega. Nós precisávamos de organizar as procuradorias-gerais distritais só que não temos quadros para pôr o modelo em funcionamento. Deveria haver um vice-procurador distrital, que não tivesse distribuição de processos, para auxiliar o Procurador-Geral Distrital nas tarefas de coordenação. Apesar das alterações, as procuradorias distritais têm poucos poderes de coordenação. Nós não podemos escolher os procuradores que vêm trabalhar connosco. Como é que nós podemos coordenar alguma coisa se não temos o poder de escolher os magistrados.

Por exemplo, como é que nós podemos exercer as nossas tarefas de coordenação se nem sequer temos, segundo a interpretação de alguns senhores inspectores, direito a ter acesso aos relatórios da inspecção. Alguns inspectores não remetiam os relatórios da inspecção à Procuradoria-Geral Distrital. Só quando eram discutidos no Conselho Superior do Ministério Público é que eu tinha conhecimento deles.

A lei prevê a (re)estruturação das procuradorias-gerais distritais, mas é preciso mais magistrados e menos carga processual. É difícil de realizar a nossa função de coordenação quando não posso colocar no crime quem tem mais competências para essa área e no civil, por exemplo, quem tem melhores conhecimentos nessa área. O coordenador do DIAP, dentro daquele organismo, pode colocar os magistrados como entender, mas o resultado do concurso de provimento de um lugar não pode controlar” (Ent. 4).

No mesmo sentido, um outro Procurador-Geral Distrital considera que os procuradores-gerais distritais não são gestores, porque, de facto, não têm poderes de gestão dos recursos. Este responsável diz-nos que gostaria de ter estruturas mínimas que lhe permitisse eficácia na investigação e acção penal

(Ent. 2). Refere, ainda, que a metodologia de trabalho deveria ser mais uniformizada e que possibilitasse melhor articulação entre as diferentes procuradorias-distritais.

Já deixámos dito, que alguns magistrados do Ministério Público, justificam a desmotivação para acusarem em processo sumaríssimo e abreviado pelo facto de não conhecerem o desenvolvimento do processo na fase judicial. Um responsável de um DIAP chamou a atenção, disso mesmo, dando o exemplo do processo abreviado:

“Muitos dos processos abreviados acusados têm requerimento de abertura de instrução que chega ao TIC e fica lá. Houve já algumas aberturas de instrução em processo abreviado. Depois não sei qual foi o rumo que o processo tomou. Quanto às posteriores fases, não sei nada porque em comarca desta envergadura, (...), nós estamos separados dos tribunais de julgamento e dos tribunais de instrução e, por isso, acabamos por perder o fio à meada” (MP-2).

Como já foi referido, nas comarcas onde existem, formal ou informalmente, DIAPs há uma separação entre a fase de investigação criminal/acusação e a fase de julgamento. Os magistrados que trabalham o inquérito não são os mesmos que representam a acusação em julgamento. Ora, resulta da nossa investigação que, tendencialmente, nas comarcas onde tal acontece não existe qualquer articulação coordenada entre estas duas “partes” da mesma magistratura, funcionando ambas de forma estanque. O conhecimento da evolução do processo depende do interesse e da vontade individual do magistrado. Sendo a estrutura em DIAPs o modelo de estrutura do MP para a investigação e acção criminal apontado como o mais eficaz, parece-nos que a promoção de espaços de debate e de interconhecimento entre os magistrados a exercer funções nas diferentes fases do processo (inquérito, instrução e julgamento) é fundamental. É importante que haja um conhecimento, o mais integrado possível, dos problemas detectados na tramitação dos processos, porque só assim é possível definir políticas e estratégias eficazes para a sua correcção.

O recrutamento interno e as inspeções

Em vários relatórios do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, em especial, no relatório “O recrutamento e a Formação de Magistrados: Uma proposta de renovação”, temos vindo a alertar para a necessidade de mudanças nalgumas características estruturais do sistema judicial, como é o caso do concurso interno para o exercício de determinadas funções e para a progressão na carreira e quanto aos critérios que presidem às inspeções dos magistrados e, conseqüentemente, à sua classificação de serviço.

A nível de cada procuradoria, reconhece-se que:

“As coisas não estão a funcionar bem ou, pelo menos, poderiam funcionar melhor. A base fundamental são as estruturas intermédias das procuradorias, os procuradores. E, por razões várias, tenho a impressão que, nalguns domínios, não funcionam bem. Eu não tenho uma ideia generalizada de todo o país, nem de todos os domínios em que não funciona, mas penso que se tivéssemos procuradores mais empenhados, capazes, dinâmicos, a funcionar como verdadeiros coordenadores, verdadeiros gestores (na minha perspectiva, um procurador é um gestor), não tenho dúvida que as coisas poderiam melhorar mais. (...) Na minha perspectiva, são os procuradores da República, enquanto estrutura que recebe o primeiro embate dos problemas no terreno, que têm um papel importantíssimo” (Ent. 8).

Também um outro magistrado entrevistado, considera que:

“Tudo depende muito da qualidade dos procuradores. Eu acho que existem procuradores muito fracos, mas isso não é verdade para todos. Há muitos empenhados e competentes. Todavia, um dos bloqueios é a qualidade de alguns procuradores. Há a ideia que os procuradores não têm a qualidade que se lhes exige. Esta ideia começou mesmo no tempo em que os procuradores ganhavam mais que os magistrados judiciais e estes começaram-se a referir ao cargo como a «inutilidade mais bem paga»” (Ent. 4).

Este magistrado levanta, ainda, um outro problema relacionado com a gestão de recursos humanos.

“Existem círculos em que um procurador é demais para essas funções, mas há círculos em que os que lá estão não são suficientes. Há muita coisa que, estando a cargo dos procuradores, os distraem da sua função de coordenação, como, por exemplo, a obrigatoriedade de estarem presentes nos tribunais colectivos” (Ent. 4).

É para uma coordenação mais coesa, mais solidária e mais atenta que o Procurador Distrital de Lisboa, chama a atenção de todos os procuradores: *“Há que definitivamente acabar com os processos a carecerem de despacho para além de um mês. É necessário desenvolver um espírito solidário capaz de superar as dificuldades. É forçoso criar uma cultura de cumprimento de prazos e tarefas, com empenhado esforço, mas não esperando que outros acorram com mais meios para se ultrapassarem os bloqueios transitórios.*

Os Srs. PRs terão de estar atentos às variações, não se acomodando a prévios critérios de distribuição, exercitando os poderes de direcção. Também devem estar atentos a situações em que a falta de juiz ou funcionários cria desequilíbrios temporários, agindo de forma a optimizarem as prestações e evitando posteriores bloqueios.

Sempre que ocorram atrasos em número significativo os Srs. PRs devem passar a solicitar dos Srs. PAs que os têm a relação desses processos e a explicação para o acontecimento, com o periodicidade trimestral/ mensal.” (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa - Acta da reunião de 8 de Fevereiro de 2002).

O modelo de recrutamento interno dos magistrados do Ministério Público para o exercício de funções no DIAP é, também, questionado por alguns coordenadores do Ministério Público. Para um magistrado do Ministério Público com responsabilidades de coordenação:

“Os magistrados que estão no terreno, designadamente nos DIAP’s, são muito jovens, normalmente em primeira nomeação, ou ainda estagiários, sem experiência de julgamento. Eu penso que isto poderá ter alguma relevância na aplicação dos processos especiais. Muitas vezes poderão sentir alguma dificuldade em avaliar aquilo que é a exigência necessária para um julgamento e aquilo que não é exigência. Um magistrado, com alguns anos, poderia, por exemplo fazer uma triagem de imediato e dizer «não senhor, isto é para arquivar, isto é para fazer mais investigação, isto é para julgar». Quem não tem experiência bastante ou, mesmo que tenha passado episodicamente por uma comarca, não percebe a realidade do DIAP. É completamente diferente do que se passa nos outros sítios. É uma realidade massificada e, às vezes, com algumas subtilezas de permeio” (Ent. 5).

Para alguns magistrados do Ministério Público, as inspecções desempenham um papel fundamental na promoção da eficácia do Ministério Público, em geral, e, particularmente, na promoção da utilização das formas especiais de processo e questionam alguns critérios de classificação de serviço. É, neste sentido, a posição de um magistrado que nos conta um exemplo paradigmático do domínio de critérios burocráticos e irracionais subjacentes a, pelo menos, algumas inspecções de magistrados do Ministério Público:

“Um magistrado pode progredir na carreira se tiver uma classificação de “Bom”, apenas por efeitos de antiguidade. E essa classificação é-lhe dada desde que o magistrado faça o mínimo que se lhe exige. Por vezes, é difícil entender como é que se podem passar certas coisas. Por exemplo, tinha aqui um procurador no civil e, devido a uma acumulação de serviço, houve a necessidade de lhe atribuir processos crime. Ele tinha que tratar 20 processos. Enquanto os lá teve foi lá a inspecção e, como ele não os movimentava, deu-lhe “Suficiente”. Face à situação, vi-me obrigado a retirar-lhe os processos. Entretanto, foi lá a inspecção de novo e atribuiu-lhe um “Bom”. Com essa classificação

ele pode subir na carreira e candidatou-se a um lugar num tribunal criminal. É claro que foi um problema porque, como se havia visto, não percebia nada de crime” (Ent. 4).

Os desempenhos desiguais

Para os magistrados entrevistados, as características estruturais do sistema, quer no que se refere ao recrutamento interno, quer à progressão na carreira, são factores fortemente decisivos para a dinamização e a eficácia da coordenação do Ministério Público. A situação existente condiciona a coordenação e fomenta os desempenhos desiguais, ambos com repercussões directas na utilização das formas especiais de processo.

De facto, da nossa investigação, a impressão que se colhe é que a acção do Ministério Público, no que se refere à execução das funções de investigação criminal, é bastante desigual. Um magistrado entrevistado com funções de coordenação, sintetiza, assim, a sua opinião:

“O trabalho do MP depende muito da iniciativa individual dos magistrados. Em dois tribunais paralelos, num se estiver um magistrado empenhado e se no outro estiver um magistrado não empenhado, o resultado final, quer no que respeita ao número de acusações, quer à forma como é dirigido o inquérito, é completamente diferente. Enquanto o juiz trabalha com base em processos que lhe são apresentados por terceiros, é um árbitro num processo que é iniciado por alguém exterior ao seu poder, o MP tem um poder de iniciativa processual, e é esse poder de iniciativa processual que depende da maior ou menor capacidade de iniciativa dos magistrados que estão nessas funções. Portanto, tem muito a ver com a própria subjectividade com que a função é exercida e, sobretudo, tem muito a ver com esta realidade. Se é um magistrado empenhado, seguramente que ele terá um empenho muito maior na utilização desses institutos e o resultado

em termos estatísticos é um; se é um magistrado com uma visão mais burocrática do serviço, o resultado é outro” (Ent. 5).

E, referindo-se, concretamente, ao uso das formas especiais de processo, diz que:

“A experiência que eu tenho relativamente à suspensão provisória do processo, no mesmo tribunal, um magistrado tinha uma aplicação bastante forte do instituto e outro magistrado ao lado não tinha uma única aplicação. E isto, que é válido para a suspensão provisória do processo, continua a ser válido para os processos abreviados e para os sumaríssimos. Por outro lado, quando recolhemos informação de todo país, reparamos que Lisboa tem um uso dos institutos bastante interessante, mas quando comparamos com os outros círculos judiciais verificamos que já não é assim. A prática é muito variada, no mesmo DIAP há magistrados que se demitem e há magistrados que, periodicamente, estão em cima do processo, estão a pedir o processo às Polícias.

Se conseguíssemos, de alguma forma, criar um lastro uniforme a nível do país para a aplicação destes institutos, penso que isso seria importante” (Ent. 5).

4. Os turnos nos tribunais

O problema dos turnos atinge, sobretudo, os processos sumários. Nos termos da Lei de Organização dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro), nos tribunais judiciais de primeira instância organizam-se turnos para assegurar o serviço urgente, previsto no Código de Processo Penal e na Organização Tutelar de Menores, que deva ser executado aos sábados e feriados que não recaiam em domingo. São, ainda, organizados turnos para assegurar o serviço urgente durante as férias judiciais.

Os turnos são organizados pelo presidente do Tribunal da Relação e pelo Procurador-Geral Adjunto, do respectivo distrito judicial, com a prévia audição dos magistrados e, sempre que possível, com a antecedência de 60 dias.

Nas comarcas de Lisboa e do Porto, o serviço de turno aos sábados e feriados (que não recaiam em domingo) funciona com horário igual ao da abertura das secretarias nos dias úteis. Nas restantes comarcas, o serviço de turno funciona das 9 horas às 12 horas e 30 minutos.

São abrangidos, para efeito da prestação do serviço de turno, os magistrados que exercem funções nos tribunais incluídos na organização dos respectivos turnos, com exceção dos juizes de círculo.

Neste contexto, um dos problemas, já acima referido, é o problema do conceito de “primeiro dia útil para a apresentação do arguido”. Um magistrado do Ministério Público, chama a atenção para esta questão, lembrando, o que designa, de «síndrome de Sacavém»:

“Quanto ao processo sumário há muita coisa que não corre como devia. Uma delas é o chamado “síndrome de Sacavém”. A polícia sente-se desmotivada para tentar apanhar as pessoas em flagrante delito, correndo riscos pessoais para, algumas horas depois, ter de soltar os arguidos porque os juizes não fazem logo sumários. Conheço um caso em que os polícias foram chamados para tomar conta de um crime de dano e de ofensas corporais num bar. Quando lá chegaram foram injuriados, ameaçados, mas detiveram o sujeito em flagrante delito para o apresentar a julgamento. Passadas algumas horas tiveram que o libertar com a obrigação de se apresentar no dia útil seguinte. É desprestigante para a autoridade policial deter um indivíduo por um crime evidente e depois ter de o soltar sem ter ido a julgamento” (Ent. 1).

Este problema é, também, reconhecido por um juiz entrevistado:

“Os turnos são feitos no tribunal de instrução criminal e, aí, não fazemos sumários porque o tribunal não tem sequer condições para realizar os julgamentos. Quando fazemos turno temos de assegurar o nosso serviço e o do Tribunal de Instrução Criminal. Naquelas condições, adiamos para Segunda-feira os processos sumários que sejam legalmente possível adiar. Os que nos chegam, e nós não podemos adiar por não se poder cumprir o requisito das 48h, remetemos para processo comum. Normalmente, são os casos em que o suspeito é detido entre as 16h de Sexta-feira e as 9h de Sábado. Nós até já temos um despacho modelo que utilizamos para estas situações” (Ent. 3).

Um agente policial questiona a forma como os turnos são organizados e a sua implicação no trabalho das polícias:

“Eu sou contra os turnos da forma como eles estão estruturados. Acho que não deviam ser escalados para o turno magistrados que não têm contacto com o crime porque não têm sensibilidade, nem experiência para actuar em determinadas situações. Nós temos de “escolher” os turnos, isto é, só fazemos certas diligências quando sabemos que está lá um magistrado que é sensível às especificidades do crime. O maior problema dos turnos é não haver uma selecção dos magistrados que entram na escala” (Ent. 7).

E, acrescenta:

“Se houvesse um tribunal de turno, para onde fossem escalados juizes com experiência de crime, com competência territorial alargada, acho que seria uma forma eficaz de administrar a justiça. Evitaríamos as notificações quando fazemos as detenções. Detínhamos a pessoa, levávamos o ofendido e/ou as testemunhas e fazia-se logo o

juízo. As pessoas sentiam a realização da justiça. Evitaríamos este sentimento de impunidade. Os nossos agentes já não fazem algumas detenções porque sabem que o processo não vai ter seguimento. Assim seria diferente. Se o tribunal decidisse logo, os agentes, quando vão tomar conta de uma ocorrência em que há crimes de ofensas ou de injúrias, já poderiam deter a pessoa e apresentá-la logo em juízo, desde que o ofendido mantivesse a vontade de apresentar queixa.

Como já lhe disse, há agentes que não fazem detenções por causa de problemas circunstanciais, preferem fazer o auto de notícia e começar o inquérito. Se houvesse uma resposta célere da justiça seria um estímulo para aumentar as detenções e a eficácia policial. Por exemplo, nas operações stop muitas vezes os agentes param de fazer a operação, antes da hora, para terem tempo de fazer o expediente. Se houvesse estímulos à eficácia, se nós soubéssemos que aqueles que apanhamos são realmente condenados apanhavam-se muitos mais. É preciso uma resposta mais eficaz por parte do judiciário, por parte de ambas as magistraturas. Só no fizemos 3000 detenções. Não temos qualquer feed-back do que lhes aconteceu e o número de sumários é muito reduzido para terem sido julgados todos” (Ent. 7).

Sobre os tribunais de turno, um magistrado do Ministério Público dá-nos conta de algumas tentativas que têm sido feitas para melhorar o sistema e do sucesso da experiência espanhola que poderia motivar uma mudança, em Portugal, nesta matéria.

“Em 89, houve reuniões por causa do problema dos turnos. Pretendia-se estudar o que os turnos necessitavam e criar as condições, materiais e humanas, para se conseguir avançar um pouco. O Sr. Director-Geral disponibilizou-se para estudar algumas das questões, designadamente as relacionadas com os funcionários. Mas, isto não teve continuidade porque custava dinheiro e não havia. Depois, punha-

se, também, o problema dos senhores juizes que não concordavam com a organização dos turnos e ficou o MP com os turnos na mão, ficou com os presos na mão, muitas vezes sem nada, muitas vezes até sem as chaves do palácio para poder entrar. Em 90, a convite do Procurador-Geral de Espanha, o Dr. Cunha Rodrigues deslocou-se lá e uma das questões analisadas foi, precisamente, a questão dos turnos, como é que se fazia em Espanha. Nós estávamos interessados em saber porque é que as coisas lá funcionavam e cá não. Em Portugal levantava-se o problema da violação do princípio da igualdade, mas o que se constatou foi que o que para nós era um grande problema, lá não havia problema nenhum. O que é que eles tinham feito? Tinha arranjado umas instalações, quase um hotel, e os magistrados que quisessem, ficavam lá. A pessoa se quisesse pernoitar, pernoitava, se fosse, por exemplo, uma senhora que tinha uma filha, podia levar a criança, tudo isto perfeitamente separado daquilo que era a parte do tribunal, e funcionava 24h sobre 24h. E eu perguntei “mas isso funciona? E as pessoas aderem?” e responderam-me “E, às vezes, querem eles próprios ser escalados para o tribunal de turno”. Além do mais, era pago e era pago razoavelmente bem. Este projecto funcionava nas grandes cidades. A questão é porque é que no nosso país não funciona? Porque existem tantos problemas? Ainda estou para saber... Não sei porque é que não há-de funcionar. Lá as pessoas pretendiam fazer os turnos, trocavam até com os colegas para fazer os turnos, não sei se era só pelo que ganhavam... não faço ideia. Nunca ninguém levantava qualquer problema, e era muito mais alargado. Aqui não se conseguiram implementar os tribunais de turno. É aquilo que se chama uma disfunção do sistema. Não funcionam” (Ent. 8).

5. Recursos materiais e humanos

Há quem comece por chamar a atenção para o desinteresse que o poder político sempre manifestou no apoio ao Ministério Público no exercício da investigação criminal:

“Há magistrados neste país, e são muitos, que se empenham na investigação, há muitos que gostariam de se empenhar mais, mas não têm condições para isso. Porque o poder político, basicamente, nunca olhou para a investigação criminal, para os problemas relacionadas com a investigação criminal e nunca olhou para as necessidades da estrutura de combate à criminalidade da forma que deveria ser olhado. E não é um problema deste governo, nem é um problema do anterior, é um problema do poder político, pelo menos, desde 1987 para cá. Atribui-se ao MP um quadro de responsabilidades fortíssimo, ninguém cuidou de saber quais eram as necessidades efectivas que o MP tinha para assumir aquele quadro de competências. Alguma coisa, o MP, pelo menos, fez e, apesar de tudo, o sistema vai funcionado e responde às necessidades. Nós temos plena consciência de que não está a funcionar de uma maneira óptima, está a funcionar de uma maneira muito irregular. Há, ainda, um longo caminho a percorrer” (Ent. 5).

O mesmo magistrado diz-nos que, na altura da entrada em vigor do novo Código de Processo Penal, o poder político garantiu que iria dar todas as condições ao Ministério Público para que pudesse exercer as novas funções, o que, na sua opinião, não aconteceu, *“tudo recaiu em cima do MP que tinha e continua a ter necessidade de recursos”* (Ent. 5).

No âmbito do Observatório Permanente da Justiça, temos vindo a chamar a atenção para o facto de a entrada em vigor de leis estruturantes do sistema judicial, como é o caso das leis do processo, exigir a criação de condições prévias

para o seu funcionamento, porque só assim se evitará a emergência de alguns efeitos perversos.

No âmbito dos recursos materiais, uma das carências mais enfatizada está relacionada com a informatização do sistema. Esta questão é considerada, pelo Procurador-Geral Distrital de Lisboa, como um dos factores concorrentes para a crise da justiça, que entende ser fundamental superar. Nesse sentido, considera que: *“impõe-se levar a cabo informatização de qualidade e com objectivos ambiciosos; informatizar não pode ser só distribuição de computadores e programas vocacionados para responder às necessidades dos serviços administrativos; há-de ela ser também instrumento eficaz para a prestação dos magistrados; e, há-de ela consentir aos órgãos de gestão/direcção das magistraturas e dos oficiais de justiça, de um lado o controlo processual, de outro medidas pontuais de execução, quando aconselháveis”* (Cf. Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa - Memorando – Algumas notas sobre a crise da justiça, 21 de Fevereiro de 2002).

Sobre a reforma de informatização do sistema judicial, parece-nos sintomático da falta de preparação prévia das reformas e dos efeitos perversos que podem causar, o que escreve, o mesmo Procurador-Geral Distrital, na Acta de Reunião de 8 de Fevereiro de 2002: *“está instalado o programa informático Habilus, para a gestão do processo penal, só que ele, por um lado não responde às necessidades do MP, nomeadamente àquelas de produzir as informações estatísticas que vêm estando em uso no distrito judicial, por outro verifica-se a impreparação dos funcionários para do programa, eventualmente extraírem as virtualidades que o mesmo detenha”*.

Um exemplo da ineficiência deste programa informático, é o facto de o mesmo não fornecer informação *“quanto à natureza da criminalidade. O programa não possibilita essa informação. Se eu quero obter essa informação tenho que fazê-la à mão. Ainda ontem, mandei um ofício aos procuradores para fazerem uma análise da aplicação desses novos institutos e eles não me vão dar a natureza da criminalidade. Por outro lado, o facto de os sistemas não funcionarem em rede obrigam-nos a pedir informação, por ofício, a vários serviços”* (Ent. 2).

Esta falta de articulação no processo de informatização da fase de investigação criminal é confirmada por um dos responsáveis da PSP entrevistados, que diz:

“Nós estamos a desenvolver uma aplicação informática que nos permite fazer a gestão interna dos processos, saber o estado dos processos, saber quais as diligências efectuadas, saber qual o volume de processos por agente, o tempo decorrido, etc.. É uma aplicação interna não realizada em articulação com outros comandos, mesmo com o Ministério Público. Estamos a tentar criar uma rede e instalar um programa compatível com o Ministério Público de forma a evitar a duplicação de serviço. Quando estiver instalado já vai evitar muito trabalho quer a nós, quer ao Ministério Público (Ent. 6).

Como temos vindo a escrever, é fundamental acelerar o processo de informatização dos tribunais e de todo o sistema judicial. Mas, é preciso fazê-lo de forma coerente e articulada. No caso da investigação criminal, parece-nos uma forte irracionalidade que se continue a despender recursos no desenvolvimento de programas informáticos que não sejam compatíveis e não possibilitem o funcionamento em rede de todas as organizações envolvidas na investigação criminal, em especial das polícias e do Ministério Público.

No documento “Memorando sobre os DIAPs, de 14 de Junho de 2002”, da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, considera-se, também, a informatização adequada dos DIAPs como um dos factores essenciais para a eficácia daquelas estruturas na investigação criminal. Nesse sentido, defende-se que “a informatização tem de prosseguir de um lado a economia de meios, de outro a qualidade investigatória. Para a economia de meios há que encontrar compatibilização na informatização das estruturas dos órgãos de polícia criminal e dos DIAPs. Para a qualidade há que ambicionar programas que consintam otimizar as virtualidades das novas tecnologias. Não se pode desejar só o conseguir registos, mas também a produção estatística (considerando nomeadamente a natureza da criminalidade e sua incidência territorial), a gestão

de todos e cada um dos processos quer pelos utentes quer pela cadeia hierárquica. Muito há a reflectir, ambicionar e implementar neste campo (...) Ao nível da informatização, estruturação dos órgãos de polícia criminal e tratamento da informação criminal existem soluções várias o que carece de opções que devem ser feitas. Para elas não seria despropositado criar-se um grupo de pessoas que dirigisse e acompanhasse a instalação dos DIAPs. Na verdade, impõe-se uma organização que responda eficazmente aos desafios que a criação dos DIAPs representa”.

Para além do necessário processo de informatização, são apontadas nesta fase de investigação criminal, outras carências no âmbito dos recursos humanos e materiais, como, por exemplo, falta de computadores, falta de meios de transporte, mas também de outro material, como câmaras de vídeo ou máquinas fotográfica. Mas, a maior queixa, quer no âmbito do Ministério Público, quer das polícias vai para a falta de recursos humanos.

No âmbito do Ministério Público, um coordenador de um DIAP, diz que:

“O nosso quadro de magistrados está desfalcado. Temos 5 lugares no quadro do DIAP-A, mas há já algum tempo que só temos 4 Procuradores-adjuntos. O trabalho do magistrado que nos falta é dividido por 6 colegas, 4 dos criminais e 2 dos cíveis. Estes estão menos sensibilizados para a utilização dos processos especiais e nós não temos tanto contacto com eles” (Ent. 1).

Na mesma linha, um outro coordenador queixa-se que tem menos 2 a 3 magistrados e que, com o número elevado de inquéritos movimentados, *“é impossível aos magistrados que lá estão fazerem eles próprios a investigação e uma investigação mais cuidada. O que é que acontece? Grande parte dos inquéritos que dizem respeito a uma pequena e média criminalidade, poderia dizer que 70, 75% dos crimes são de pequena e média criminalidade, temos que delegar a investigação nos órgãos de polícia criminal. Porque nós não temos capacidade de fazer a investigação nos tribunais” (MP-2).*

Neste contexto, um problema levantado, com frequência, é o problema das substituições. A este propósito, um magistrado conta a sua experiência pessoal:

“Desempenhava funções numa secção especializada de um DIAP, saí de lá há cerca de 7 meses e ainda não fui substituído. Há «3 escravos» que estão a fazer o trabalho deles e o meu. Isto também acontece com os juizes. Quando uma juíza está grávida ou um magistrado tem um acidente, um esgotamento, o juízo está 3,4, 5 meses ou mais sem magistrado” (MP-3).

No contexto de carência de quadros do MP, um Advogado chama a atenção para o facto de, na sua opinião, a polícia (PSP e GNR) aparecer “na investigação por reconhecimento da carência de quadros no Ministério Público para fazer a investigação. É muito mais fácil contratar polícias do que magistrados! Quando os quadros do Ministério Público, com o volume de processos que têm, não conseguem dar resposta dentro do tempo que se desejava, o que é que se faz? Então passa-se para a Polícia! Mas ninguém pensou se a Polícia estava preparada, se tinha quadros. Aumenta-se a carga de trabalho em termos de investigação, mas se formos ver as estatísticas não se aumentaram os quadros da polícia e não se investiu na formação de polícias para a investigação” (A-1).

Ainda no âmbito do Ministério Público, um dos problemas, referido com frequência, diz respeito aos funcionários. O Ministério Público queixa-se que o número de funcionários que lhe estão afectos é muito inferior ao número de funcionários afectos à judicatura. Foi-nos, ainda, referido que, em Novembro de 2001, realizou-se um estudo de levantamento das carências de funcionários, entregue ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Ministério da Justiça, que propunha aumentar o número de funcionários afectos ao Ministério Público em 19%.

Sobre esta questão, um magistrado chama a atenção para a existência de “*cenários completamente diferentes no país e, às vezes, é confrangedor a forma como o Ministério Público está organizado em termos de apoio*”. E, acrescenta, que o MP “*tem apresentado mais propostas de quadros, que não são aprovadas ou são aprovadas com dimensões completamente distintas*” (Ent. 5).

Também os agentes policiais entrevistados referem a carência de recursos humanos. Consideram que o número de agentes destacados para a investigação criminal, que não estão em missão exclusiva, é insuficiente.

6. A articulação do Ministério Público com as Polícias

Como já deixámos dito no capítulo 1, as polícias desempenham um papel central na fase de inquérito. Como então, também, referimos, a revisão do CPP, através da Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, e a publicação da Lei de Organização da Investigação Criminal, vieram alterar a relação institucional entre o MP e as polícias no que diz respeito à investigação criminal. Dada a natureza da criminalidade, objecto dos processos especiais, excluiremos as questões que dizem directamente respeito à articulação com a Polícia Judiciária.

A articulação entre os órgãos de polícia criminal e o MP tem sido objecto de diversas circulares da PGR. A última, com data de 11 de Março de 2002, define as linhas gerais sobre a intervenção do MP no inquérito; a delegação genérica na Polícia Judiciária, o deferimento de competências à Polícia Judiciária; a delegação genérica noutros órgãos de polícia criminal; e as regras gerais sobre comunicações.

Como é referido naquela circular, a articulação com os órgãos de polícia criminal no quadro do exercício das novas competências do MP decorrentes da entrada em vigor do Código de Processo Penal de 1987, teve como referência principal o Despacho de 21 de Dezembro de 1987, divulgado com a Circular da Procuradoria-Geral n.º 8/87, que definiu as linhas estruturantes de intervenção

dos órgãos de polícia criminal na investigação processual. Neste despacho considerava-se que, apesar do Código ter optado por converter o inquérito, realizado sob a titularidade e a direcção do Ministério Público, na fase geral e normal de preparação da decisão de acusação ou não acusação, o que pressuponha a atribuição ao MP de competências, poderes e funções alargadas, não poderia retirar-se desse facto *“a ideia de que a investigação criminal deve ser directa e materialmente realizada pelo Ministério Público”*, dado que *“a investigação criminal exige o domínio de técnicas, o conhecimento de variáveis estratégicas, e a disponibilidade de recursos logísticos que são geralmente atributo dos órgãos de polícia criminal”*.

Com este pano de fundo, o Despacho definia o que deveria ser entendido como titularidade do inquérito, considerando-a *“como o poder de dispor material e juridicamente da investigação, no sentido de: a) emitir directivas, ordens e instruções quanto ao modo como deve ser realizada; b) acompanhar e fiscalizar os vários actos; c) delegar ou solicitar a realização de diligências; d) presidir ou assistir a certos actos ou autorizar a sua realização; e) avocar, a todo tempo, o inquérito”* (Procuradoria-Geral da República, Circular n.º 6/2002, de 11 de Março).

O despacho considerava, ainda, que decorria dos artigos 56º e 263º do CPP, que *“ para a efectivação destes objectivos, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional”*, e chamava a atenção para o facto de este ser um quadro *“rico de potencialidades, mas também susceptível de equívocos”*. Considerava, por isso, que os magistrados do Ministério Público deveriam exercer os poderes directivos *“tendo presentes dois níveis de intervenção: o processual, em que é mister aplicar e fazer cumprir as normas e princípios constantes do Código de Processo Penal e da Lei Orgânica do Ministério Público e o organizacional (interessando aspectos técnicos, estratégicos, operacionais e logísticos), em que importa resguardar o conteúdo essencial da autonomia das polícias”*.

A Circular considera que *“decorridos vários anos após a publicação do Código em vigor, torna-se necessário uma revisão da disciplina consagrada naquele Despacho, de forma a que a mesma exprima a experiência entretanto*

adquirida e contemple as modificações que tiveram lugar no nosso sistema penal e processual penal". A definição das linhas estruturantes da intervenção do Ministério Público é feita no ponto I daquele Despacho, nos seguintes termos:

"1 - Os Magistrados do Ministério Público intervirão directamente nos inquéritos relativos a crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos, analisando a notícia do crime, e, em princípio, definindo as diligências de investigação a levar a cabo, ou participando directamente na sua realização, quando o julguem oportuno, sem prejuízo da delegação genérica de competências para a investigação, na Polícia Judiciária, prevista neste despacho.

2 - A intervenção directa dos magistrados deverá igualmente ocorrer relativamente aos crimes puníveis com pena de prisão inferior a 5 anos, em relação aos quais, pela qualidade dos agentes ou das vítimas, ou pelas particulares circunstâncias que rodearam a sua prática, se justifique essa intervenção.

3 - O disposto nos números anteriores não obsta à delegação de competência para a prática de específicos actos de investigação ou de inquérito nos órgãos de polícia criminal respectivos.

4 - Sem prejuízo da disciplina que antecede, o magistrado titular do inquérito, sempre que ocorrerem motivos ponderosos, pode, no despacho que recair sobre a notícia do crime, revogar a delegação genérica que tenha sido feita em certo órgão de polícia criminal.

5 - Nos casos de delegação genérica de competência num órgão de polícia criminal, enquanto a mesma se mantiver, os magistrados devem abster-se de praticar, no processo ou seu traslado, actos avulsos de investigação".

A Circular define, assim, os termos das delegações genéricas nos órgãos de polícia criminal. No que respeita à pequena e média criminalidade a delegação genérica é feita na Polícia de Segurança Pública e na Guarda Nacional Republicana.

A nova Lei de Organização da Investigação Criminal obrigou, também, a Polícia de Segurança Pública a proceder à reorganização da estrutura de investigação criminal. Foi criada, a nível nacional, a Coordenação Nacional de Investigação Criminal, estrutura coordenadora da actividade de investigação criminal da PSP, à qual compete definir a orientação estratégica da PSP em matéria de investigação criminal e os núcleos de investigação policial (NIP), estrutura coordenadora da actividade de investigação criminal nos Comandos Metropolitanos da PSP, integrando os seguintes órgãos e serviços: Chefe; Secção Coordenadora de Investigação Policial (SCIP); Equipas de Prevenção; Secção de Investigação Policial; Secção de Controle e de Inspeção Judiciária (SCIJ); Equipa de Identificação e Inspeção Judiciária (EIJ); Sala de Identificação; Subsecção de Controlo de Estupefacientes (SSCE); Subsecção de Registo (SSREG); Secção de Análise de Informações Criminais (SAIC); Secção de Apoio Geral (SAG).

Segundo um dos responsáveis da PSP entrevistados:

“Os NIP’s têm a mesma estrutura orgânica para Lisboa e Porto e, embora não estejam previstos para os outros comandos da PSP, de certo que a estrutura irá ser adaptada às necessidades e atribuições de cada um” (Ent. 6). Ainda, segundo um outro responsável da PSP, “o NIP tem uma competência territorial de coordenação e de investigação criminal mais alargada. Delega e avoca processos, normalmente casos de criminalidade mais grave ou complexa. As acções de investigação propriamente dita podem ser também realizadas pelas Esquadras de Investigação Criminal (EIC)” (Ent. 7).

Definido o enquadramento teórico da investigação criminal, a questão que se coloca é a sua articulação na prática. Os procuradores coordenadores do MP entrevistados referem que há reuniões regulares (não apurámos a periodicidade, mas, pelo menos uma ou duas vezes por ano) com os responsáveis pela coordenação da investigação nas polícias (PSP e GNR). Segundo os nossos

informadores, essas reuniões visam, essencialmente, definir os objectivos a atingir na investigação e elencar as dificuldades que vão surgindo.

Da nossa investigação resulta que há uma grande heterogeneidade de procedimentos na gestão do inquérito por parte do Ministério Público e, conseqüentemente, na articulação entre os magistrados do Ministério Público e as polícias. Na maioria das comarcas parece existir uma delegação genérica de competência nos órgãos de polícia criminal que *“realizam as diligências que entendem necessárias. Depois o processo vem para o DIAP e o magistrado manda realizar ou repetir as diligências que entender necessárias”* (Ent. 1).

Mas, há, outras *“comarcas em que não são delegadas competências genéricas de investigação nas polícias são, apenas, delegados actos isolados de investigação (inquirições, buscas, etc.)”* (Ent. 7).

Esta heterogeneidade é confirmada por um magistrado do Ministério Público, com funções de coordenação, que *“reconhece que a existência de um quadro que defina as linhas gerais das relações entre o MP e as polícias não leva a que exista uma fórmula única de assunção da relação entre o MP as polícias”* (Ent. 5). E justifica esta heterogeneidade, com a adaptação prática ao Código de Processo Penal anteriormente em vigor:

“Há duas razões de fundo que justificam isto tudo. Nos grandes centros, quem realizava os inquéritos preliminares ou a instrução preparatória, ainda no tempo em que essas duas etapas do processo co-habitavam, era a Polícia Judiciária. O MP limitava-se a fazer aquilo que, de alguma forma, hoje, se faz no DIAP, que é receber os inquéritos vindos da polícia, devolve uma vez por outra para realizar uma diligência complementar, e decide. Porque era assim na vigência do anterior estatuto da PJ, que vigorou até 1976, em que, nos grandes centros (Lisboa, Porto, Coimbra) e, mais tarde, noutras comarcas, quem fazia a instrução preparatória e, mesmo quando acabou a

instrução preparatória, quem fazia o inquérito era a PJ. Portanto, nos grandes centros o que o MP fazia era decidir. Entretanto, com a judicialização da instrução, a Polícia Judiciária continuou a trabalhar no inquérito preliminar e, portanto, não houve alterações de fundo. Chegámos a 1987, e, com a entrada em vigor do novo código, é publicada essa circular e, de alguma forma, vem dizer uma coisa tão simples quanto isto, nas comarcas onde esteja instalada a PJ é delegada, genericamente, à PJ competência para investigar os crimes da sua competência exclusiva e todos os crimes que sejam participados a esta polícia. De alguma forma, pegava na competência que a PJ já tinha nos grandes centros e adaptava-a ao novo código. E, agora, entrava aqui a questão de saber o que é que é uma delegação genérica e uma delegação específica. No fundo, foi a coberto destas duas figuras que se fez a transição para o modelo do novo código. Portanto, a PJ ficou a fazer, na vigência do novo Código de Processo Penal, aquilo que, de alguma forma, já fazia na vigência do Código Penal de 1929, embora com regimes diversos e com uma relação, de facto, com o MP também alterada. Daí que, em todas as comarcas onde não estava instalada a PJ, o MP realizava a instrução preparatória, da vigência do inquérito velho, ou os inquéritos crime que eram participados directamente ao MP. São duas filosofias completamente distintas na forma de estar do MP e que deixaram uma herança muito forte e que se reflecte na situação actual” (Ent. 5).

Esta heterogeneidade é confirmada, mesmo dentro da mesma comarca, por um agente policial “*Há magistrados que nos entregam toda a investigação, enquanto que outros apenas nos entregam certas diligências*” (Ent. 7). Mas, o mesmo agente policial afirma que “*em discordância com a lei que nos confere (PSP) uma delegação genérica, o que permitia iniciar a investigação logo que tivéssemos conhecimento da queixa, nós só investigamos com delegação expressa. O circuito do processo é o seguinte: o agente regista a queixa ou a*

notícia do crime, dá entrada no sistema (NUIPC), despacha os autos para o Comando (por agente, não transportamos nada por via de correio normal); os processos entram na Secretaria Geral e são enviadas para o Ministério Público das comarcas respectivas. Neste percurso, os processos demoram entre 2/3 dias. Assim, que os processos são distribuídos (por delegação expressa) são-nos remetidos os originais, ficando o Ministério Público com registo informático do processo (não trabalhamos com cópias, em situações mais delicadas o Ministério Público fica com um traslado). Nós, quando investigamos, assumimos a responsabilidade completa pela investigação” (Ent. 7).

Este agente considera que:

“O Ministério Público deverá fazer uma triagem dos processos que lhes chegam, de modo a distribuir pelas polícias competentes a investigação, ou a determinar as diligências necessárias (se as houver que fazer). O problema é que alguns magistrados não fazem essa triagem. Recebem 3000, mandam investigar 3000” (Ent. 7).

Nas comarcas mais pequenas, o contacto entre os órgãos de polícia criminal e o MP parece ser muito mais próximo e frequente. Um magistrado do MP relata a sua experiência de uma comarca pequena:

“Frequentemente, o Comissário ou o Comandante do Posto da GNR vêm ao meu gabinete pedir instruções quanto ao inquérito. Quando eu não balizo no despacho em que delego competências, dizendo quais são as diligências que eles devem fazer, eles próprios vêm ao meu gabinete. Buscas mais complicadas, por exemplo, buscas autorizadas, muitas vezes, eles telefonam-me para dizer-me “Sr. Dr. temos indícios disto. É necessário fazer uma busca. o Sr. Dr. quer estar presente?”. Eu faço reconhecimentos com a PSP e com a GNR. Agora eu sei que isso, se calhar, não é possível fazer mais no país” (MP-1).

O depoimento de um outro magistrado é similar:

“A comarca de onde venho é uma comarca de média dimensão e as coisas estão estruturadas, embora não institucionalmente. Nós estamos também organizados em DIAP. Há 6 magistrados no DIAP (DIAP informal) e felizmente, desde há 2, 3 anos para cá, as coisas têm começado a funcionar. Tem havido crimes de pequena gravidade, as coisas estão muito a cargo das Polícias e quando chega o inquérito, temos o cuidado de ver se vem mal instruído, e se tivermos de repetir alguma coisa, repetimos nos nossos serviços. Relativamente à criminalidade com alguma dimensão, aí pode eventualmente a situação estar a ser objecto de investigação através das Polícias, nomeadamente da PJ e da PSP e do Núcleo de Investigação da GNR. Mas com uma intervenção directa do magistrado. Há frequentemente reuniões e encontros, ainda que informais por telefone, ou mesmo pessoalmente” (MP-5).

Um magistrado a trabalhar numa comarca de maior dimensão reconhece que aquele tipo de contacto muito próximo é mais difícil nas grandes comarcas, mas vão tentando que assim aconteça.

“Temos os organigramas das polícias com os nomes dos responsáveis pela investigação. Eles têm os nomes de todos os magistrados. Cada processo que entra, a polícia sabe qual é o magistrado titular daquele inquérito. Qualquer problema que surja, quer da parte do magistrado, quer da polícia, telefona-se. Estão em contacto” (MP-2).

Em geral, o Ministério Público considera que a Lei de Organização da Investigação Criminal está e irá enfrentar problemas na sua aplicação considerando que *“a PSP e a GNR não têm formação, nem estruturas para fazer investigação criminal”*. Dizem que os inquéritos vêm, em regra, *“mal instruídos e*

quando chegam ao MP e o magistrado vê que faltam diligências ou que estão mal feitas têm que repetir as diligências” (Ent. 4).

Esta posição é contestada, pelos agentes policiais entrevistados, que consideram que *“essa é uma falsa questão. Nós sabemos que a posição geral dos magistrados do Ministério Público é a de que a PSP não sabe fazer investigação criminal. Esse é um discurso oficial assumido pelo PGR em entrevista ao Público. É possível que em certas zonas do país se tenha criado um certo caos com a transferência de competência porque não foi dado nenhum tempo de preparação para a PSP, com excepção de Lisboa e Porto. Mas o esforço de adaptação e de formação tem sido considerável e, pelo menos aqui, a PSP está preparada para gerir inquéritos, para fazer a investigação, até porque muitas das estruturas actuais já existem há algum tempo” (Ent. 7).*

Alguns advogados e juizes, intervenientes no painel, defenderam a colocação de um magistrado do Ministério Público junto do órgão policial com competência para a investigação criminal.

Neste contexto, parece-nos esclarecedor de alguma indefinição nesta articulação, o depoimento de um magistrado do MP interveniente no painel:

“Falta uma cultura que permita saber, sem equívocos, que efectivamente o Ministério Público é que é o titular do inquérito! Ainda ontem ouvi um elemento da PJ dizer, em Peniche, “que o Ministério Público no inquérito não poder ouvir as escutas que nós fazemos! Deve haver uma delimitação de competências bem definida. Tem de se fazer, não por uma questão de poder, mas por uma questão de responsabilidade. Quem vai assumir aquele despacho de arquivamento ou de acusação é o Ministério Público, não é a PJ, não é a PSP, não é a GNR!” (MP-3).

A questão do processo abreviado, dado o encurtamento dos prazos na fase de investigação, foi especialmente tratada. Em geral, quer os agentes do

Ministério Público, quer os agentes policiais consideram que, por vezes, em especial, quando precisam de pedir diligências a outras entidades, designadamente ao Instituto de Medicina Legal, não é possível cumprir o prazo de 90 dias. O volume de trabalho a cargo das polícias é, também, invocado para a dificuldade em cumprir o prazo legal. Para os agentes policiais entrevistados, alguma da criminalidade que pode ser acusada em processo abreviado, constitui os chamados crimes de investigação estática (crimes cuja prova é essencialmente documental) e, por isso, deveriam ser tratados apenas pelo Ministério Público e não enviados às polícias.

7. Os bloqueios culturais

É reconhecido que o sistema de justiça, no seu conjunto, manifesta uma enorme resistência à mudança e à abertura à modernidade. Apesar das alterações legais, o sistema teima em ser rotineiro, burocrático, a proceder como sempre fez. Os operadores judiciais entrevistados são unânimes em reconhecer ao domínio desta cultura judiciária de resistência à mudança um lugar central no conjunto de bloqueios à aplicação das formas especiais de processo.

Referindo-se, concretamente, à reduzida aplicação da suspensão provisória do processo, um magistrado do Ministério Público considera que *“há uma cultura de resistência. Só recentemente é que se tem valorado positivamente a sua utilização, o que, aliado a uma atitude burocrática e de funcionalismo público de alguns magistrados e ao volume de trabalho que têm, tem impedido uma utilização mais frequente”* (Ent. 1).

Esta é, também, a opinião de um juiz:

“Penso que há uma cultura dominante de resistência à mudança. O MP faz aquilo que está habituado a fazer. Não sei se há instruções superiores para não utilizarem estes processos em certos tipos de crime... não sei porque é que não os utilizam mais.

Lido com muita criminalidade que poderia ser acusada em processo sumaríssimo. É muito raro os arguidos recusarem a pena proposta. É claro que isto implica que o MP faça mais uma ou duas perguntas ao arguido e que esteja na posse do seu Certificado de Registo Criminal ou então que dê instruções à polícia para fazer essas perguntas aquando do interrogatório do arguido. O MP não arrisca. É claro que a sua utilização obriga a uma alteração de procedimentos na fase de inquérito, por parte do MP, obriga a uma alteração de despachos, etc. O tempo que se poderá perder no inquérito compensaria a remessa para processo comum, onde se perde muito mais tempo. Também a suspensão provisória do processo poderia “matar” muitos destes processos que vão para comum, nomeadamente no que se refere aos crimes de condução sem habilitação legal pela primeira vez. Acho que o facto de o processo não “morrer” em termos estatísticos tem muito peso para o MP” (Ent. 3).

Considerando, ainda, o instituto da suspensão provisória do processo, há quem enfatize a visão burocrática dos processos por parte de muitos magistrados do MP:

“A suspensão provisória do processo, para ser correctamente aplicada, exige processos razoavelmente bem instruídos, porque há que ter em atenção, o arguido e o assistente, e há que encontrar o acerto das medidas. Nós deparamo-nos com magistrados desmotivados para quem é mais fácil deduzir uma acusação no processo do que obter os consensos necessários para a suspensão provisória do processo. Portanto, há aqui, a meu ver, factores culturais, com uma incidência muito grande da parte do MP que ajudam a explicar a fraca aplicação deste instituto” (Ent. 5).

Segundo alguns dos magistrados entrevistados, a visão técnico-burocrática dos processos, aliada aos critérios das inspecções, condiciona, também, a

aplicação do instituto da suspensão provisória do processo porque “obriga” a que o processo fique pendente até que o arguido cumpra as injunções que lhe foram aplicadas.

“Muitas vezes o processo está pendente 5,8 meses, 1 ano, 2 anos, conforme a gravidade do crime ao qual se aplica a suspensão provisória, e são processos que o magistrado tem ali pendentes” (MP-2).

Essa é, também, a justificação avançada por um outro magistrado:

“Colocou-se o problema daquele ser um processo que está para ali parado, efectivamente esse argumento é capaz de ter alguma razão de ser, mas não é só pelo processo estar parado, é porque exige que o magistrado tenha presente o estado daquele processo para o ir acompanhando, para ver o andamento do processo, ver se as injunções estão ou não a ser bem executadas e, depois, dar-lhe o destino final. Esse é um processo que está ali latente” (Ent. 5).

Para alguns advogados intervenientes no painel, *“um dos problemas da investigação criminal reside na baixa produtividade dos magistrados e funcionários e dá o exemplo que, do seu conhecimento, a maioria dos magistrados já não trabalham à Sexta-feira à tarde” (A-3).*

Para um Advogado, *“O Ministério Público é hoje uma magistratura completamente desmotivada”.* Considerando, também, que muitos dos procuradores não aplicam algumas formas especiais de processo *“por causa da pressão da celeridade. Porque os Srs. Procuradores não querem ter os processos pendentes, passe a expressão «a chatear»” (A-3).*

Comungando desta opinião, um magistrado do Ministério Público diz que *“há gente no Ministério Público que entra numa lógica de não produtividade, no sentido de «suspendendo o inquérito tenho mais chatices». E aí entra a perversão da lógica da produtividade contra a lógica da justiça”* (MP-3).

Um outro Advogado chama a atenção para a necessidade de trazer o cidadão para o centro do sistema judicial. Segundo este Advogado, *“é frequente entrarmos numa secretaria e vemos um funcionário no computador a jogar cartas, isto em pleno horário de serviço e com a mesa cheia de processos!”*

Mas o problema não está aí! O problema está em que, de facto, não há preocupação sequer de cumprir, aproximadamente, os prazos do inquérito, embora os prazos não sejam o mais importante, como diz o Dr., porque aqui o importante são as pessoas, é o utente do serviço público chamado justiça que é o cidadão. Nós olhamos para dentro, para a justiça, para os problemas da funcionalidade e não olhamos para o cidadão. O indivíduo que está do lado de lá do balcão é a razão de ser da existência disto tudo, porque se não fosse isso não existia e é para ele que isto existe e que nós cá estamos, cada um na sua missão. Do lado de lá, há a preocupação do número, da estatística, do prazo e não há a preocupação de prestar ao utente um serviço de qualidade e essa deveria ser a primeira preocupação. De qualidade no sentido de não julgar indevidamente quem não deve ser julgado. Porque muitos processos com dúvidas, que vêm mal instruídos da PSP, são acusados, “isto vai para julgamento, depois logo se vê”. A acusação é mais fácil do que uma suspensão” (A-5).

Acrescenta, ainda, que:

“Na minha zona, não há cumprimento de prazos, nem os prazos meramente indicativos apesar de haver pouca criminalidade (e pequena criminalidade). Não funciona e eu pergunto-me a mim mesmo porque é que não funciona? Têm melhores meios. Têm computadores, têm fax, têm telemóveis, inclusive. Porque é que não se usa os meios

processuais que permitem prestar o melhor serviço ao utente, seja ele arguido, seja ele ofendido. Há uma inoperacionalidade!” (A-5).

Um coordenador de um DIAP reconhece que “os magistrados que se preocupam com a produção da estatística ao fim do mês, que se querem ver livres dos processos, não aplicam a suspensão provisória porque ela obriga que o magistrado tenha lá o processo até ao final do prazo” (MP-2).

Da sua experiência, considera que os magistrados mais novos são mais sensíveis a esta formas especiais de processo, pensa, por isso, que estes institutos irão ter uma maior aplicação à medida que o tempo vai passando.

Esta visão técnico-burocrática dos processos estende-se, naturalmente, a outros corpos profissionais. E são vários os exemplos avançados. Para um coordenador de um DIAP, as exigências de prova, por parte dos juizes, para justificar a situação económica do arguido e determinar a medida da pena, tornaram o processo sumaríssimo “*demasiado burocrático, trabalhoso e demorado*”. Segundo este magistrado, os juizes que “*em processo sumário se bastam com as declarações do arguido, exigem-nos prova documental, pelo que tivemos necessidade de falar com o fisco e com a polícia para nos facultarem rapidamente elementos de prova. Esta situação é também desmotivante para os nossos procuradores. Aqui na comarca há dois juizes que permitem uma abordagem do tema no sentido de trocarmos opiniões, os outros têm pouca abertura e não é possível sequer abordarmos a questão*” (Ent. 1).

Ainda segundo este magistrado, esta visão burocrática dos processos, por parte dos juizes, é extensiva aos processos sumários:

“O sumário também enfrenta muitos problemas levantados pelos juizes. Em muitos casos em que os arguidos são detidos em flagrante delito mas há que realizar uma perícia qualquer para avaliar o dano ou a

indenização, de uns óculos ou de um rasgão na farda, remetem sempre para comum. E esse despacho é irrecorrível. Há uma visão muito burocrática” (Ent. 1).

Como diz um magistrado, “*é um problema de ignorância de muita gente*” e cita o seguinte exemplo, deveras elucidativo:

“Um dia, num tribunal da área de Lisboa, houve uma inspeção aos funcionários e queriam dar uma má nota a um funcionário que trabalhava com um determinado magistrado do Ministério Público porque esse magistrado do Ministério Público tinha a cultura da aplicação da suspensão provisória do processo. Quando esse Sr. Inspector chegou lá, e viu que na prateleira, o funcionário tinha 100 ou 150 processos parados porque estavam a aguardar prazo de 6 meses, 8 meses, 1 ano, esse Sr. Inspector veio falar comigo e disse-me “temos um problema gravíssimo, porque aquele funcionário tem todos os processos parados!” Eu não entendi, mas quando ele me disse que estava a trabalhar com o magistrado X, eu disse “não, não pode ser! O Sr. não deve estar a ver bem porque esse magistrado faz uso sistemático da suspensão provisória do processo e os processos estão a aguardar os prazos da suspensão!” Ao que ele me respondeu “ah, sim, mas o que é isso?” Tive de explicar-lhe!

Há, ainda, da parte de muitos magistrados essa incultura da aplicação de alguns desses institutos” (MP-2).

Os condicionalismos na aplicação das diferentes formas especiais de processo decorrentes da cultura judiciária dominante no nosso sistema judicial, foram, assim, sintetizados por um advogado interveniente no painel:

“Há momentos em que somos muito conservadores, mais preguiçosos, burocratas. Preguiçosos no sentido de que qualquer inovação legislativa demora sempre muito tempo a entrar. Depois isto é muito

novo também. As reformas da justiça consensual começam verdadeiramente em 98, 99. As coisas estão a começar, mas isso demora tempo. É um problema também de cultura.

O processo sumaríssimo, como a suspensão provisória do processo, verdadeiramente só é adequado quando não há um ofendido particular. Não é possível negociar.

Quando em 99, fui a a uma reunião de advogados para se tratar destes problemas da justiça consensual, e depois de gastar o meu latim todo, eles perguntaram-me o que é que ganhavam com isso? O problema é que, normalmente, nós não temos tradição, salvo coisas muito graves, de nomear advogado, acompanhar o processo desde o início. Só quando aparece a acusação é que vão à procura de advogado. Nessa altura, já não se pode negociar. Antes disso o Ministério Público não tem com quem negociar. Depois, não temos, evidentemente, a cultura do diálogo. Precisamos todos de conversar, de fazer muitas mesas como esta.

A suspensão provisória do processo pode passar por uma proposta do advogado, que ao acompanhar o processo, vem junto do Ministério Público fazer a proposta, que será aceite ou não será aceite. Hoje não o faz por variadíssimas razões. Primeiro, porque não há advogado nesta fase. Segundo, não conhece o que está lá no processo e não tem possibilidade de o fazer. Terceiro, têm medo de fazer uma proposta e que seja entendida como reconhecimento ou aceitação da culpa. Quarto, porque a nossa tradição, mesmo da advocacia, é negar sempre. Quando chega a julgamento a conclusão do advogado é a absolvição, nunca a condenação, e quando o cliente bate à porta, não lhe pode dizer, “o Sr. está disposto a pagar aqui umas coisas e ficar com isto?”. Então para o que é que lhe serve o advogado? O advogado é para pedir a absolvição. É um problema cultural. A mudança vai devagar.

Depois isto dá muito mais trabalho, e o Ministério Público, antes da acusação, que só pode fazê-la depois ter concluído que há crime e que

deve acusar, nesse momento, com quem é que vai dialogar? Não é com o advogado oficioso. Não se nomeia um advogado oficioso e pronto, vamos lá à suspensão provisória do processo. Posso dar-lhe um exemplo, há aí uma comarca – a comarca da minha terra – onde há várias instituições de solidariedade social a viverem de suspensões provisórias do processo. Foram muitas conversas com os magistrados do Ministério Público e com os advogados lá da terra. São os lares da terceira idade, mais os infantários, a Casa do Gaiato que vivem, grande parte, de crimes, normalmente sem ofendido particular, que é evidente que se sabe que iam ser punidos com multa. Ali há quase uma proposta: “você vai..., em vez de gastar no advogado...” Por isso é que há uma resistência do advogado.

O advogado deve dizer ao seu cliente a vantagem que tem em resolver o processo através de uma suspensão. Um exemplo sintomático. Num crime de desobediência, o Ministério Público tinha proposto, em processo sumaríssimo, precisamente 100 contos. O arguido dizia que não dava jeito nenhum aquele processo sumaríssimo porque era uma condenação. E o homem veio dizer preferir pagar 5000, porque, em função da actividade que exerce, a condenação complicava. O processo acabou para ir para a fase de instrução e resolveu-se depois da fase de instrução com a suspensão provisória do processo. Houve essa proposta e toda a gente ficou contente! Antes foi para o processo sumaríssimo porque não tinha com quem dialogar. Nós estamos aqui numa aprendizagem” (A-1).

Naturalmente que a defesa de criação de uma nova cultura judiciária pressupõe a socialização nela, não só dos agentes judiciais, como também dos utentes dos tribunais e dos cidadãos em geral. Tal “obrigaria” os cidadãos a olharem os tribunais e os processos de uma outra forma. É para este vector que o depoimento de um dos juizes intervenientes no painel chama a atenção:

“Na realidade que eu tenho, em, o que aparece mais são processos de difamação, de ofensas corporais simples, dano e ameaças. Relativamente aos processos especiais, dava-me muito jeito que funcionasse o processo sumaríssimo.

Quanto aos processos de injúrias, tem de vir o povo todo a assistir ao julgamento, ouvir aqueles nomes todos bonitos.

Relativamente aos outros crimes (ofensas, dano, ameaças), os arguidos são sempre inocentes – da experiência que eu tenho – têm sempre que ir à audiência de julgamento dizer que são inocentes. Não me lembro de ter uma confissão desde que estou em há 3 anos e, portanto, já houve muitos procuradores que trabalham em que em ofensas corporais e em dano, que acusaram em sumaríssimo e o arguido veio logo opor-se.

Injúrias então, nem vale mesmo a pena porque o assistente diz logo «nem pensar, era só o que faltava!»” (J-4).

8. A formação

O sistema judicial está, hoje, a desempenhar as suas funções num novo contexto social, político e cultural. Para responder a este novo contexto, a formação dos agentes judiciais, quer a formação inicial, quer a formação permanente, assumem um papel central nos projectos de reforma estrutural do sistema dirigidos, não só ao aumento da sua eficácia, mas também à renovação da cultura judiciária e à melhoria da qualidade da justiça.

Já escrevemos, que, apesar das mudanças estruturais na sociedade portuguesa, mantêm-se basicamente inalteradas as áreas do direito relevantes e as matérias leccionadas nas faculdades de direito. Não parece existir a preocupação de que a formação jurídica se adapte à evolução da realidade sócio-jurídica. A deficiência ou o desajustamento da formação clássica também se acentua pela via das metodologias pedagógicas que, por exemplo, poderiam privilegiar uma aprendizagem mais prática. Por outro lado, a formação jurídica é,

sobretudo, pautada por critérios técnico-jurídicos deixando de fora outros vectores importantes de formação, fundamentais para a edificação de uma nova cultura jurídica e judiciária.

A nossa investigação permite-nos concluir pela quase ausência de programas sistemáticos e integrados de formação no que respeita às reformas processuais, em especial às formas especiais de processo. Dado a enorme importância destas medidas, por todos reconhecida, seria fundamental, quer para a sua promoção, quer para a sua eficácia, que a introdução no sistema de justiça fosse acompanhada de programas de formação alargados. Apesar de nos ter sido referida a existência “há alguns anos” de acções de sensibilização, junto de alguns magistrados, no âmbito da gestão do inquérito, promovidas pela PGR, a avaliar pela opinião dos nossos entrevistados, terão sido insuficientes ou de pouca eficácia.

Os agentes judiciais entrevistados, vários com funções de coordenação no âmbito do MP, são unânimes em dizer que não têm sido realizadas acções de formação nesta matéria. Sobre esta questão foi acentuado, naturalmente, o papel do Centro de Estudos Judiciários (CEJ).

Um magistrado judicial diz que:

“Eu nunca tive formação no CEJ sobre estas formas especiais de processo. Acho que se justificariam acções de formação específica, talvez ministradas nas delegações regionais do CEJ. O mesmo problema colocou-se com a reforma das penas de substituição. Nunca se falou nelas durante o CEJ.

Seria diferente se houvesse formação, inicial ou permanente, dirigida à sensibilização para os novos processos e para as novas penas”
(Ent. 3).

O problema foi, sobretudo, colocado no período de formação nos tribunais, junto dos magistrados formadores. Um magistrado do MP, começa por questionar a formação dos formadores:

“Que formação é que é dada às pessoas que vão dar formação? Nenhuma!

As escolhas são feitas de acordo com a ideia que se possa ter acerca de uma determinada pessoa em concreto e depois essa pessoa acaba por ter a responsabilidade de transmitir àquele que tem consigo os conhecimentos que tem, a percepção que tem, a ideia que tem da magistratura, a forma como vê a sua magistratura e como acha que ela deve funcionar no terreno. E aqui chegamos ao tema que temos aqui em análise hoje: os processos especiais. Em regra, alguém que faça formação com um magistrado que os utilize tenderá a reproduzir esse modelo. Quem tiver o azar, digo eu, de trabalhar com alguém que não gosta destes institutos, ou que nunca os aplicou, ou que tenha resistência a utilizá-los, acabará também por reproduzir esse mesmo modelo quando for para a comarca, porque, nessa altura, provavelmente já não tem muito tempo para pensar nisso e tem os inquéritos para despachar e despacha-os como lhe ensinaram a despachá-los.

Quando eu falava da formação, era aqui que eu queria chegar. Era importante para que se possa trazer para o terreno a aplicação desses novos institutos, que a formação fale neles. A nível teórico, por exemplo, o CEJ reserva na formação teórica, na parte teórica, quanto tempo para estes institutos? Provavelmente, marginalmente fala de um processo sumaríssimo que há um formador que acaba por dar uma cópia de um despacho ao estagiário, e estou a falar com conhecimento de causa. Eu tenho um estagiário e há dias perguntava-lhe: “eu tenho aqui uma situação que é engraçada, que se calhar, até dá para fazer sumaríssimo”. “Sumaríssimo? Como é que se faz?” E eu tive de ir ao computador, já trabalhei numa situação análoga a esta, fiz assim. E o estagiário acabou por fazer um despacho, um projecto de despacho porque eu lho dei. Se, porventura, eu nunca tivesse utilizado aquela forma de processo, o estagiário passaria aqui estes 6 meses comigo sem que nunca tivesse visto aplicar um instituto daqueles. O mesmo se

diga da dispensa de pena. Por exemplo, tenho outra estagiária, da fase seguinte que nunca tinha feito uma dispensa de pena. Nunca tinha promovido a aplicação de uma dispensa de pena porque nunca tinha visto fazer.

Quando eu falo de formação, digo, os magistrados formadores e o CEJ deviam pôr o acento tónico neste tipo de questões, e, eventualmente, preparar, sensibilizar, as pessoas que estão a fazer formação. Eventualmente, até promover acções de formação para os magistrados formadores. Estou a fazer isto como autodidacta, ou seja, tenho a preocupação de encontrar uns sofás para dar às pessoas que estão a estagiar comigo. É autodidactismo, apesar de ter seguido um folheto do CEJ “deve-se dar preferência”, agora é evidente que nós a trabalhar e a despachar processos e fazer julgamentos.

Porque não encontrar um determinado período do ano, um ou dois dias, para dar formação sobre estes institutos. Uma coisa é receber um papel, outra coisa é termos uma acção de formação, porque são nessas acções que as coisas se falam.

Há défice de formação nessa área para os magistrados formadores.”
(MP-1).

Dando o exemplo concreto do processo sumaríssimo, um outro magistrado do MP considera que *“a dificuldade está logo no CEJ. Eu não andei no CEJ, mas falando com os magistrados formadores, há muitos anos não se sabia o que era o processo sumaríssimo, como é evidente porque é uma forma recente de processo. Lembro-me ter aplicado alguns processos sumaríssimos, ainda Delegada de Procurador da República, mas com uma outra configuração completamente diferente.*

Os magistrados mais novos, eu falo dos que tenho no DIAP, a maior parte deles nunca teve formação, nunca ninguém lhes disse o que era um processo sumaríssimo!

Relativamente ao DIAP de...., não tenho muitos magistrados que tenham grandes experiências de julgamento. São magistrados que, em primeiras colocações, foram colocados num departamento especializado. Não têm esse antecedente do julgamento. Mas, também, reconheço que há alguma dificuldade porque não têm esse trajecto anterior, que lhes daria maior abertura! Por outro lado, temos também essa experiência, de nem sempre nos tribunais de julgamento, serem aceites as medidas propostas ou as penas propostas pelo Ministério Público nessas formas de processo” (MP-2).

A questão da formação é, naturalmente, muito mais ampla e tem reflexos em muitas outras áreas da investigação criminal, como resulta do depoimento do magistrado do MP:

“Na altura em que passei pelo CEJ, e eu, nesta altura, dou também formação aos estagiários, eu tenho a ideia que as pessoas vão para o CEJ e saem do CEJ com um espírito algo iluminado, ou seja, julgam-se acima e um pouco para além, nomeadamente das Polícias, também dos advogados e isso cria resistências depois no relacionamento, quer com as polícias, quer com os advogados. E o CEJ não fez nada. Neste momento, não sei como é que as coisas se passam, mas não fez nada para modificar esta ideia, ou seja, a ideia de que, quem sai de lá tem de ter a preocupação de se relacionar com quem vai trabalhar, nomeadamente com as Polícias. Eu não me lembro, quando lá passei, de, por exemplo, fazer uma visita a uma esquadra de Polícia. Não acompanhei detenções, não acompanhei o serviço de polícia. O meu formador, depois no tribunal, não falava com a Polícia. Na minha comarca tento que seja diferente. Por exemplo, há tempos precisei de fazer um reconhecimento, disse-lhes «arranjem pessoas com esta idade, estas características X e X, que eu tenho que ir aí». O meu estagiário acompanhou-me e eu cheguei lá à Polícia e falámos normalmente, tomámos café na esquadra, e fez-se a diligência e tudo bem. O meu estagiário teve esta experiência. Na parte da formação

parece-me que o CEJ falha. Falha, não orientando as pessoas, pelo menos aquelas que enveredam pelo Ministério Público. Não têm formação nesta área, ou seja, para terem um espírito aberto, para terem capacidade para se relacionarem com as Polícias” (MP-1).

Um outro magistrado questiona a deficiência da formação do CEJ em algumas áreas específicas, que considera fundamentais para o exercício das funções do MP no âmbito da investigação criminal.

“Há técnicas de entrevista, há técnicas de inquirição que são fundamentais, não há essa formação, nem para os magistrados portugueses, nem para os nossos funcionários. As audiências de julgamento que se fazem em Portugal são a antítese daquilo que são os princípios fundamentais das técnicas da entrevista e do interrogatório. É óbvio que os magistrados não têm, porque nunca se equacionou a formação de magistrados nesse sentido. Só que o CEJ ensina essencialmente direito. Faltou equacionar quais eram as novas exigências que se atribuem ao MP no âmbito do estatuto e adequar a formação dos magistrados em função disso. E eu pergunto-me se, ainda hoje, se a formação que está a ser feita no CEJ toma em consideração isto. Não toma.” (Ent. 5).

A formação dos funcionários a trabalharem no MP é, também, considerada fundamental. Segundo os nossos informadores não se está a dar a devida atenção a esta questão.

“Em relação ao Ministério Público, há um outro problema que é a questão dos funcionários, que de técnico adjunto para cima são órgãos de polícia criminal. Eles fazem um estágio que é aprender a cozer processos, quando ainda havia as linhas, agora é aprender a furá-los e colocar folhas. Ora, os funcionários da Polícia Criminal deveriam ter uma formação específica na área ligada à investigação. O que

acontece é que a promoção é pela idade, ou pelo tempo que têm de carreira, ou por outros motivos, e vão subindo e vão aprendendo a fazer umas conclusões, umas juntadas, um “cumpri” e uma quota. Quanto a ouvir pessoas, da parte que me toca, os meus funcionários nunca ouviram pessoas. Mas eu falo por mim, porque é evidente que o que é o habitual a nível do Ministério Público é que a inquirição do Sr. X seja feita por um funcionário e depois lê-se as declarações da testemunha e nada” (MP-4).

A generalidade dos operadores judiciais, intervenientes no painel, consideram que há uma grande carência de formação nas polícias que se reflecte na investigação criminal, que assume uma dimensão essencialmente burocrática.

Um magistrado judicial, a trabalhar numa comarca pequena, reconhece a falta de formação das polícias (no caso a GNR):

“Pessoas com uma certa idade, não há gente nova, é complicado, não percebem nada. Acho impressionante, estão sempre a telefonar para os gabinetes do Ministério Público! Não sabem as coisas, não sabem se é flagrante delito, se não é flagrante delito, se é quase flagrante delito” (J-4).

Para a generalidade dos magistrados do MP entrevistados, a falta de formação para a investigação da PSP e da GNR está a trazer graves problemas à investigação criminal. Um Magistrado sintetiza, assim, a sua posição:

“Basta dizer que com a nova entrada em vigor da Lei da Investigação Criminal, foi o caos e vai ser o caos para a investigação criminal. Disse-o antes e continuo a dizê-lo porque foi o caos e vai continuar a ser, ainda, pior porque grande parte da criminalidade que era investigada pela Polícia Judiciária passou a ser da competência da PSP e da GNR que não tem, nem estruturas, nem conhecimento para fazer investigações. O bloqueio começa, desde logo, no próprio

levantamento dos autos de notícia. Porque dos autos de notícia (e isso depois leva-nos para a segunda parte quando falamos dos processos especiais, nomeadamente para o processo abreviado e até para o processo sumaríssimo) devia logo resultar um conjunto de prova ou um conjunto de elementos que permitissem logo chegar o mais eficaz e rapidamente possível à conclusão do inquérito, ou a fazer-se a audiência quase de imediato, só que, normalmente, os autos mal elaborados, mal redigidos, muitas vezes de difícil compreensão, conforme são elaborados por este ou por aquele agente (que não tem culpa) mais preparado, ou menos preparado.

Grande parte das ocorrências são ocorrências de rua, os autos, que são registados como NUIPC's, são levantados por agentes que têm poucas habilitações literárias, e os próprios factos não estão bem descritos nos autos de notícia. Nós temos que os trabalhar. E depois com que meios?

Desde há 2 anos que nós temos reuniões sistemáticas, inclusivamente para os alertar para algumas dificuldades na investigação criminal. No que respeita à sua formação, houve, também, vários cursos na Escola Superior de Polícia, quer para a polícia, quer para a GNR. Penso que eles receberam formação, mas mesmo assim, eles não estão preparados. Há um problema de formação. Eu já disse isto antes várias vezes, por escrito, superiormente.” (MP-2).

Capítulo IV

Conclusões

1. O objecto central deste estudo foi a caracterização e análise das tendências do volume e da natureza da criminalidade na década de 90 e a avaliação da eficácia das reformas do direito processual penal dirigidas à pequena e média criminalidade. Essas reformas, induzidas pelo crescimento do número de processos, foram introduzidas no ordenamento jurídico com o objectivo de criar mecanismos de celeridade e eficácia na administração da justiça penal.

Com este estudo, pretendemos, não só contribuir para um conhecimento mais sistemático e integrado do sistema de justiça penal, mas, sobretudo, identificar alguns dos problemas e bloqueios impeditivos da eficácia das reformas processuais. Como temos vindo a escrever nos nossos relatórios, em Portugal não tem havido imobilismo legislativo no sentido de reformar os códigos e as leis orgânicas. A grande questão é qual tem sido o seu efeito no sistema de justiça.

Para uma análise crítica desta problemática consideramos que é fundamental começar por analisar os indicadores estatísticos que nos permitem conhecer, em termos quantitativos, a evolução do volume e da natureza da criminalidade registada e a eficácia, ou a ausência dela, com que o sistema judicial administra a justiça penal.

2. As estatísticas da justiça mostram que a procura social do sistema judicial, globalmente considerado, tem registado um crescimento constante na última década, mantendo a tendência iniciada na década de 80. Transformações de ordem económica, social e legal induziram ao crescimento dramático do número de processos entrados nos tribunais portugueses, trazendo novos problemas e exigindo novas funções ao judiciário.

No que respeita à justiça penal, factores económico-sociais conduziram a fenómenos de criminalização (caso dos cheques sem provisão, consumo e tráfico de droga e condutas rodoviárias) e ao aumento da chamada criminalidade “urbana” (furtos e roubos) associada ao consumo de droga, levando ao crescimento em flecha do volume da criminalidade. A este crescimento quantitativo, iniciado no princípio da década de 80, seguiu-se, nos anos mais recentes, uma transformação qualitativa dominada por dois tipos de criminalidade: a chamada criminalidade complexa, porque cometida com sofisticados recursos financeiros e administrativos por indivíduos política ou economicamente muito poderosos, e uma criminalidade urbana constituída por delitos contra a propriedade, que se distingue pelo uso da violência e está relacionada com graves problemas sociais, como o consumo de droga e a exclusão social de certos grupos populacionais.

3. A actuação de vários mecanismos de selecção da criminalidade leva ao chamado “efeito-de-funil” e à existência de grandes desajustamentos no volume e na estrutura da criminalidade denunciada e julgada. Mas o primeiro e, quiçá, principal desajustamento verifica-se antes da introdução do conflito no sistema judicial, isto é, antes da denúncia. A criminalidade que não é oficialmente registada constitui a chamada “criminalidade oculta” ou “cifras negras do crime”. Para se ter uma ideia da forte discrepância entre a criminalidade real e a criminalidade registada, de acordo com os números do Inquérito de Vitimação de 1995, calcula-se, para aquele ano, que a criminalidade registada representava cerca de 28% da criminalidade real.

4. Apesar das elevadas percentagens da criminalidade oculta, os processos de inquérito abertos, no período 1990-2000, registaram uma tendência de crescimento médio anual de 15 752 processos. Nos anos de 1997 a 1999, o volume da criminalidade denunciada apresentou alguma estabilização, em resultado, sobretudo, da descriminalização do crime de emissão de cheque sem provisão com função de garantia, a partir de 1 de Janeiro de 1998. Em 2000 registou-se um novo aumento do volume da criminalidade registada.

5. Na fase de inquérito, a tendência de crescimento dos processos pendentes apenas se inverte em 1998 (- 2,8%). Em 1999, as pendências diminuíram cerca de 15% e, em 2000, cerca de 10,5%. Todavia, esta inversão da tendência de aumento das pendências poderá não significar um aumento real do índice de eficácia das autoridades policiais e do MP, uma vez que poderá estar a ser induzida pela descriminalização do crime de emissão de cheque sem provisão. Não dispondo de estatísticas que nos permitam avaliar, em detalhe, a natureza da criminalidade na fase de inquérito, a nossa hipótese só poderá ser confirmada depois de conhecida a evolução da curva das pendências nos próximos anos.

6. As estatísticas mostram que a larga maioria da criminalidade denunciada termina com o arquivamento do processo na fase de inquérito. No período 1990-2000, a média dos inquéritos abertos foi de 392 207, enquanto a média dos processos que chegaram à fase de julgamento foi apenas de 107 147. As transformações operadas no volume e na estrutura da criminalidade podem resultar de múltiplos factores. A nossa hipótese de trabalho, que estamos a testar num estudo, em fase final, realizado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, é que a dilação dos processos na fase de inquérito pode induzir a um volume significativo de arquivamentos, que, num quadro de funcionamento eficaz da justiça, seriam objecto de acusação. Isto não significa que não se devam encorajar todas as alternativas consensuais que a justiça penal disponibiliza, em especial a suspensão provisória do processo. O que está em causa é a possibilidade de existir criminalidade que não é sancionada pela mera actuação de mecanismos de morosidade.

Esta situação é, ainda, mais preocupante quando verificamos que a taxa de acusação tem vindo a decrescer, sendo nos últimos anos muito inferior à média do período (25%). Nos anos de 1998, 1999 e 2000, a taxa de acusação foi de 17,8%, 18,8% e 18,3%, respectivamente.

7. Na fase de julgamento, e apesar do crescimento moderado dos processos entrados, regista-se uma tendência de aumento das pendências até 1998. Tendo como referência o índice base 1990, as pendências tinham aumentado, em 1996, 30% e, em 1998, 61%, com 158 080 e 195 313 processos pendentes,

respectivamente. cremos, contudo, que o abaixamento das pendências, nos últimos anos, não resulta de uma maior eficácia do sistema, mas decorre, essencialmente, da verificação dos seguintes dois factores: da descriminalização dos crimes de emissão de cheque sem provisão com função de garantia, que influenciou um aumento de 26% e de 31% dos processos findos nos anos de 1998 e 1999, respectivamente, em relação ao ano de 1997; e da natureza da criminalidade dominante na fase de julgamento nos últimos anos: condução sob o efeito do álcool e condução sem habilitação legal, a maioria destes crimes julgados em processo sumário.

8. Ao longo da década de 90, o padrão da criminalidade em Portugal não registou variações significativas e concentra-se num reduzido número de crimes. Considerando a média do período 1990-2000, são os seguintes os dez tipos de crime mais representativos que chegaram à fase de julgamento: crimes de emissão de cheque sem provisão (32,9%), que dominaram, na década, a criminalidade nesta fase; crimes de ofensa à integridade física (10,7%); crimes de condução de veículo em estado de embriaguez (8,3%); crimes de condução sem habilitação legal (4,3%); crimes de furto (11,2%); crimes contra a honra (3,3%); crimes de desobediência (2,5%); crimes de dano (2,3%); e crimes de consumo de estupefacientes (2,2%). Este padrão está, sobretudo, relacionado com a evolução social e económica da sociedade portuguesa, designadamente com o aumento do parque automóvel, da densidade populacional dos grandes centros urbanos, da degradação das condições de segurança urbana, da instabilidade social e económica e do aumento do endividamento dos particulares e das empresas.

Considerando os anos de 1998, 1999 e 2000, a primeira constatação é que apenas três grupos de crime registam variações significativas em relação à média da década: o crime de emissão de cheque sem provisão, os crimes contra a segurança das comunicações e os crimes de condução sem habilitação legal. Os primeiros, pelas razões já avançadas, desceram dramaticamente nos três últimos anos. Os segundos têm registado um aumento gradual a partir do início da década, mais acentuado desde 1993. Nos últimos três anos tiveram um crescimento médio, em relação à média da década, de 94,5%. Esta variação

resulta do aumento dos crimes de viação, em especial, do crime de condução em estado de embriaguez.

O crime de condução sem habilitação legal, que tinha sido descriminalizado em 1995, voltou a ser criminalizado em 1998, com a alteração legal ao Código da Estrada (Decreto-Lei n.º 2/98, de 3 de Janeiro). Em 2000 representou 10% da criminalidade na fase de julgamento e, em 2001, 13,5%.

9. O padrão nacional da criminalidade na fase de julgamento é, assim, hoje, dominado por quatro tipos de crime: crimes de condução de veículo em estado de embriaguez, crimes de condução sem habilitação legal, crimes contra a integridade física e crimes de emissão de cheques sem provisão, que, em 2001, representam, no total, cerca de 50% da criminalidade. O que significa que uma parte substancial da criminalidade que chega a julgamento refere-se a crimes sem dificuldade de investigação, que não requerem, ou só excepcionalmente, diligências de prova (conhecidos por crimes de *investigação estática*). Trata-se de tipos de crime que integram a chamada pequena e média criminalidade e, dentro desta, uma criminalidade de “massa”, constituída pelos crimes de condução sem habilitação legal e condução de veículo em estado de embriaguez.

10. Além das elevadas taxas de arquivamento, é significativo que, na década de 90, cerca de metade dos processos crime (51%) que foram acusados ou pronunciados não chegaram sequer a ser julgados: 25,4% dos processos terminaram por desistência de queixa (atendendo a que apenas os crimes particulares e semi-públicos admitem a desistência de queixa, o seu peso está, naturalmente, influenciado pela relevância destes no conjunto da criminalidade); 12,6% por amnistia; 6,8% por prescrição; e 6,2% por outros motivos, onde se inclui a descriminalização. A extinção do procedimento criminal por prescrição e amnistia são factores concorrentes para a desacreditação da eficácia coercitiva do Estado e da realização da justiça. Na década de 90, apenas 39,3% dos processos acusados ou pronunciados, o que corresponde a 10,7% dos processos de inquérito abertos, foram julgados.

11. Apesar do volume da criminalidade julgada ser substancialmente inferior ao volume da criminalidade acusada ou pronunciada verifica-se uma forte identificação na estrutura da criminalidade na fase de acusação, na fase de julgamento e da criminalidade condenada. Em 2000, os crimes de viação, emissão de cheque sem provisão, ofensa à integridade física, furto e tráfico são os tipos de crime mais frequentes em julgamento e também aqueles onde há um maior número de condenações.

12. No que diz respeito às sanções penais, a reforma do Código Penal de 1995 introduziu alterações que tiveram reflexos na aplicação concreta das penas, existindo variações significativas no período em análise. No sub-período 1990-1995, as penas de prisão efectiva, suspensa e substituída por multa, constituíram as reacções criminais por excelência em todos os anos, representando, no total daquele sub-período, 75,6% das penas aplicadas. Esta situação sofreu uma variação acentuada em 1996. No sub-período 1996-2001 a multa é a pena mais aplicada, aumentando dramaticamente o seu peso relativo [de 23,1% (8 420), em 1995, para 71,7% (40 967), em 2001], o que fez diminuir, naturalmente, o peso relativo de todas as outras penas, em especial da pena de prisão substituída por multa.

13. No que diz respeito ao perfil social dos arguidos a grande maioria dos arguidos é do sexo masculino (85,9% – média 1990-2000), uma percentagem que se mantém sensivelmente constante em todos os anos. Os estrangeiros representam apenas cerca de 2,2%.

A maioria situa-se no escalão etário 31-40 anos (29%), seguido do escalão posterior 41-50 (17%) e do escalão precedente 26-30 (16,6%). Contudo, 26,1% dos arguidos tinham menos de 25 anos (escalões etários 16-21 e 22-25 anos). Este valor é ainda mais significativo se considerarmos as penas aplicadas. As penas mais graves foram aplicadas, na sua maioria, a arguidos com menos de 40 anos. No período 1990-2000, cerca de 61% dos arguidos a quem foi aplicada a pena de prisão efectiva tinham menos de 30 anos, e 21% menos de 21 anos. Estes valores demonstram que a criminalidade grave está significativamente associada à delinquência juvenil, relacionada, sobretudo, com os crimes de furto

qualificado, que, por sua vez, estão associados ao aumento do consumo de droga.

14.No que se refere à situação processual a grande maioria dos arguidos encontrava-se sujeito a termo de identidade e residência (80,5%). Esta percentagem está, naturalmente, relacionada com a natureza da criminalidade acusada, dominada pela pequena e média criminalidade. Em prisão preventiva no processo julgado, ou em outro, estavam, em média, cerca de 4,4% dos arguidos. Os detidos para julgamento representavam cerca de 6,7%, supondo-se que, a maioria, diz respeito a casos de flagrante delito.

Os arguidos sem antecedentes criminais foram, no total do período, cerca de 87,1%. A percentagem de arguidos com antecedentes criminais é especialmente elevada nos casos em que houve aplicação da pena de prisão efectiva. No total do período, 44,8% dos arguidos condenados em prisão efectiva tinham sido condenados anteriormente, o que significa valores elevados de reincidência, associados à criminalidade mais grave.

15.Apesar da criminalidade dominante na fase de julgamento integrar a chamada pequena e média criminalidade, as estatísticas da justiça mostram que é elevada a duração média dos processos, quer na fase de inquérito, quer na fase de julgamento. No período de 1990-2001, os processos crime findos, desde que entraram na fase de julgamento até à decisão final em 1ª instância, demoraram, em média, 435 dias. Mas, se considerarmos a duração dos processos desde a data da prática do crime até à decisão final em primeira instância, a média sobe para 912 dias.

Cerca de 50% dos processos teve, na década de 90, uma duração superior a dois anos e, 14,7%, superior a cinco anos. Considerando apenas a fase de julgamento (desde que o processo entra no tribunal de julgamento até à decisão em primeira instância), a maioria dos processos findos teve duração inferior a um ano (cerca de 62%). Contudo, 19,1% demoraram entre 1 a 2 anos; 8,2%, de 2 a 3 anos; e, cerca de 11%, mais de 3 anos.

Esta situação indicia uma resistência global do sistema, quer na fase de inquérito, quer na fase judicial, às reformas introduzidas com o objectivo de tornar a justiça penal mais expedita. Em estudos realizados, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, sobre as causas da dilação em grandes processos, identificámos vários bloqueios à acção da justiça, muitos deles solucionáveis com um adequado sistema de gestão e administração da justiça.

16. Em Portugal, tal como na generalidade dos países europeus, o debate social e político sobre a justiça é, hoje, dominado por dois factores: a chamada “crise da justiça”, cujos principais sintomas são a grande morosidade, a grande inacessibilidade, o grande desperdício organizacional e administrativo, e a generalização dos movimentos de reforma para a combater.

De facto, independentemente do lastro reformador, assistimos, um pouco por todo o lado, à mobilização dos Estados para a reforma dos sistemas judiciais. As agendas políticas de países tão diversos como Moçambique, Rússia, África do Sul, Colômbia, França, Holanda, entre muitos outros, incluem projectos de reforma da justiça. Por exemplo, na Europa, o sistema judicial holandês está viver um dos processos mais amplos de reforma, através da implementação do programa “Administração da Justiça para o século XXI”. Os principais objectivos deste programa são tornar a justiça mais acessível, mais próxima dos cidadãos e mais aberta à sociedade, combater a morosidade judicial, renovar as infra-estruturas judiciárias, melhorar o desempenho dos tribunais, através da introdução de mecanismos integrados de gestão dos processos e dos tribunais, e criar de meios alternativos de resolução de litígios.

Também em França e Espanha o sistema judicial tem sido objecto de várias medidas reformadoras. A justiça é, também, uma das matérias prioritárias do Conselho da Europa.

Em matéria de justiça penal, o Conselho da Europa considera que “*desde o início dos anos 70 muitos países têm vindo a sentir problemas crescentes na administração da justiça criminal*”. E a situação com que se confrontava a justiça criminal nos vários Estados membros levou o Conselho da Europa, através do

Comité Europeu para os Problemas Criminais (CDPC), a criar um programa de estudos com vista a conhecer, em profundidade, o funcionamento dos sistemas de justiça criminal.

Em 1987, o Comité de Ministros do Conselho Europeu adoptou a Recomendação n.º R (87) 18 sobre a simplificação da justiça penal (adoptada na 410ª reunião dos Delegados dos Ministros). No preâmbulo, enfatiza-se que a demora no tratamento dos processos crime conduz o direito criminal ao descrédito e afecta a própria administração da justiça. Considera-se, ainda, que os atrasos na justiça criminal poderiam ser remediados *“não apenas com os recursos que lhe são atribuídos e a forma como esses recursos são utilizados, mas também, com uma melhor definição das prioridades na condução da política criminal”*. Para tal, recomenda-se aos Estados-membros a adopção de um conjunto de medidas, designadamente o recurso ao princípio da oportunidade dos procedimentos judiciais, a formas de processos especiais para o tratamento de infracções menores, a medidas de descriminalização e a medidas de simplificação processual.

17. Em Portugal, as medidas judiciais mais significativas introduzidas no sistema judicial, nos últimos anos, foram dirigidas à resolução dos problemas da ineficiência e da lentidão da justiça. Na senda deste objectivo, o Código de Processo Penal, que entrou em vigor em 1 de Junho de 1987, propunha construir um sistema processual que permitisse alcançar, na máxima medida possível e no mais curto prazo, as finalidades de realização da justiça através da simplificação, desburocratização e aceleração da tramitação processual. Para tal, incorporava um conjunto de medidas, de que demos conta, onde se incluíam as formas especiais de processo dirigidas à pequena e média criminalidade - os processos sumário e sumaríssimo -, e o instituto da suspensão provisória do processo com injunções e regras de conduta, mecanismo que opera na fase do inquérito. Assim, perante a estrutura da criminalidade registada, o legislador português, à semelhança de outros sistemas judiciais, apostou na introdução de formas processuais especiais, alternativas ao processo penal comum, com

procedimentos mais formais e mais ritualizados e, conseqüentemente, com maior duração legal.

A introdução destas novas formas de processo, com procedimentos mais simples, visava possibilitar respostas mais adequadas e eficazes à pequena e média criminalidade, não só através da introdução de mecanismos de celeridade, sobretudo nos processos sumários, mas também de mecanismos de consenso, vertente mais presente nos processos sumaríssimos e na suspensão provisória do processo. A celeridade e o consenso são princípios que visam, além de objectivos de produtividade e eficácia, também objectivos de prevenção geral positiva e de integração social do arguido.

18. Dez anos volvidos sobre a introdução daqueles institutos, o legislador veio denunciar, em 1997, o falhanço das reformas, reconhecendo que não foi possível alcançar, na prática, os objectivos de celeridade e eficácia por elas prosseguidos. Esta constatação levou à introdução de alterações significativas ao Código de Processo Penal, pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, incluindo alterações aos processos especiais, procurando criar condições para que, na prática, fosse dada expressão efectiva a estas formas de processo. De entre as alterações, destacamos o alargamento da moldura penal abstracta da pena de prisão aplicável ao crime objecto do processo sumaríssimo e a criação de uma nova forma de processo especial — o processo abreviado.

19. Ao analisarmos a utilização das formas especiais de processo conclui-se que, apesar das reformas legais, na prática assume visibilidade pouco significativa a distinção no tratamento processual entre a pequena e média criminalidade, por um lado, e a criminalidade mais grave, por outro. A tendência judiciária é, ainda, a de tratar, de forma uniforme, os diversos tipos de crime, não recorrendo aos expedientes processuais mais céleres, mais desburocratizados e consensuais já previstos na ordem jurídica, o que naturalmente se traduz em maiores índices de ineficiência e de ineficácia e em maiores desperdícios, claramente mostrados pelas estatísticas apresentadas no capítulo 1, em especial as relativas às pendências e à duração processual.

Na década de 90, em média, cerca 86% dos processos crime findos foram julgados sob a forma de processo comum, revelando um peso muito pouco significativo dos processos especiais na totalidade dos processos julgados. Estes últimos representaram (em média) 14% do total de processos findos, sendo, na sua quase totalidade, processos sumários (12,5%).

20. Os dados da nossa investigação coloca-nos face a três conclusões fundamentais e a duas perplexidades. A primeira conclusão é que a justiça penal continua dominada pela ideia de crise, cujos principais sintomas são a morosidade, o grande desperdício organizacional e administrativo, a opacidade do sistema e a sua grande ineficiência, quer no combate à criminalidade complexa, cometida por agentes económica e politicamente poderosos e, ou, com recurso a sofisticados meios, quer à pequena e média criminalidade urbana que provoca nas populações fortes sentimentos de insegurança.

A segunda conclusão é que os tipos de crime que, quantitativamente, dominam o sistema judicial português na fase de julgamento, por isso, os mais acusados, são tipos de crime puníveis com penas de multa ou com penas de prisão, cujo limite máximo da moldura penal, em abstracto, não é superior a cinco anos e que integram a chamada pequena e média criminalidade e, dentro desta, uma criminalidade de “massa”, constituída pelos crimes de condução sem habilitação legal e crimes de condução em estado de embriaguez.

Se juntarmos a estes crimes, os crimes de emissão de cheques sem provisão, que apesar da descriminalização dos chamados cheques de garantia, ainda continuam a ter um peso significativo, verificamos que uma parte significativa da criminalidade julgada (nos dois últimos anos estes três tipos de crime representam cerca de 40% dessa criminalidade) diz respeito a crimes em que não é necessário proceder a diligências de investigação.

A terceira conclusão é que o ordenamento jurídico penal português prevê, há mais de uma década, formas especiais de processo com procedimentos mais simplificados. Estas formas de processo incluem mecanismos de celeridade e de consenso e são, hoje, comumente consideradas como instrumentos

fundamentais para o funcionamento do sistema de justiça penal. A ideia central que a elas preside é que o sistema não pode tratar toda a criminalidade da mesma forma comum, ritualizada e formal, devendo canalizar os maiores esforços para os casos mais complexos. Os processos especiais surgiram nos diferentes ordenamentos jurídicos com o objectivo central de atacar a lentidão da justiça, a massificação de determinados tipos de delinquência, mas, também, com o objectivo de encontrar novas e mais eficazes formas de integração social dos arguidos, através da introdução e alargamento de espaços de consenso.

A primeira perplexidade decorre dos indicadores estatísticos apresentados. Num quadro de recursos humanos e materiais escassos não se compreende porque razão estas formas de processo, menos formais, menos ritualizadas, menos burocráticas, são tão sub-utilizadas. O que leva a que se deixe que um conflito se mantenha no sistema a acumular desperdícios quando poderia dele sair rapidamente com muito menos custos, quer económicos, quer sociais? Sabe-se que quanto mais rápida for a decisão judicial mais activamente actuam os objectivos de prevenção geral e especial subjacentes à pena e, por essa via da prevenção, poder-se-á, não só diminuir o volume da litigiosidade e a possibilidade de reincidência, como também aumentar a pacificação social. Neste sentido, a Recomendação nº R (87) do Comité de Ministros do Conselho da Europa chama a atenção para o facto de a resposta tardia da justiça penal a colocar em descrédito, para além de prejudicar uma possível reintegração do arguido na sociedade e na ordem jurídica.

A segunda perplexidade é, especialmente, intrigante. Por um lado, ao lermos a exposição de motivos do legislador do Código Penal de 1987 verificamos que era grande a expectativa nestas formas de processo como resposta, de forma célere, à grande maioria da criminalidade. Por outro lado, vários juristas que escreveram sobre esta matéria vêem nestas formas de processo, embora defendendo alguns ajustamentos, uma resposta eficaz para o descongestionamento do volume da criminalidade nos tribunais. Também os operadores judiciários, em geral, e, em especial, aqueles que têm funções de coordenação e gestão, com quem falámos

ou que escreveram sobre o assunto, reconhecem àqueles mecanismos processuais as virtualidades anunciadas pelo legislador.

A perplexidade é esta. Porque é que num quadro em que tudo parece conjugar-se para uma forte utilização destas formas de processo, o sistema judicial é tão selectivo na sua utilização? Apesar das vantagens, por todos reconhecidas, e apesar das reformas no sentido de estimular a sua aplicação, a verdade é que as estatísticas mostram que aquelas medidas continuam com um baixo nível de aplicação no nosso sistema judicial, ao contrário do que acontece em outros países europeus.

O que significa que, apesar de todos os esforços legais e institucionais, das vantagens comumente reconhecidas, o sistema judicial continua basicamente imune a estas formas de processo. Como mostrámos, todas as formas especiais de processo têm uma utilização muito longe das suas potencialidades e denunciam desempenhos muito desiguais por parte dos magistrados, e, para alguns deles, são “absolutamente desconhecidas”.

21. Face à enorme disjunção entre o sucesso teórico daquelas medidas e o seu insucesso prático, procurámos identificar os principais problemas e bloqueios à sua aplicação. Para tal, realizámos entrevistas a agentes judiciais e promovemos um painel de discussão sobre esta matéria em que intervieram magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e advogados. Além dos problemas e bloqueios identificados, existem, por certo, outros e aqueles de que damos conta merecerão, ainda, outras abordagens. Estes foram, contudo, aqueles que o trabalho de campo junto dos diferentes agentes judiciais levou a considerar como fundamentais. Alguns dos problemas enunciados não estão directamente relacionados com a utilização dos processos especiais, contudo, pela sua pertinência e pelo seu “contributo” para a ineficácia da justiça penal, em geral, consideramos importante incluí-los.

22. Os problemas e bloqueios identificados levou-nos a agregá-los nas seguintes categorias. A primeira diz respeito aos bloqueios legais, que incluem questões relacionadas com o princípio da oportunidade; com a ideia de

descriminalização e de desjudicialização de determinadas práticas sociais; com o segredo de justiça, em especial, no âmbito da pequena e média criminalidade; com a interpretação do conceito de primeiro dia útil para a apresentação dos arguidos detidos em flagrante delito; com a intervenção do juiz no processo sumaríssimo; com o arbitramento da indemnização cível aos ofendidos e o alargamento da moldura penal naquela forma de processo; com a contagem do prazo de 90 dias para a execução do inquérito nos processos abreviados; com o facto de o processo abreviado ter o mesmo tratamento na fase de julgamento do processo comum; com o conceito de “provas simples e evidentes” no âmbito do processo abreviado; ainda nesta forma de processo, com a possibilidade de apresentação de requerimento de abertura de instrução; e com a intervenção do juiz de instrução criminal na suspensão provisória do processo.

A segunda categoria designámo-la de problemas e bloqueios organizacionais. Como acima referimos, um dos sintomas da crise da justiça penal é o grande desperdício organizacional e administrativo. As reformas da justiça nos diferentes países da Europa, têm vindo, progressivamente, a incluir medidas no domínio da administração e gestão do sistema judicial. Reconhece-se que muitos dos problemas e dos bloqueios da justiça resultam da excessiva burocratização do sistema judicial, das disfuncionalidades e das desarticulações no seu funcionamento, do não cumprimento dos prazos processuais, por parte dos magistrados, do andamento aparente dos processos, factores que provocam morosidade e geram enormes desperdícios. Muitos desses problemas, já identificados, são-nos, também, agora, referidos como problemas concorrentes para a falta de eficácia de muitas das reformas processuais. De entre os identificados, de que damos conta no capítulo 3, salientamos os seguintes: a tendência geral do sistema de tratar de forma igual, situações desiguais; a necessidade de introduzir mudanças nalgumas características estruturais do sistema judicial, como é o caso do recrutamento interno para o exercício de determinadas funções, dos requisitos para a progressão na carreira e dos critérios que presidem às inspecções dos magistrados e, conseqüentemente, à sua classificação de serviço; e os desempenhos desiguais.

Uma terceira categoria diz respeito aos turnos nos tribunais. Neste âmbito, os problemas identificados, dizem, sobretudo, respeito aos julgamentos em processo sumário. Como se viu, por causa desses problemas, uma parte significativa da criminalidade que poderia ser imediatamente julgada em processo sumário, é “transferida” para o processo comum.

A quarta categoria inclui problemas do âmbito dos recursos materiais e humanos. De entre as questões levantadas, salientamos as duas seguintes: a entrada em vigor de leis estruturantes do sistema judicial, como é o caso das leis de processo, exige a criação de condições prévias para o seu funcionamento, porque só assim se evitará a emergência de alguns efeitos perversos, e a necessidade de conclusão do processo de informatização dos tribunais e de todo o sistema judicial, de importância crucial para o sistema de justiça. Mas, este processo tem que ser feito de forma coerente e articulada. No caso da investigação criminal, parece-nos uma forte irracionalidade que se continue a despender recursos no desenvolvimento de programas informáticos que não sejam compatíveis e não possibilitem o funcionamento em rede de todas as organizações envolvidas na investigação criminal, em especial as polícias e o Ministério Público.

Com a revisão do Código de Processo Penal, através da Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, e com a publicação da Lei de Organização da Investigação Criminal, a PSP e a GNR passaram a desempenhar um papel central na investigação criminal. Esta nova situação obrigou à definição de um novo enquadramento institucional do relacionamento entre o Ministério Público e os órgãos policiais e ao seu ajustamento prático. Da nossa investigação resulta que há uma grande heterogeneidade de procedimentos na gestão do inquérito por parte do Ministério Público e, conseqüentemente, na articulação entre os magistrados do Ministério Público e as polícias. Foram, ainda, identificados alguns problemas de articulação com fortes reflexos na condução do inquérito.

O quinto grupo de problemas agregámo-los na categoria bloqueios culturais. É reconhecido que o sistema de justiça, no seu conjunto, manifesta uma enorme resistência à mudança e à abertura à modernidade. Apesar das alterações legais,

o sistema teima em ser rotineiro, burocrático, a proceder como sempre fez. Os operadores judiciários entrevistados são unânimes em reconhecer ao domínio desta cultura judiciária de resistência à mudança um lugar central no conjunto de bloqueios à aplicação das formas especiais de processo.

A sexta, e última, categoria de problemas refere-se à formação inicial e permanente. A nossa investigação permite-nos concluir pela ausência de programas sistemáticos e integrados de formação permanente no que respeita às reformas processuais e, conseqüentemente, em relação às formas especiais de processo. Dada a enorme importância destas medidas, por todos reconhecida, seria fundamental, quer para a sua promoção, quer para a sua eficácia, que a introdução no sistema de justiça fosse acompanhada de programas de formação alargados. Apesar de nos ter sido referida a existência, há alguns anos, de acções de sensibilização, junto de alguns magistrados, no âmbito da gestão do inquérito, promovidas pela PGR, a avaliar pela opinião dos nossos entrevistados, terão sido insuficientes ou de pouca eficácia. Foram, ainda, levantadas questões relacionadas com a formação dos funcionários a desempenharem funções junto do Ministério Público e com a formação dos agentes policiais.

Já escrevemos, que, apesar das mudanças estruturais na sociedade portuguesa, mantêm-se basicamente inalteradas as áreas do direito relevantes e as matérias leccionadas nas faculdades de direito. Não parece existir a preocupação de que a formação jurídica se adapte à evolução da realidade sócio-jurídica. A deficiência ou o desajustamento da formação clássica também se acentua pela via das metodologias pedagógicas que, por exemplo, poderiam privilegiar uma aprendizagem mais prática. Por outro lado, a formação jurídica, incluindo a formação no Centro de Estudos Judiciários, é, sobretudo, pautada por critérios técnico-jurídicos, deixando de fora outros vectores importantes de formação, fundamentais para a edificação de uma nova cultura jurídica e judiciária. Esta foi, também, uma lacuna de formação apontada pelos agentes judiciais com reflexos muito negativos na eficácia da investigação criminal.

O sistema judicial está, hoje, a desempenhar as suas funções num novo contexto social, político e cultural. Para responder a este novo contexto, a

formação dos agentes judiciais, quer a formação inicial, quer a formação permanente, assumem um papel central nos projectos de reforma estrutural do sistema, que, cada vez mais, deverão ser dirigidos, não só ao aumento da sua eficácia, mas também à renovação da cultura judiciária e à melhoria da qualidade da justiça.

Finalmente, a nossa investigação permite-nos tirar a seguinte conclusão central. Para a promoção da eficácia da justiça penal, pensamos que é necessário avaliar a possibilidade de descriminalização e, ou, desjudicialização de alguns tipos de crime, de forma a diminuir o volume dos processos nos tribunais. Mas é, sobretudo, fundamental promover os mecanismos de celeridade e consenso existentes no ordenamento jurídico-penal português (processo sumário, sumaríssimo, abreviado e a suspensão provisória do processo), de forma a que a criminalidade não seja tendencialmente tratada da mesma forma comum (processo comum), ritualizada e formal. O Estado deve canalizar os maiores esforços para a investigação criminal e para a resolução dos crimes mais complexos. Para tal, não bastam as reformas processuais. Pensamos que é fundamental criar uma dinâmica de mudança no sentido de promover, quer uma cultura judiciária diferente, orientada para aprofundar a conexão entre cidadania e justiça, quer a racionalização do sistema judicial, através de uma nova filosofia organizacional que permita maior eficácia na gestão dos tribunais, dos processos e dos recursos humanos, e que minimize os desempenhos desiguais, os desperdícios e os actos inúteis.

Anexo
Painel de Magistrados e Advogados
25-05-02

Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

Intervenientes⁴²:

Magistrados Judiciais: Dra. Ana Paula Guedes; Dra. Cacilda Maria Sena; Dr. João Ataíde; Dr. Mouraz Lopes; Dra. Paula Roberto.

Magistrados do Ministério Público: Dr. Jorge Duarte; Dr. José Carlos Franco; Dr. Luís Filipe Constantino; Dr. Manuel Gonçalves; Dra. Maria Hortênsia Calçada.

Advogados: Prof. Doutor Germano Marques da Silva Dr. Jacob Simões Dr. Rodrigo Santiago Dr. Rui da Silva Leal Dr. Seguro Pereira.

OPJ: Dra. Conceição Gomes e Dr. João Pedroso

A-1: Julgo que o problema da demora excessiva do processo penal português não é um problema de lei, não é um problema de processo, é um problema de orgânica. Se formos a ver nas estatísticas, há processos que demoram, fundamentalmente na fase de investigação, anos e anos, contribuindo para falsear as médias. Há um fenómeno efectivamente novo na justiça portuguesa que são os grandes processos com um grande volume de arquivados, envolvendo milhares de documentos e tudo isto se arrasta indefinidamente em termos de investigação. E aí é que pouco se tem feito. Ninguém tem a coragem de estabelecer prazos limites para a investigação. A lei (o CPP) estabelece prazos normais para a investigação, mas é a mesma coisa que não estabelecer, porque não são minimamente respeitados. Porque não tem consequência nenhuma, com esta facilidade o processo pode durar 6 meses ou 6 anos em termos de investigação se não ocorrer, entretanto, a prescrição, e hoje é difícil ocorrer depois das emendas na lei. Há um processo que pode, por se ter mais interesse

⁴² As citações dos discursos dos operadores judiciários são identificadas por J, MP e A, querendo significar, respectivamente, juiz, magistrado do Ministério Público e advogado, seguido de um número atribuído a cada um dos intervenientes, em função da ordem da sua primeira intervenção no respectivo painel. Esta ordem é completamente diferente da que consta da lista de intervenientes, em que os participantes foram identificados por ordem alfabética, de acordo com o nome usado no painel.

em apressar, passar à frente, o resto é para quando houver tempo, porque a máquina, a organização, não dá resposta a tudo.

OPJ: Mas, pensa que as alterações orgânicas com a criação dos DIAP's trouxeram mais eficácia à investigação?

A-1: Eu encontro eficácia, o problema está no volume de processos que chegam aos tribunais. Se não fossem todas estas reformas, então não sei onde é que nós estaríamos.

MP-1: Os dados estatísticos, e eu afirmo já que não conheço os dados actuais, continuam a identificar o problema aí na investigação, mas, às vezes, nós temos uma preocupação, mesmo naqueles casos que nem sequer são urgentes, em colocar celeridade no inquérito porque a situação envolvente, apesar de não ser urgente nos termos da lei, para nós a situação humana em causa é urgente. Mas, depois, em termos de agendamento, o processo não anda porque os tribunais têm muitos processos. O juiz tem de julgar muitos processos, sejam eles de natureza cível, jurisdição de menores, sejam eles processos crime. O que então acontece é que o inquérito demora 6 meses, às vezes, 3 meses, 2 meses e nós somos confrontados com a notificação do dia de julgamento para 2003, 2004. Eu admito que haja problemas na investigação, agora, eu tenho a ideia que as inspecções do MP têm posto muito o acento tónico na questão da celeridade e na questão das prescrições. Eu tenho conhecimento que há processos disciplinares na sequência de identificação de situações de prescrições. Tenho a ideia que na inspecção dos magistrados judiciais a questão das prescrições não é uma questão assim tão analisada. Por exemplo, no tribunal onde estou é muito frequente ocorrerem prescrições, nomeadamente de delitos cujo prazo de prescrição é muito reduzido (caso de injúrias ou de difamações). Prescrevem muitas delas! Porque o juiz não tem agenda para os julgar.

MP-2: Mas na fase de julgamento!

MP-1: Exactamente, ou seja, o prazo é respeitado na fase de inquérito e, entretanto, chega-se à fase de julgamento, e o agendamento do julgamento é colocado para 2003, perto de 2004 e ...prescreve! Por isso, é que gostaria de ver como é que estão a ser analisados os últimos dados estatísticos relativamente a esta realidade, porque se calhar há aqui uma alteração. É muito fácil, dizer que o problema está na investigação...tenho algumas dúvidas.

OPJ: Eu vou mostrar os dados que temos. Esta linha representa a duração média dos processos desde o início do crime até à decisão no tribunal de 1ª instância. Esta, desde o início do crime, até ao início da fase de julgamento, que inclui a fase de instrução. Não dispomos de dados estatísticos que nos indiquem apenas a fase de inquérito.

A-1: É um problema de orgânica. Nós sabemos, hoje, que há um tribunal em Lisboa que só processos por transgressões da Via Verde tem pendentes 20 000! Já viram o que esses 20 000 processos implicam! O tempo em termos de secretariado que isso implica! No Tribunal de Vila Franca, os processos relativos a bilhetes de comboio são aos milhares. Isso só quando entra na fase de julgamento. Há aqui um problema de orgânica em termos de resposta!!

Eu julgo que, em primeiro lugar, o grande problema é um problema de orgânica de capacidade de resposta ao volume de solicitações. Em segundo lugar, em termos de julgamento, não há agenda, não há agenda que resista!

J-1: Quanto à questão da agenda dos juizes e ao problema das prescrições, eu acho que a última alteração relativamente à orgânica dos tribunais foi infeliz. Não foi até ao limite das especialidades, extinguiu os tribunais de círculo, mas isso é uma guerra que já me canso há dez anos de combater, e podia ter acentuado as especialidades. Há, também, e aqui começo já a assumir as culpas da minha magistratura, uma cultura de excesso de erudição, pouca sensibilidade para a jurisdição. Mas os juizes são sempre o último destinatário porque os verdadeiros utentes são o MP e os assistentes, portanto, são as pessoas que propõem o caso em juízo e que são mais reactivos do que pró-activos; no início, poderia haver mais eficácia.

Os conteúdos funcionais de cada uma das magistraturas devem ser perceptíveis e devem ser assumidos de uma forma estanque porque é muito difícil assumir ou tentar mudar as coisas. Entramos em aspectos orgânicos em que nada me é possível fazer! E é evidente que eu não posso assumir aquilo em que não posso intervir.

J-2: Partiria para uma análise mais global do nosso sistema processual penal. Há um problema de completa ausência de diferenciação e completa ausência de visibilidade.

De diferenciação, desde logo, ao nível processual. Se efectivamente existem formas de processos especiais e a forma de processo comum, certo é que esta diferenciação praticamente não tem reflexos nas estatísticas judiciais tendo em atenção o que se passa nos tribunais. Eles próprios são diferenciados. Não podemos, hoje, por exemplo, comparar o que se passa na justiça criminal em Lisboa, no Porto, em Aveiro e Braga e Setúbal, com o que se passa no resto do país. No resto do país, a justiça processual penal, atrevo-me a dizer, está em dia. Há, eventualmente, problemas muito concretos e aqui alertava para a necessidade de se fazerem estudos de campo que permitem identificar esses problemas. O que me parece é que, aparentemente, a justiça, fora dos grandes centros citados, salvo algumas excepções por virtude de alguma senhora magistrada que está grávida e está ausente há 3 meses ou por ausência de um magistrado do MP substituído por um representante há 6 meses e que poucos conhecimentos tem da matéria, na generalidade o sistema funciona. Onde não funciona é nos grandes centros. E onde se colocam, na generalidade, os problemas é nesses grandes centros. A absoluta falta de diferenciação na análise do sistema provoca depois confusões a nível de generalização de culpas e de outros tipos de diagnóstico. É evidente que quando o DIAP tem milhares de processos de transgressões ou de processos de injúrias em Lisboa e tem cem magistrados não pode resolver os problemas que comporta como, por exemplo, num círculo judicial de pequena ou média dimensão onde o MP tem toda a capacidade para trazer as coisas em dia, e só não o faz porque não quer, ou não sabe, ou não pode, ou o juiz não tem, eventualmente, a capacidade de marcar os

juízos para as datas certas. É preciso fazer esta diferenciação global no sistema processual, mas, também, entre o sistema e as reformas legislativas que lhe são destinadas.

Outro problema é o problema da visibilidade. Hoje transmite-se uma imagem da justiça com base nestas situações que não são situações globalmente reais, são situações que existem no tribunal x ou no tribunal y e que depois, na opinião pública, são tidas como generalizadas. Mas não é isso o que realmente acontece. Esta falta de visibilidade parece-me que é absolutamente essencial, para que se tracem diagnósticos reais.

OPJ: Voltando à questão da orgânica, tenho aqui o movimento do DIAP de Lisboa, por exemplo, em 2000, entraram 79 638 processos. No DIAP do Porto, 32 542. Será que os DIAPS estão organizados para tratar eficazmente este volume de criminalidade, considerando que a maioria é pequena e média criminalidade?

J-3: Não podemos esquecer-nos das polícias que estão na investigação.

OPJ: Como é que é que está a ser feita essa articulação com as polícias?

MP-3: Não podemos só falar da fase de julgamento, não podemos só falar da fase de investigação isoladamente. Isso é um dos grandes perigos. Os DIAP's têm uma virtualidade que é a de poder potenciar sinergias em termos de especialização e conhecimento profundo da temática da criminalidade. Têm um perigo também que é o de o magistrado do Ministério Público aproximar-se muito mais do paradigma policial, ou seja, identificar-se muito com a polícia, podendo perder a visão de conjunto no sentido de "estar a fazer justiça num caso concreto" e perder a noção do que vai acontecer a seguir nos processos. Paralelamente, existe um segundo risco que é este: com números da ordem dos 39 000, 70 000, 80 000 inquéritos/ano, é extremamente fácil cairmos numa lógica de produção, em vez de uma lógica de justiça, ou seja, vamos trabalhar para "matar" estatísticas, em vez de nos preocuparmos com o caso concreto o que, conseqüentemente, leva à segunda parte do debate. Se eu estou preocupado em

“matar” inquéritos, não me preocupo em fazer uma suspensão, que me dá muito mais trabalho do que fazer uma acusação; faço uma acusação, por exemplo, no caso do consumo de droga em cinco minutos, se suspendo um processo de consumo em cinco meses, durante cinco meses vou-me preocupar com aquele rapaz.

MP-2: Muitas vezes o processo está pendente 5, 8 meses, 1 ano ou 2 anos, conforme a gravidade que justifica a aplicação da suspensão provisória e são processos que estão pendentes...

MP-3: E que, depois, quando são arquivados, não são distinguidos estatisticamente. Diz-se que o inquérito durou 3 anos...

MP-2: Exactamente, e ele não está atrasado, não está à espera de nada.

MP-1: As estatísticas, como já aqui foi dito, não são completamente fiáveis e não distinguem o fim do inquérito. Se o processo foi arquivado, se foi acusado. Foi arquivado porquê? Por falta de prova, por ser impossível o procedimento criminal, por ser suspenso e porque não foi cumprida a injunção. Depois as estatísticas não distinguem se o processo foi para o TIC, se foi pronunciado ou se não foi pronunciado. Estas etapas processuais têm de ser bem reflectidas nas estatísticas para se poder tirar qualquer conclusão. Mas voltando ao problema dos DIAP's, com a experiência que tenho de DIAP, não posso esquecer que o DIAP, que tem uma imensa potencialidade, depende também imensamente do que se passa antes na fase de investigação, nas polícias. Porque se há magistrados no DIAP que se podem acomodar no sentido de “eu recebo o inquérito quando vem da polícia, vem bem ou mal instruído” e na lógica de despachar processos, nem “leio duas vezes o que lá está”, e pura e simplesmente arquiva. Mas no momento em que vem da polícia, posso ter estado 3, 4 ou 5 anos à espera de um simples exame ou de autógrafos recolhidos no inquérito.

MP-2: E continua! Temos processos a aguardar muito tempo os resultados do Laboratório de Polícia Científica!!

MP-3: Nos processos de droga onde há preventivos, até há muito pouco tempo, no DIAP de, o LPC de, nos processos de tráfico de droga, com presos preventivos, durante muito tempo não vinha um exame de droga, regra geral, antes de 7 meses!

OPJ: Este potencial dos DIAP's ...

MP-3: Potencial positivo!

OPJ: Potencial positivo no sentido de terem estruturas que podem permitir mais eficácia na investigação. Depois fala na fase anterior – a fase das polícias. Na verdade, e corrijam-me se estou errada, o inquérito quando é aberto não tem um prazo para as polícias e um prazo para o Ministério Público. Há aqui também uma questão de articulação com as polícias. Como funciona essa articulação?

MP-2: O inquérito enquanto está na Polícia, naturalmente, que está na dependência do Ministério Público também. O ano passado, no DIAP de, por exemplo, movimentámos 55 498 inquéritos. Temos e tivemos durante o ano todo o Dr. Em Outubro foi para o e nós ficamos sem menos 2 ou 3 magistrados. O quadro de magistrados do DIAP do é de 25 magistrados do Ministério Público. Com este número de inquéritos movimentados, é impossível aos magistrados que lá estão fazerem eles próprios a investigação e uma investigação mais cuidada. O que é que acontece? Grande parte dos inquéritos que dizem respeito a uma pequena e média criminalidade, poderia dizer que 70, 75% dos crimes são de pequena e média criminalidade, temos que delegar a investigação nos órgãos de polícia criminal. Porque nós não temos capacidade de fazer a investigação nos tribunais. No relacionamento com a Polícia, quer a Polícia Judiciária, quer com outros órgãos de polícia criminal das actividades económicas, quer com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, quer com a Brigada Fiscal da GNR, nós fazemos reuniões e tentamos articular-nos de

maneira a podermos simplificar e a haver uma aproximação muito grande entre magistrados e polícia a quem delegamos a investigação. Temos tido alguns resultados. Os resultados dependem de nós, mas também não podemos apresentar os resultados que gostaríamos porque a própria polícia não está preparada.

Basta dizer que, com a nova entrada em vigor da Lei da Investigação Criminal, foi o caos e vai ser o caos para a investigação criminal. Disse-o antes e continuo a dizê-lo porque foi o caos e vai continuar a ser, ainda, pior porque grande parte da criminalidade que era investigada pela Polícia Judiciária passou a ser da competência da PSP e da GNR que não tem, nem estruturas, nem conhecimento para fazer investigações. O bloqueio começa, desde logo, no próprio levantamento dos autos de notícia. Porque dos autos de notícia (e isso depois leva-nos para a segunda parte quando falamos dos processos especiais, nomeadamente para o processo abreviado e até para o processo sumaríssimo) devia logo resultar um conjunto de prova ou um conjunto de elementos que permitissem logo chegar o mais eficaz e rapidamente possível à conclusão do inquérito, ou a fazer-se a audiência quase de imediato, só que, normalmente, os autos mal elaborados, mal redigidos, muitas vezes de difícil compreensão, conforme são elaborados por este ou por aquele agente (que não tem culpa) mais preparado, ou menos preparado.

Grande parte das ocorrências são ocorrências de rua, os autos, que são registados como NUIPC's, são levantados por agentes que têm poucas habilitações literárias, e os próprios factos não estão bem descritos nos autos de notícia. Nós temos que os trabalhar. E depois com que meios?

No, temos 300 homens, mas temos 30 computadores. Trezentos homens... 30 computadores... Estou a falar de polícias!! Só no núcleo de investigação policial da PSP. Aliás, o número de homens necessários para a investigação foi calculado, também, com o Sr. Comandante e, portanto, com alguns responsáveis da Polícia, atendendo à previsibilidade do aumento de participações. Desde há 2 anos que nós temos reuniões sistemáticas, inclusivamente para os alertar para algumas dificuldades na investigação criminal. No que respeita à sua formação, houve, também, vários cursos na Escola

Superior de Polícia, quer para a polícia, quer para a GNR. Penso que eles receberam formação, mas, mesmo assim, eles não estão preparados.

Há um problema de formação. Eu já disse isto antes várias vezes, por escrito, superiormente. Basta dizer que há duas semanas atrás, a Polícia (PSP) do Distrito do, tinha 3500 participações por registar.

OPJ: Tem esta percepção?

A-1: Não tenho dúvida nenhuma! Há 20 anos atrás, na PSP havia 20 000 guardas da Polícia e desses 20 000 guardas, 19 000 tinham a 4ª classe. É evidente que a situação, entretanto, melhorou, mas melhorou com as novas formações, nas Escolas de Polícia, na Escola Prática de Polícia. Não era tradição das polícias ocupar os gabinetes de investigação. Os gabinetes de investigação eram, sobretudo, ocupados por quem já não tinha forças para andar na rua.

MP-2: O que acontece a partir dos 50 anos.

A-1: Por isso, grande parte dos elementos da Polícia não têm preparação nenhuma, e isso é um dos grandes problemas de hoje, da própria investigação. Acaba por ser uma investigação puramente burocrática. E, com um bocadinho de jeito, eles agradecem muito que lhes ditem. O advogado a acompanhar o caso que dite...

MP-3: Como é que é possível, falando de um exemplo que é chocante, naquele caso do semáforo, a polícia não ter isolado o semáforo de forma a permitir uma intervenção técnica!

OPJ: O Ministério Público não podia ter suprido essa ineficiência?

MP-3: E sabe quando? Quando é que isso chegou ao conhecimento do Ministério Público?

A-2: O Ministério Público teve conhecimento como qualquer cidadão!

MP-3: Mas passado quanto tempo?

A-2: Pela televisão, no próprio dia!

OPJ: Esta questão leva-nos ao problema da articulação das polícias com o Ministério Público. Pensam que essa articulação está a funcionar bem?

A-2: O que me parece é que está tudo trocado! As polícias não estão vocacionadas para receber depoimentos de testemunhas ou de arguidos ou seja de quem for! Não é para isso que as polícias existem! As polícias têm que existir para andar no terreno, para investigar. Agora quem tem que estar vocacionado para receber depoimentos, tem que ser o Ministério Público e o juiz de instrução. Julgo que seria (provavelmente o ovo de Colombo) bom pensar-se na solução de não reduzir a escrito os depoimentos em inquérito e em instrução, mas gravá-los. E depois, os advogados, ou do arguido ou do assistente, quando chega à altura de analisar o inquérito, ou a instrução e verificar se há ou não indícios, se concorda ou não com a decisão do Ministério Público ou com a decisão do JIC, vão ouvir as cassetes como nós advogados dizemos que os Srs. Desembargadores deveriam fazer que é ouvir as cassetes. Eu prefiro ouvir cassetes e levar as cassetes ao tribunal, pedindo que me dêem uma cópia gravada e ouvir calmamente no meu escritório, do que estar durante o inquérito sentado ou em pé a ler um processo que às vezes tem milhares de folhas, ou então pedir cópia a 200\$ cada uma. Eu prefiro ouvir as cassetes e se gravássemos as declarações no inquérito e na instrução tudo era muitíssimo mais rápido. E tirávamos este serviço às polícias que há anos e anos fazem isso sempre mal e cada vez pior!

A-1: As polícias não trabalham assim tão mal.

Eu quero conduzir o problema para a pequena e média criminalidade porque esta sim é maltratada.

A-3: Falar de investigação, estamos a brincar, é brincadeira, aldrabice. Não há investigação nenhuma. O que se faz, quer na Polícia, quer no Ministério Público é ouvir testemunhas! Eu nunca vi nenhum Delegado, nem Procurador-Adjunto do MP sair do tribunal para investigar um crime de homicídio ou para investigar seja o que for. Não há investigação nenhuma! E uma coisa que para mim constitui motivo de profunda surpresa: porque razão nos crimes particulares há de haver inquérito a realizar pelo Ministério Público! Porque não havemos de ser nós?

Se vamos falar da pequena criminalidade, a investigação é feita às revoadas.

Vamos dizer as coisas como elas são! O Ministério Público não investiga! E depois há outra questão: o Código de Processo Penal não está em vigor! É mentira! Ninguém aplica nada disto! Mais de metade dos artigos não são aplicados! O que se passa é como se ainda estivesse em vigor o Código de Processo Penal de 1929! Nada mudou porquê? Porque todos nós somos conservadores! A democracia é o reino da responsabilidade, da co-responsabilização, temos que trabalhar! Ninguém trabalha! Chega-se à sexta-feira, ao meio-dia, “até amanhã se Deus quiser”!!!

MP-1: Se bem percebi, o Sr. Dr. põe o acento tónico nos problemas dos atrasos e da morosidade em Portugal, na preguiça.

A-3: Exacto!

MP-1: E na irresponsabilidade!

A-3: O Ministério Público é, hoje em dia, uma magistratura completamente desmotivada! É um corpo de funcionários que cumpre rigorosamente os horários.

OPJ: Penso que temos aqui dois tipos de questões: por um lado, uma magistratura que é, sobretudo, reactiva na investigação da criminalidade, o que tem consequências várias no decurso da investigação, designadamente na sua

dilação; por outro lado, temos a questão das práticas que se mantêm apesar das alterações legais.

A-1: Há aqui este fenómeno da polícia. Estou a pensar não na PJ, mas na PSP e na GNR. A polícia aparece na investigação por reconhecimento da carência de quadros no Ministério Público para fazer a investigação. É muito mais fácil contratar polícias do que magistrados! Quando os quadros do Ministério Público, com o volume de processos que têm, não conseguem dar resposta dentro do tempo que se desejava, o que é que se faz? Então passa-se para a Polícia! Mas ninguém pensou se a Polícia estava preparada, se tinha quadros. Aumenta-se a carga de trabalho em termos de investigação, mas se formos ver as estatísticas não se aumentaram os quadros da polícia e não se investiu na formação de polícias para a investigação.

OPJ: Mas o Ministério Público, desde logo, ao nível dos DIAP's, está preparado e organizado para coordenar os inquéritos?

MP-2: Está.

OPJ: O Ministério Público acompanha o inquérito de modo a, no decurso da investigação, dar-se conta que há uma diligência que devia ser feita e manda fazer, ou fica à espera 4 meses, 5 meses ou mais que a polícia lhe devolva o inquérito?

MP-2: Não senhor.

MP-3: Há duas realidades diferentes, quer no DIAP do Porto, quer no DIAP de Lisboa. Há secções especializadas e há secções genéricas. Nas especializadas, os inquéritos são acompanhados passo a passo pelos magistrados respectivos.

J-1: Em relação à actuação do Ministério Público na investigação (e até para exprimir alguma solidariedade e para suprir algumas deficiências de formação dos

próprios agentes da PSP) penso que era útil, de grande eficácia, ter um Procurador-Adjunto nas esquadras da Polícia. O que beneficiaria, também, o recurso aos processos especiais, ao processo abreviado, e também à aplicação da suspensão porque a suspensão está em grande parte na mão do Ministério Público. Muitas vezes, a aplicação destes processos especiais resulta de uma imediação que se tem com o arguido que, agora, muitas vezes, se passa apenas no papel sem figurar o próprio arguido, sem o visionar. Penso que este acompanhamento junto das esquadras seria pedagógico e essencial e contribuía muito para combater a morosidade. Bastaria só um Procurador- Adjunto em cada Comando, que é onde está concentrada a investigação!

MP-3: Estás enganado! Porque isto pode acontecer numa comarca pequena! Cada esquadra do só no fim do dia é que elabora os autos, os que entram...

J-1: Mas que, pelo menos, passem por lá! E que façam uma análise! E eles até agradecem!

MP-3: Só duas notazinhas, que penso que também são ilustrativas! Quando foi a discussão da Lei da Investigação Criminal houve uma discussão na Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias, e a certa altura (porque achava aqueles conceitos de autonomia técnica muito confusos, tal como os vi na primeira versão), disse que o MP tem de ter o poder de dizer à Polícia, e o caso põe-se em relação à Polícia Judiciária, “façam ou não façam”; “continuem ou não continuem!”. E um dos membros da Comissão virou-se para mim, e disse-me: “então, afinal, é tudo uma questão de guerra de poder”. Quando pomos a questão nestes termos, estamos completamente desfocados. É a tal questão da responsabilidade que foi à pouco levantada!

Também concordo com o Dr. quando ele diz que o CPP em algumas coisas não está em vigor. Mas, neste ponto, podemos invocar o Dr. Almeida Santos que, quando foi a revisão do Processo Penal, disse textualmente isso “temos aí um bom código de processo penal. O mundo é que não presta! O vosso código não é deste mundo. O mundo do vosso código já foi!”

Assumindo agora as dores do Ministério Público, eu não posso dizer que sou responsável pelos inquéritos se eu não tiver meios para os fazer!

OPJ: Então o que é que lhe falta?

MP-3: Falta-me, nomeadamente, uma cultura que permita saber, sem equívocos, que efectivamente o Ministério Público é que é o titular do inquérito! Ainda ontem ouvi um elemento da PJ dizer, “que o Ministério Público no inquérito não pode ouvir as escutas que nós fazemos!...”

Deve haver uma delimitação de competências bem definida. Tem de se fazer, não por uma questão de poder, mas por uma questão de responsabilidade. Quem vai assumir aquele despacho de arquivamento ou de acusação é o Ministério Público, não é a PJ, não é a PSP, não é a GNR!

OPJ: Gostaria de ouvir a opinião das pessoas de comarcas mais pequenas! Temos o problema da orgânica do MP, da articulação das Polícias, de uma magistratura, sobretudo, reactiva na investigação, temos o problema das práticas como resistência às reformas.

J-4: Na minha comarca, as coisas ainda vão funcionando. Como é uma comarca pequena, a duração dos processos desde que entra a queixa até ao julgamento é mais ou menos um ano. O Ministério Público, quanto à pequena criminalidade, numa comarca pequena, depara-se também com estes problemas: falta de formação das polícias (no caso a GNR), pessoas com uma certa idade, não há gente nova, é complicado, não percebem nada. Acho impressionante, estão sempre a telefonar para os gabinetes do Ministério Público! Não sabem as coisas, não sabem se é flagrante delito, se não é flagrante delito, se é quase flagrante delito.

MP-1: Trabalho numa comarca pequena e trabalho com a PSP e com a GNR porque é uma comarca com 2 concelhos. Frequentemente, o Comissário ou o Comandante do Posto da GNR vêm ao meu gabinete pedir instruções quanto ao

inquérito. Quando eu não balizo no despacho em que delego competências, dizendo quais são as diligências que eles devem fazer, eles próprios vêm ao meu gabinete. Buscas mais complicadas, por exemplo, buscas autorizadas, muitas vezes, eles telefonam-me para dizer “Sr. Dr. temos indícios disto. É necessário fazer uma busca. O Sr. Dr. quer estar presente?”. Eu faço reconhecimentos com a PSP e com a GNR. Agora eu sei que isso, se calhar, não é possível fazer mais no país.

MP-2: Na minha comarca, essas coisas ainda se fazem também. Temos os organigramas das polícias com os nomes dos responsáveis pela investigação. Eles têm os nomes de todos os magistrados. Cada processo que entra, a Polícia sabe qual é o magistrado titular daquele inquérito. Qualquer problema que surja, quer da parte do magistrado, quer da polícia, telefona-se. Estão em contacto. É assim que funciona. Nas grandes comarcas é difícil, mas isso existe. Nós temos um organigrama que foi difundido por todos os magistrados do DIAP. Todos eles sabem quem é o Polícia que tem o inquérito e o Polícia quem é o magistrado que é o titular.

A-4: Eu não diabolizo o Ministério Público. Mas há aqui uma perspectiva que não podemos perder de vista. Este Código de Processo Penal, que efectivamente, parece que nunca entrou em vigor, por exemplo, na parte dos processos especiais, talvez por causa desta pressão na celeridade. Porque os Srs. Procuradores não querem ter os processos pendentes, passo a expressão “a chatear”!

MP-3: Há gente no Ministério Público que entra numa lógica de não produtividade, no sentido de “suspendendo o inquérito, tenho mais chatices”. E aí entra a perversão da lógica de produtividade contra a lógica de justiça.

A-4: É que as inspecções, se calhar, fazem-vos sentir um pouco isso para privilegiar a nota final para chegar mais depressa a Procurador da República... Por outro lado, também fico verdadeiramente estarecido por aquele dado apontado que diz que há milhares de processos em Vila Franca de Xira para

serem julgados por causa das infracções dos comboios. Então não há aí o 392º e seguintes que fala do processo sumaríssimo? É uma medida consensual, porque o sumaríssimo é uma emergência do consenso, mas até me parece que é uma emergência de uma falta de consenso porque a vítima e o assistente são completamente deixados de lado no sumaríssimo.

OPJ: Dr., como é que vê a questão da articulação dos DIAP's com as Polícias, em termos de eficácia, de funcionalidade.

A-4: Nós verificamos aqui que tudo funciona num número perfeito, quer nas comarcas de e que o Sr. Procurador coordena e articula bem, quer no, onde tudo funciona, pelo menos tendencialmente bem, e se esforçam para isso. Agora, a impressão que se tem é que não haverá uma estratégia ou uma tática geral, não haverá uma forma de aproximação à realidade que seja efectivamente e obrigatoriamente seguida por todas as pessoas.

OPJ: Na sua experiência, qual é sua percepção? Onde é que vê alguns estrangulamentos? Funciona do outro lado. É um espectador privilegiado.

A-4: Sou um espectador privilegiado, mas completamente exógeno a esta dinâmica. A ideia que eu tenho é que a articulação não funciona e que os inquéritos vêm mal da Polícia e que são raros os procuradores que os endireitam.

MP-2: O grande mal é que a maior parte dos inquéritos vêm mal instruídos da polícia e não há dúvida que quando chegam ao MP e o magistrado vê que faltam diligências ou que estão mal feitas, tem de repetir as diligências.

OPJ: Então o inquérito chega, já feito das polícias. Como é que vamos poder, apesar de já existir alguma articulação, optimizá-la ou torná-la mais eficiente? Demoram 5, 6 meses a fazer a investigação, depois vão ter de repetir algumas diligências com a agravante que algumas testemunhas ou diligências, já não será possível ouvir ou fazer.

Há aqui o problema das pendências que continuam com níveis elevados. A duração média dos processos é elevada e ainda que não tenha como consequência a prescrição, do ponto de vista dos cidadãos tem consequências. Por outro lado, há o problema de formação nas polícias. Como é que nós poderemos tornar isso mais eficaz?

MP-4: O problema é que os crimes têm todos o mesmo tratamento a nível formal, quer a pequena criminalidade, quer a grande criminalidade, não havendo distinção de tratamento de uma coisa que se pode resolver mais informalmente.

O problema dos DIAP's é que têm as secções especializadas para os crimes mais complexos e depois as secções de competência genérica que é onde caem oitenta e tal mil inquéritos por ano. Em relação às competências especializadas há um controlo mais efectivo das situações.

O problema começa em cima em que tudo é crime, tudo tem direito a ser resolvido nos tribunais, começando no Ministério Público e acabando no Supremo Tribunal de Justiça ou no Tribunal Constitucional. Todos têm direito a que o seu caso seja apreciado e há situações que não têm relevância em termos sociais ou de outra natureza, e que deviam pura e simplesmente serem afastadas dos tribunais.

OPJ: Está a falar do princípio da oportunidade?

MP-4: Não, estou a falar da criminalização. Há situações que estão pronunciadas como crime e que eu não entendo porquê. Comprar um bilhete de comboio, de autocarro, ir a um restaurante e não pagar a refeição, porque é que isso há-de ser crime?

OPJ: E a sua experiência no que respeita à articulação com as Polícias. Não vê outra forma de agilizar isso?

MP-4: Há que responsabilizar quem está nos locais. Posso lhe relatar uma experiência. Um dia, eram 20h30, estava num sítio qualquer e telefona-me o meu

colega porque andavam dois PSP à minha procura por causa de passar um mandado de detenção contra um indivíduo. Essa possibilidade de mandado de detenção pode ser da responsabilidade do Comandante do Oficial de Dia. Mas o Oficial de Dia não estava no local, tive de ir ao DIAP, tive de me meter ao computador e passar o mandado. Tive de “assaltar” uma secção para apor o selo branco e entregar aquilo ao PSP para ele levar para cumprir, para apresentar o indivíduo no dia seguinte. Isto é responsabilidade.

Em relação ao Ministério Público e ao juizes, que é a realidade que eu conheço, as inspecções actuam de forma muito diferente, uns chamam a atenção, não chamam a atenção, dependendo da forma como cada um encara o seu cargo. Em relação ao Ministério Público, há um outro problema que é a questão dos funcionários que de técnico adjunto para cima são órgãos de polícia criminal. Eles fazem um estágio que é aprender a cozer processos, quando ainda havia as linhas, agora é aprender a furá-los e colocar folhas. Ora, os funcionários da Polícia Criminal deveriam ter uma formação específica na área ligada à investigação. O que acontece é que a promoção é pela idade, ou pelo tempo que têm de carreira, ou por outros motivos, e vão subindo e vão aprendendo a fazer umas conclusões, umas juntadas, um “cumpri” e uma quota. Quanto a ouvir pessoas, da parte que me toca, os meus funcionários nunca ouviram pessoas. Mas eu falo por mim, porque é evidente que o que é o habitual a nível do Ministério Público é que a inquirição do Sr. X seja feita por um funcionário e depois lê-se as declarações da testemunha e nada...

OPJ: Mas é um problema de gestão do Ministério Público!

A-3: Há quanto anos é que a Polícia não faz investigação nenhuma? Isto não é investigação! Há 25 anos! E agora já faz. De facto, há alguma formação, mas não me digam que em 25 anos não houve tempo para arranjar um novo limite mínimo que seja de pessoas que saibam controlar uma investigação. Devia haver um adjunto, no mínimo, junto de uma área policial que tenha competências na investigação. Evitava que ao levar o processo ao Ministério Público, ao fazer-se a acusação, voltasse para trás porque a realidade é esta: quando o Ministério

Público não gosta do inquérito, que está mal feito, volta para a Polícia para ela repetir as diligências.

J-5: Quanto à parte do inquérito, concordo com o que foi aqui dito, acho que deveria haver uma melhor articulação entre o Ministério Público e a Polícia. E concordo com o Dr., uma das medidas seria pôr um Procurador-Adjunto directamente nos locais certos para que eles pudessem recorrer a ele e as coisas saíssem mais bem feitas!

MP-4: Mas isso depende das pessoas...

A-4: O mal está aí, é de não haver efectivamente um sistema de controlo e de não haver a competência e a vontade de investigação do magistrado para as coisas funcionarem bem.

J-5: Quanto à fase de julgamento, não estou muito de acordo em dizer-se que o CPP não é quase aplicado, nomeadamente na parte dos processos especiais. Os julgamentos de hoje fazem-se todos, ou quase todos à primeira vez. Está o arguido, ou vê-se que não está, começa-se. Falta uma testemunha qualquer, interrompo, passo mandados e se não é numa primeira data, é na segunda.

Quanto aos processos especiais, no início houve um embate entre o Ministério Público e o Juiz por causa da própria estrutura do DIAP, porque o DIAP está separado do tribunal de julgamento. O Procurador-Adjunto que está no julgamento não é aquele que faz a acusação. E aquele é que tem contacto com as penas concretas que os juizes vão aplicando. No início propúnhamos penas que para nós eram penas completamente desajustadas em relação àquelas que nós costumávamos aplicar, a chamada "bitola"! Mas essa situação foi ultrapassada e eu tenho recebido muitos processos sumaríssimos. Quanto ao processo abreviado, há outro problema. Mesmo acusando em abreviado, na prática vai dar-se exactamente o mesmo que no processo comum porque a lei não faz qualquer distinção, não lhe dá relevância, marca-se julgamento exactamente para a mesma data em que se marca o do processo comum.

A-5: A minha experiência não é com DIAP's, excepcionalmente é que lá vou. O país também se depara com outras realidades, que é aquela onde eu me debato. E aí continuo a verificar que a preocupação dos números e das estatísticas é no sentido de “matar” processos a qualquer preço, mas “matá-los” sem ligar aos prazos. Por um lado, “matam-se” os processos, por vezes sem cuidado, e refiro-me, sobretudo, à parte investigatória, mas também é pouco frequente que se cumpram os prazos mínimos de inquérito, mesmo em comarcas como a ou ou, que têm o mesmo número de processos entrados (*grosso modo*), mais 10 ou 20% que tinham há 30 anos.

Quando fui para lá era Delegado interino e não sabia de processo mais do que sabem hoje os representantes. Cheguei lá e integrei-me no esquema e 3 meses depois tinha a comarca em dia.

Na altura havia o espírito de missão, havia o conceito de responsabilidade, havia brio profissional e hoje o que é se vê? Os funcionários hoje, brio profissional, o que é isso? Responsabilidade, qual é? Sacrifício de missão? “São 5 horas, Sr. Juiz, acabe lá o julgamento, tenho de ir buscar a criança ao infantário!”. Nós que andamos nisto há quase 30 anos é que percebemos a diferença! E verificamos que o espírito, a vontade, o espírito de serviço não é nenhum. A vontade de trabalhar é cada vez menor. É frequente entrarmos numa secretaria e vemos um funcionário no computador a jogar cartas, isto em pleno horário de serviço e com a mesa cheia de processos!

Mas o problema não está aí! O problema está em que, de facto, não há preocupação sequer de cumprir, aproximadamente, os prazos do inquérito, embora os prazos não sejam o mais importante, como diz o Dr., porque aqui o importante são as pessoas, é o utente do serviço público chamado justiça que é o cidadão. Nós olhamos para dentro, para a justiça, para os problemas de funcionalidade e não olhamos para o cidadão. O indivíduo que está do lado de lá do balcão é a razão de ser da existência de tudo isto. É para ele que isto existe e que nós cá estamos, cada um na sua missão. Do lado de lá, há a preocupação do número, da estatística, do prazo e não há a preocupação de prestar ao utente um serviço de qualidade e essa deveria ser a primeira preocupação. De qualidade no

sentido de não julgar indevidamente quem não deve ser julgado. Porque muitos processos com dúvidas, que vêm mal instruídos da PSP, são acusados, “isto vai para julgamento, depois logo se vê”. A acusação é mais fácil do que uma suspensão. Quem diz isso, diz outras coisas e depois, de facto, este espírito acaba por se ir alargando e os próprios agentes (antigos Delegados, Procuradores-Adjuntos) também se demitem um bocado disto. Hoje, eles não fazem investigação, no sentido da simples recolha de depoimentos, não presidem a esses actos. Geralmente, não presidem às buscas que mandam fazer quando a lei obriga estar presente, salvo motivo excepcional. Eu quando lá estou, suscito sempre a irregularidade no auto porque não está presidida pela entidade que a mandou efectuar. Depois, demitem-se de fiscalizar a forma de actuar das Polícias, não é o que a Polícia põe no inquérito, é como o faz. Por exemplo, um caso prático que aconteceu há poucos meses: a PSP resolveu olímpicamente pedir autorização para “mandado de buscas” e entraram pela oficina de automóveis dentro à procura de um jipe pretensamente roubado. Isto acontece a 45 km da cidade de Entraram pela oficina dentro e o cidadão, dono da oficina, que não tem nada a ver com o que se passa lá dentro porque o jipe não é dele, foi um cliente que foi lá pôr o jipe. No entanto, é o homem que fica na fotografia, na terrinha, com comentários deste género “esteve cá a Polícia, o tipo é um vigarista”. Desde logo, isto é desagradável. Depois, o carro, supostamente com matrículas falsas, foi rebocado pela Polícia porque não estava em condições de andar porque tinha o motor fora. Em vez de verem o número de chassis, o número do motor, tirarem fotografias, apreenderem, entregarem ao dono da oficina como fiel depositário do carro, não, pegaram no carro e levaram-no para O que fizeram? “Isto tem aqui um motor! O que faço ao motor?” diz o homem da oficina. Responderam que ficavam com ele. Abriram a porta, motor em cima dos estofos! Cheios de óleo, de massa. Depois o jipe para Chegaram lá, foram fazer aquilo que deveriam ter feito no local: conferir o número de chassis, número de motor, etc.. chegaram à conclusão que afinal o jipe não tinha nada de mal e que está muito legal, e que era uma simples suspeita. O cidadão, que por acaso é o meu cliente, requereu logo a entrega do jipe. Demorou 3 meses! Tive de fazer 4, 5 requerimentos para alguém se lembrar do meu requerimento. No fim,

disseram “venham buscar o jipe!” E o homem foi buscar o jipe a 45 km de distância, teve de contratar um Pronto-Socorro. Chegou lá, as chaves do jipe não aparecem! A PSP diz que só na Polícia Judiciária porque depois o processo transitou para a Polícia Judiciária. A Polícia Judiciária diz que não tem chaves nenhuma. No Ministério Público não sabem. Em resumo o homem teve de substituir o canhão. E se fosse à Polícia? Ele disse-me “Sr. Dr. gasto mais dinheiro com isso e nunca mais vejo o meu, é melhor esquecer!” São estas questões, que além do mais desprestigiam a justiça, presta-se um mau serviço e atrasa-se injustificadamente as coisas. Isto é apenas um exemplo paradigmático da forma como isto funciona e nós, não operadores judiciais, mas nós cidadãos, sentimos que a justiça não presta um serviço, a justiça é um espinho no pé que nós temos de “gramar”. Quando somos testemunhas, somos tratados sem respeito. A testemunha que é, normalmente, no meio em que eu vivo, um indivíduo perfeitamente iletrado, que não conhece as regras do jogo, mas que tem no espírito regras do Código de 29, a falta justifica-a em 5 dias com o atestado médico. Se falta, efectivamente porque está indisposto, tem agora que comunicar ao tribunal no próprio dia a razão de ser da sua falta e tem 3 dias para a justificar. Quem é que comunica? Se o advogado for um indivíduo que cumpre as regras deontológicas, não tem contacto com as testemunhas ...

J-5: Mas vai-lhes explicando como devem justificar a falta....

A-5: Está lá escrito qualquer coisa, tem 7 ou 8 itens. Vai uma cruzinha em 2 itens. A pessoa olha para aquilo. É um papel com uma linguagem hermética. O cidadão comum que não lê o jornal todos os dias, que para ler legendas na televisão que mal se vêem prefere ver novelas porque tem de estar a ler, não vai ler aquilo. Isto só para dizer que, de facto, isto funciona mal. Na minha zona, não há cumprimento de prazos, nem os prazos meramente indicativos apesar de haver pouca criminalidade (e pequena criminalidade). Não funciona e eu pergunto-me a mim mesmo porque é que não funciona? Tem melhores meios. Eu quando lá andei não havia fotocopiadoras. As certidões eram passadas à máquina e os funcionários faziam-nas. Hoje têm mais funcionários. Têm funcionários mais

qualificados. Têm computadores, têm fax, têm telemóveis, inclusive. Por outro lado, as Polícias não estão preparadas e o Ministério Público não se pode demitir de estar lá, no local, de dar instruções. Eu fiz isso. Quando entrou em vigor o 605/75 é que as Polícias começaram a trabalhar. Na altura, nós Ministério Público, podíamos delegar o inquérito na Polícia e é o que faziam. Chegava junto do Sr. Comandante e dizia “tem aqui uma folhinha com os itens que vocês têm de saber. Os processos são estes.” E depois fazia o despacho a dizer “averigúe isto e isto em 8 dias.” E ao fim de 8 dias estava lá. Se fizessem mal, eu mandava fazer outra vez. E, nessa altura, a maior parte deles era quase analfabeto, era gente com uma formação regimental de 4ª classe e instrução militar, mais nada. E, no entanto, fazia-se. Hoje, eles têm condições para continuar a fazer isso. Porque é que não se usam os meios processuais que permitem prestar o melhor serviço ao utente, seja ele arguido, seja ele ofendido. Há uma inoperacionalidade! Os magistrados são pessoas bem formadas, tecnicamente capazes em geral. Não vejo razão! Aqui há um problema ou de falta de chefias ou de falta de gestão. Há aqui qualquer coisa que não funciona, mas isto ao nível do interior. Como disse o Dr., grande parte deste Código é esquecido na prática corrente, mesmo na investigação, que é onde se sente mais porque a maior parte deste Código é um código procedimental até ao julgamento.

OPJ: Estamos novamente a falar de cultura judiciária, de alguma resistência das práticas, que continuam apesar das reformas. De problemas de organização e de gestão. Trata-se também de um problema de burocratização.

A-1: Há momentos em que somos muitos conservadores, mais preguiçosos, burocratas. Preguiçosos no sentido de que qualquer inovação legislativa demora sempre muito tempo a entrar. Depois isto é muito novo também. As reformas da justiça consensual começam verdadeiramente em 98, 99. As coisas estão a começar, mas isso demora tempo. É um problema também de cultura.

O processo sumaríssimo, como a suspensão provisória do processo, verdadeiramente só é adequado quando não há um ofendido particular. Não é possível negociar.

Quando em 99, fui a a uma reunião de advogados para se tratar destes problemas da justiça consensual, e depois de gastar o meu latim todo, eles perguntaram-me o que é que ganhavam com isso? O problema é que, normalmente, nós não temos tradição, salvo coisas muito graves, de nomear advogado, acompanhar o processo desde o início. Só quando aparece a acusação é que vão à procura de advogado. Nessa altura, já não se pode negociar. Antes disso, o Ministério Público não tem com quem negociar. Depois, não temos, evidentemente, a cultura do diálogo. Precisamos todos de conversar, de fazer muitas mesas como esta.

A suspensão provisória do processo pode passar por uma proposta do advogado que, ao acompanhar o processo, vem junto do Ministério Público fazer a proposta, que será ou não aceite. Hoje não o faz por variadíssimas razões. Primeiro, porque não há advogado nesta fase. Segundo, não conhece o que está lá no processo e não tem possibilidade de o fazer. Terceiro, têm medo de fazer uma proposta e que seja entendida como reconhecimento ou aceitação da culpa. Quarto, porque a nossa tradição, mesmo da advocacia, é negar sempre. Quando chega a julgamento a conclusão do advogado é a absolvição, nunca a condenação, e quando o cliente bate à porta, não lhe pode dizer, “o Sr. está disposto a pagar aqui umas coisas e ficar com isto?”. Então para o que é que lhe serve o advogado? O advogado é para pedir a absolvição. É um problema cultural. A mudança vai devagar.

Depois isto dá muito mais trabalho, e o Ministério Público, antes da acusação, que só pode fazê-la depois ter concluído que há crime e que deve acusar, nesse momento, com quem é que vai dialogar? Não é com o advogado oficioso. Não se nomeia um advogado oficioso e pronto, vamos lá à suspensão provisória do processo. Posso dar-lhe um exemplo, há aí uma comarca – a comarca da minha terra – onde há várias instituições de solidariedade social a viverem de suspensões provisórias do processo. Foram muitas conversas com os magistrados do Ministério Público e com os advogados lá da terra. São os lares da terceira idade, mais os infantários, a Casa do Gaiato que vivem, grande parte, de crimes, normalmente sem ofendido particular, que é evidente que se sabe que

iam ser punidos com multa. Ali há quase uma proposta: “você vai..., em vez de gastar no advogado...” Por isso é que há uma resistência do advogado.

OPJ: Há aqui uma presença do Ministério Público e do Advogado?

A-1: O advogado deve dizer ao seu cliente a vantagem que tem em resolver o processo através de uma suspensão. Um exemplo sintomático. Num crime de desobediência, o Ministério Público tinha proposto, em processo sumaríssimo, precisamente 100 contos. O arguido dizia que não dava jeito nenhum aquele processo sumaríssimo porque era uma condenação. E o homem veio dizer preferir pagar 5000, porque, em função da actividade que exerce, a condenação complicava. O processo acabou para ir para a fase de instrução e resolveu-se depois da fase de instrução com a suspensão provisória do processo. Houve essa proposta e toda a gente ficou contente! Antes foi para o processo sumaríssimo porque não tinha com quem dialogar. Nós estamos aqui numa aprendizagem...

MP-4: Desculpe interromper. Mas isso podia ultrapassar-se. É o problema do segredo de justiça do nosso sistema que na pequena criminalidade não se justifica.

A-1: Eu não vislumbro qualquer utilidade.

MP-4: Estou a lembrar-me dos meios pequenos, dos meios rurais. Toda a gente sabe o que acontece e quem está envolvido no processo, não sabe nada e não pode consultar o processo.

J-3: E depois as pessoas vão para o tribunal, vão dizer tudo, menos o que aconteceu! Este é um problema de mentalidades. E o problema de mentalidades também tem que se lhe diga quando as pessoas acham que podem faltar as vezes que quiserem e que quando são convocadas para o tribunal podem não ir.

A-1: Há determinados tipos de crime para os quais o segredo de justiça não faz sentido nenhum. Quando da reforma de 98, estavam pendentes na Assembleia da República não sei quantas propostas a propósito do segredo de justiça. O segredo de justiça é um mito.

OPJ: Mas qual é o problema que o Sr. Dr. identifica? É um problema da lei?

A-1: O problema não é um problema da lei. O processo abreviado, em princípio, é uma bagatela ou um processo de pequena gravidade. E não se lhe pode dar agora prioridade porque tem pouca importância, ele passa à frente de todos os outros. Eu compreendo que o Tribunal em fase de julgamento tenha processos de impacto público graves e complicados, e não vai dizer “estes ficam para trás, tenho aqui um processo abreviado, vou pô-lo aqui à frente!” Isto só era possível para as grandes cidades e era necessário que os tribunais tivessem instâncias para isso. Mas isso não acontece no tribunal de comarca, que tem de julgar tudo, não há razão nenhuma para o processo abreviado passar à frente dos outros. É um problema de agenda.

MP-2: Relativamente ao processo abreviado, para mim há uma circunstância, que é determinante, e que também está a montante e que impede que haja mais processos abreviados. Já sabemos que quando é distribuído como os outros para a fase de julgamento, há outros mais importantes. Concordo com o Sr. Professor. Mas, desde logo, a Lei obriga a que o processo abreviado seja instruído no prazo de 90 dias a partir da data do crime. Normalmente, os crimes que podem seguir a forma abreviada são crimes de natureza particular ou semi-pública. Muitas vezes, o direito de queixa é de 6 meses. O que é que acontece? Há muita gente que está a pensar se ainda há-de ir apresentar queixa hoje ou amanhã ou depois. E quantos nos aparecem a apresentar queixa 3 ou 4 meses depois do prazo.

A-1: O processo abreviado, no fundo, era para resolver o problema que é tradicional na justiça portuguesa a propósito do processo sumário. O processo sumário resolvia grande parte dos problemas.

Há tribunais nos arredores de Lisboa que arranjam todos os pretextos para não julgarem processos sumários nas férias...

OPJ: Mas porquê essa recusa?

A-1: Nos arredores de Lisboa, na zona de Cascais, Oeiras, onde há muitos supermercados, ainda há muitos processos sumários!! Portanto há uma concentração, em férias, fins-de-semana, há uma grande concentração de processos.

J-5: Há variadíssimas razões, a meu ver mal, e algumas até já elucidadas pelo Tribunal da Relação de Coimbra. Quando os arguidos são detidos à Sexta-Feira e notificados para comparecerem ao Sábado, em regra, os magistrados não fazem o julgamento por entenderem que não se trata do primeiro dia útil.

Também há o problema da falta de registo criminal porque não se tem acesso directo.

A-1: Enquanto não houver a possibilidade do tribunal ter um acesso fácil aos antecedentes, nomeadamente ao registo criminal... Há aqui um problema de articulação...

O processo abreviado foi pensado para isso. Já que não se pode fazer um sumário, completa-se a investigação, põe-se o registo criminal e não se perde mais tempo. O processo abreviado foi fundamentalmente pensado para isso!

Depois temos estas coisas a falharem algumas vezes. As penas no processo abreviado podem ir até 5 anos, ora no processo sumário, que é exactamente o mesmo porque não? Na altura da reforma, houve um jurista que veio dizer “mas isto é pior que no tempo do salazarismo” e o Ministro veio dizer “então o melhor é deixar estar como está”.

Se fosse possível julgar o processo sumário até 60 dias, resolvia-se o problema do tempo da investigação porque o arguido não se importa nada; nem o arguido, nem o advogado, que não gosta de um processo sumário, poderia conhecer melhor a situação.

MP-5: A comarca de onde venho é uma comarca de média dimensão. As coisas estão estruturadas, embora não institucionalmente. Nós estamos também organizados em DIAP. Há 6 magistrados no DIAP (DIAP informal) e felizmente, desde há 2, 3 anos para cá, as coisas têm começado a funcionar. Tem havido crimes de pequena gravidade, as coisas estão muito a cargo das Polícias e quando chega o inquérito, temos o cuidado de ver se vem mal instruído, e se tivermos de repetir alguma coisa, repetimos nos nossos serviços. Relativamente à criminalidade com alguma dimensão, aí pode, eventualmente, a situação estar a ser objecto de investigação através das Polícias, nomeadamente da PJ, da PSP e do Núcleo de Investigação da GNR, mas com uma intervenção directa do magistrado. Há frequentemente reuniões e encontros, ainda que informais, por telefone, ou mesmo pessoalmente.

OPJ: É frequente os magistrados acompanharem as diligências e fazerem as diligências?

MP-5: Sim. Há um magistrado de turno permanentemente, 24 horas por dia, por turnos semanais. Há sempre um magistrado de turno. No fundo são dois, há o que está no horário de expediente e, em paralelo, há um outro magistrado que está fora de horas de expediente, semanalmente.

OPJ: Isso levanta uma outra questão que é uma questão de discrepância na organização do Ministério Público. O Sr. Dr. dá-me um exemplo de organização. Mas é uma organização vossa ou uma organização do Ministério Público? É assim em todas as comarcas?

MP-5: Nós temos que estar contactáveis sempre! Há distritos judiciais, como o Alentejo, por exemplo, em que há uma percentagem ínfima de magistrados do Ministério Público.

J-5: Não há falta, estão é nos sítios errados.

MP-3: Eu saí há 7 meses do DIAP de Desempenhava funções numa secção especializada do DIAP distrital de Nesses 7 meses, eu não fui substituído, ou seja, há 3 “escravos” que estão a fazer o trabalho deles e o meu, e num DIAP distrital, não há processos simples! Isto também acontece com os juizes, quando uma juíza está grávida ou o juízo está sem juiz, 3, 4, 5 meses ou mais, ou um magistrado qualquer tem um acidente, um esgotamento.

MP-2: E só vai ser substituído em Setembro!

OPJ: Temos aqui um outro problema, um problema da gestão de quadros.

J-2: Há ineficiências. Nesses tipos de processos, nomeadamente nos crimes de homicídio, quem está de turno, por regra, vai ao local, a menos que a investigação seja iniciada pela Polícia Judiciária.

OPJ: Mas esta regra de ir ao local é contrária à percepção de muitos operadores, o que me leva a pensar que há desempenhos muito diferenciados de comarca para comarca.

J-2: A interpretação da lei é diferente. Eu consigo justificar que numa comarca como Coimbra, Porto ou Lisboa, o Ministério Público não vá fazer buscas ou não vá orientar a investigação criminal de um crime de homicídio. Não consigo compreender isso na comarca de, quando ocorre um homicídio, vai lá a GNR fazer a investigação e faz aquilo de qualquer maneira. Depois os indícios, pura e simplesmente não podem valer em julgamento porque foram destruídos e porque aí não interveio o Ministério Público “que tem, ou devia ter, o conhecimento da orientação da investigação”. Ou seja, tem que haver uma diferenciação de tratamento nas comarcas pequenas. Em correm bem, mas não correm bem noutras comarcas por responsabilidade directa da magistratura do Ministério Público. Não é do magistrado A, é da magistratura do Ministério Público naquela comarca X. E não é por falta de tempo. Obviamente, que o magistrado em causa tem os problemas que os outros colegas também têm, só que não há um

activismo judiciário nessa magistratura na parte da investigação criminal. Não consigo admitir que numa comarca pequena ou numa comarca média, em determinados tipos de crimes, o Ministério Público não esteja sempre de turno. Mas de turno de facto! Por exemplo, há um homicídio ou há um crime mais grave, há um roubo que é conhecido imediatamente, a Judiciária não pode lá ir logo porque, por exemplo está em Coimbra e os factos são na Guarda, aí o Ministério Público tem que ir ao local imediatamente no âmbito do seu poder de investigação criminal e tem que orientar a Polícia. Tem que dizer à GNR: “fez-se isso, agora não mexe aqui ninguém. Agora vamos recolher já as impressões digitais, etc..”

A-4: O Ministério Público tem o *know-how* para investigar também?

J-2: Tem. Pode é ser melhorado.

MP-3: Nalguns casos tem. Nos círculos ou nos distritos onde há uma predominância de representantes, não pode ter.

MP-1: É um problema de formação e um problema de perfil porque na mesma comarca, com o mesmo tipo de características podem estar dois colegas. Um tem a capacidade para se relacionar, por exemplo, muito bem com as Polícias e interagir com a Polícia e coordenar o serviço da Polícia, e ao lado pode ter um colega que, pura e simplesmente, não fala com a Polícia. Isso acontece e nós sabemos que acontece.

Quanto ao problema da formação. Quase todos nós que aqui estamos, passámos quase todos pelo CEJ...

MP-2: Não se incute isso no magistrado que está no CEJ...

MP-1: Na altura em que passei pelo CEJ, e eu, nesta altura, dou também formação aos estagiários, eu tenho a ideia que as pessoas vão para o CEJ e saem do CEJ com um espírito algo iluminado, ou seja, julgam-se acima e um pouco para além, nomeadamente das Polícias, também dos advogados e isso

cria resistências depois no relacionamento, quer com as polícias, quer com os advogados. E o CEJ não fez nada. Neste momento, não sei como é que as coisas se passam, mas não fez nada para modificar esta ideia, ou seja, a ideia de que quem sai de lá tem de ter a preocupação de se relacionar com quem vai trabalhar, nomeadamente com as Polícias. Eu não me lembro, quando lá passei, de, por exemplo, fazer uma visita a uma esquadra de Polícia. Não acompanhei detenções, não acompanhei o serviço de polícia. O meu formador, depois no tribunal, não falava com a Polícia. Na minha comarca tento que seja diferente. Por exemplo, há tempos precisei de fazer um reconhecimento, disse-lhes “arranjem pessoas com esta idade, estas características X e X, que eu tenho que ir a”. O meu estagiário acompanhou-me e eu cheguei lá à Polícia e falámos normalmente, tomámos café na esquadra, e fez-se a diligência. O meu estagiário teve esta experiência. Na parte da formação parece-me que o CEJ falha. Falha, não orientando as pessoas, pelo menos aquelas que enveredam pelo Ministério Público. Não têm formação nesta área, ou seja, para terem um espírito aberto, para terem capacidade para se relacionarem com as Polícias.

A-3: Falha o CEJ e falham as universidades. Em algumas universidades, nem têm o ensino em processo penal.

A-4: Em algumas nem sequer faz parte do currículo. Já apanhei formandos meus...

MP-1: Eu não coloco só a questão no CEJ, eu também coloco a questão nos magistrados formadores. Por exemplo, os magistrados formadores deveriam estar sensibilizados para poderem dar formação nessa parte.

J-1: É normal, por exemplo, eu ir fazer um homicídio e ter um colega meu a fazer uma injúria. Eu faço um homicídio que começou às 9h30 e acaba ao meio-dia/1 hora e o meu colega está o dia todo para saber se chamaram “peixeira”, ou não, a determinada pessoa. Nós usamos e abusamos da máquina de uma forma quase estúpida, consciente é com certeza, sem qualquer sentido de racionalidade, e

isto, de facto, não é um bem elástico. Acresce que se formos ver no cômputo geral quais as sanções que são devidamente aplicadas verificamos que 95% delas são medidas não detentivas e andamos nós aqui a gastar uma monstruosidade de recursos para no fim de contas chegarmos à quase conclusão que os índices de perigosidade que têm de ser combatidos não justificam tanto investimento.

Sendo o Ministério Público uma magistratura hierarquizada, não funciona. O Procurador devia tomar medidas de racionalidade do sistema através da estrutura máxima que é a Procuradoria-Geral e dar orientações genéricas no sentido de que se deve ter alguma parcimónia nos meios processuais disponíveis e do próprio processo penal.

OPJ: Só para termos uma ideia dos indicadores. Em 2000, a pena de multa é o azul. A prisão efectiva é o laranja.

J-1: Para acabar, acho que é fundamental deixar claro que a péssima gestão dos recursos disponíveis favorece a impunidade.

J-2: Relativamente aos processos especiais, elaborámos um estudo de “caso” englobando 4 comarcas (Ponte Delgada, Coimbra, Anadia e Maia) relativamente aos anos de 1999 e 2000 e chegámos a uma conclusão, que parece evidente: os processos especiais, com excepção do processo sumário, não têm expressão estatística significativa. As conclusões que se tiram podem ser várias. Resumo-as em 2 ou 3. Relativamente ao sumaríssimo, pensamos que há alguma ineficácia da parte do Ministério Público, por razões variadíssimas que têm a ver com a disponibilidade de tempo que é preciso ter para convencer alguém para o diálogo, para a adesão a uma sanção.

Há aqui alguma ineficácia no despoltar do processo sumaríssimo. E não estou aqui a fazer nenhum juízo de valor. Há uma ineficácia porque não há diálogo, porque se não houver diálogo entre o Ministério Público e a pessoa, o sistema não funciona.

Relativamente ao processo abreviado, continua também a haver uma cultura burocrática na concepção do que é “prova evidente”. Muitas vezes, as pessoas refugiam-se na interpretação jurídica do que é prova evidente para entender que aquilo não é prova evidente e que, portanto, não pode ir para o abreviado. E depois há uma coisa que o Sr. Prof. disse que eu penso que é mais importante no meio de isto tudo, que é a reacção à inovação. Nós somos absolutamente conservadores. Quando vimos qualquer coisa de novo, é difícil que se comece a actuar. Penso que é esta reacção à inovação que tem levado a que não haja aplicação do processo sumaríssimo e do processo abreviado. A prova disso está nos números. O sumário que já existe há muitos anos, assume uma taxa de aplicação na ordem de 20%, enquanto os outros estão em cerca de 4%.

OPJ: Antes de avançarmos para os processos especiais, foi aqui levantada a questão da formação.

MP-3: Ponto número um. É verdade que cada magistrado tem, não só direito à formação dada pelo Estado, mas tem, também, a obrigação de se formar ele próprio. Ponto número dois: a formação do CEJ corre o risco de ficar com as costas demasiado largas porque tal como está estruturada, neste momento, há dois factores que importa ter em consideração: 1º, a formação é conjunta. A opção pelas magistraturas, neste momento, é feita a final; 2º, a formação inicial no CEJ é de Setembro a Março, depois os Srs., auditores de justiça vão para as comarcas onde contactam com ambas as magistraturas. Voltam finalmente ao CEJ para um período de 3 meses, e nessa altura é que fazem a escolha pela magistratura. Portanto, grande parte da formação é feita na comarca, além da formação que o próprio tem de fazer. Talvez o CEJ deva pensar noutra modelo de formação para as magistraturas. Em vez de fazermos uma formação conjunta, fazermos uma formação separada. É um modelo que está sempre em discussão.

Quanto à formação que é feita na comarca. Parece-me que, como disse o Dr., o facto de haver uma manhã em que o magistrado conclui o julgamento de homicídio e outro magistrado continua às voltas com um julgamento de

injúrias. Por muito boa que seja a formação, ou o processo de injúrias é extremamente complicado, ou então há algum defeito do magistrado?

J-5: Não. Os processos de injúrias são sempre mais complicados que os processos de homicídio.

MP-3: Então o exemplo não foi feliz!

J-5: Foi feliz para elucidar que alguma coisa está mal, porque: primeiro, os processos de injúrias nem sequer mereciam estar no tribunal, segundo, os Srs. Advogados fazem perguntas e o Juiz não os pode mandar calar sem mais! São processos sem dignidade para tal!

A-4: O exemplo dado pelo Dr. não foi dado a propósito da formação, foi dado a propósito da racionalização de meios...

OPJ: A verdade é que nós temos, por um lado, um conjunto de soluções, de mecanismos legais para o tratamento da pequena e média criminalidade que não é complexa, mas cuja duração dos processos é elevada.

Quanto à questão da formação, nós, no ano passado, fizemos 3 painéis de discussão com os Srs. advogados, magistrados judiciais e do Ministério Público sobre a questão da formação dos magistrados. E esta questão da desadequação da formação no CEJ, nomeadamente no que respeita à formação do Ministério Público na preparação para a investigação foi uma questão que esteve muito presente.

MP-3: Enquanto não for separada a formação, é nestes moldes que as coisas vão decorrer.

OPJ: Queria lançar para a mesa esta questão, e isto tem a ver, sobretudo, com os Srs. Magistrados do Ministério Público. Ressalta aqui que temos desempenhos, e não é só do Ministério Público, isso também acontece nos diferentes juízos, nas varas, em todo o lado. Há desempenhos desiguais. Há um

tribunal em que num juízo tudo funciona bem e, mesmo ao lado, no mesmo edifício, há problemas.

Relativamente ao Ministério Público, porque é que nós encontramos uma orientação para o exercício de funções na comarca de, e do, mas não encontramos noutro lado?

MP-1: Quanto ao Ministério Público, no modelo antigo e no modelo actual, na fase em que os estagiários estão no CEJ, a formação teórica é igual e, portanto, é evidente que não se pode investir muito na formação das pessoas que, eventualmente, irão para o Ministério Público em termos de preparação para a investigação. Essa componente da formação ficará a cargo do momento em que os estagiários vão para a comarca e estagiam com cada um dos formadores.

Que critério é utilizado? Que formação é que é dada às pessoas que vão dar formação? Nenhuma!

As escolhas são feitas de acordo com a ideia que se possa ter acerca de uma determinada pessoa em concreto e depois essa pessoa acaba por ter a responsabilidade de transmitir àquele que tem consigo os conhecimentos que tem, a percepção que tem, a ideia que tem da magistratura, a forma como vê a sua magistratura e como acha que ela deve funcionar no terreno. E aqui chegamos ao tema que temos aqui em análise hoje: os processos especiais. Em regra, alguém que faça formação com um magistrado que os utilize tenderá a reproduzir esse modelo. Quem tiver o azar, digo eu, de trabalhar com alguém que não gosta destes institutos, ou que nunca os aplicou, ou que tenha resistência a utilizá-los, acabará também por reproduzir esse mesmo modelo quando for para a comarca, porque, nessa altura, provavelmente já não tem muito tempo para pensar nisso e tem os inquéritos para despachar e despacha-os como lhe ensinaram a despachá-los.

Quando eu falava da formação, era aqui que eu queria chegar. Era importante para que se possa trazer para o terreno a aplicação desses novos institutos, que a formação fale neles. A nível teórico, por exemplo, o CEJ reserva na formação teórica, na parte teórica, quanto tempo para estes institutos? Provavelmente, marginalmente fala de um processo sumaríssimo que há um

formador que acaba por dar uma cópia de um despacho ao estagiário, e estou a falar com conhecimento de causa. Eu tenho um estagiário e há dias perguntava-lhe: “eu tenho aqui uma situação que é engraçada, que se calhar, até dá para fazer sumariíssimo”. “Sumariíssimo? Como é que se faz?” E eu tive de ir ao computador, já trabalhei numa situação análoga a esta, fiz assim. E o estagiário acabou por fazer um despacho, um projecto de despacho porque eu lho dei. Se, porventura, eu nunca tivesse utilizado aquela forma de processo, o estagiário passaria aqui estes 6 meses comigo sem que nunca tivesse visto aplicar um instituto daqueles. O mesmo se diga da dispensa de pena. Por exemplo, tenho outra estagiária, da fase seguinte, que nunca tinha feito uma dispensa de pena. Nunca tinha promovido a aplicação de uma dispensa de pena porque nunca tinha visto fazer.

Os magistrados formadores e o CEJ deviam pôr o acento tónico neste tipo de questões, e, eventualmente, preparar, sensibilizar, as pessoas que estão a fazer formação. Eventualmente, até promover acções de formação para os magistrados formadores. Estou a fazer isto como autodidacta, ou seja, tenho a preocupação de encontrar uns sofás para dar às pessoas que estão a estagiar comigo. É autodidactismo, apesar de ter seguido um folheto do CEJ “deve-se dar preferência”, agora é evidente que nós a trabalhar e a despachar processos e fazer julgamentos...

MP-3: Às vezes a reacção não é muito boa. “Lá vêm estes tipos com “as esquisitices””.

MP-1: Mas se alguém é formador, porque não encontrar um determinado período do ano, um ou dois dias, para dar formação sobre estes institutos. Uma coisa é receber um papel, outra coisa é termos uma acção de formação, porque são nessas acções que as coisas se falam.

Há défice de formação nessa área para os magistrados formadores.

A-2: Eu concordo em absoluto com o que o Sr. Procurador acabou de dizer. Tenho a experiência da formação dos advogados, na Ordem dos Advogados no

Concelho Distrital de Neste momento, estou a coordenar a área do processo penal. Estou lá desde 1990. Nas sessões do processo penal, o tempo despendido com os processos especiais, sumário, sumaríssimo, abreviado, quando chegamos à parte final do inquérito e entramos na parte do arquivamento, saltamos do 279º para o 283º. Da suspensão provisória, do arquivamento em caso de dispensa de pena, pura e simplesmente não se fala.

A-4: Fica-me mal falar em causa própria. Mas eu falo e alerto porque ouvi também o Dr. nessa conferência dizer que, efectivamente, nada nos impede de auto-sugerir na qualidade de advogado do arguido, o arquivamento ou a suspensão provisória do processo.

A-2: E já critiquei. E pus essa parte dos processos especiais no fim.

A-4: Claro. Por uma questão de unidade sistemática, entendo que efectivamente devemos falar dos processos especiais no fim do inquérito.

MP-3: Em relação a estes processos, houve ou vai havendo, nos grandes departamentos, o perigo dos magistrados perderem a visão de conjunto, de perda da noção de que estamos a fazer justiça e que não estamos apenas a “matar” processos. Mas, estes novos processos, além de serem muito recentes, exigem, nomeadamente o sumaríssimo, que o magistrado do Ministério Público tenha durante o inquérito preocupações que não tinha, ou seja, quando o magistrado do Ministério Público decide sugerir que no caso concreto deve ser aplicada a pena de prisão substituída por multa de X dias à taxa diária de X ou a pena, seja ela qual for, tem de procurar o catálogo todo de penas não detentivas, tem de se preocupar em saber qual a posição económica e social do arguido, coisas que no processo-crime, em geral, são deixadas para a fase de julgamento porque no próprio CPP está previsto que o juiz possa pedir o relatório social, e isso não está previsto para o inquérito. A ser assim, o magistrado do Ministério Público tem também de pedir ao IRS o relatório social acerca do arguido. Todo o tipo de preocupação do magistrado do Ministério Público tem de ser muito mais abrangente. Isto é difícil de fazer, em termos de alteração de mentalidade.

OPJ: A formação, realmente, pode desempenhar um papel importante.

MP-3: A formação pode desempenhar um papel importante, mas a formação teórica do CEJ também. Quando se vai para a comarca, vai-se lidar com alguém que já fez ou que pratica, ou não?

A-4: Já que estamos a falar de processos sumaríssimos e já que estão aqui juizes, vou fazer-lhes uma pergunta. Quantas vezes é que, por exemplo, a Sra. Dra. nos processos comuns singulares, quantas vezes é que pediu o relatório social para aplicar a pena? Em 100?

J-5: Nem uma em 100. Até lhe digo na carreira toda: acho que talvez uma vez.

J-1: Já pedi mais!

A-4: O Dr. lida com o Círculo, em princípio com uma criminalidade ... O Ministério Público no sumaríssimo tem uma limitação de 3 anos! Os próprios juizes quando aplicam, efectivamente, a pena nunca ou quase nunca pedem o relatório social sobre o arguido.

MP-3: Mas podem pedi-lo!

OPJ: Para a avaliação dos processos especiais, gostaria de dar alguns números. Em 2000, os 7 crimes mais julgados foram os seguintes: condução de veículo em estado de embriaguez, 21,5%; condução sem habilitação legal, 15,6%; ofensa à integridade física simples e privilegiada, 10,2%. Depois aparecem o furto qualificado, o crime de emissão de cheque sem cobertura, o furto e o tráfico. Cerca de 60% da criminalidade julgada é condução de veículo em estado de embriaguez, condução sem habilitação legal, ofensa à integridade simples e privilegiada.

Neste Gráfico, temos os processos em julgamento. O processo sumário aparece-nos aqui em baixo, o processo sumaríssimo, sem qualquer expressão

estatística, e o processo abreviado, que só entrou em vigor em 1998, mas com pouca expressão.

Temos uma pequena criminalidade dominante e temos este tratamento comum. Em 2000, o processo sumário foi aplicado, maioritariamente, (90%) à condução de veículo em estado de embriaguez, condução sem habilitação legal e crime de desobediência; o processo sumaríssimo à condução de veículo em estado de embriaguez, consumo; o processo abreviado, à condução de veículo em estado de embriaguez, condução sem habilitação legal, que representam 70% dos processos abreviados. A todo o resto da criminalidade não vemos grande aplicação destas formas de processos especiais.

Quais são os bloqueios? Já falámos da resistência à mudança, da cultura judiciária, do problema de formação. Gostaria que se concretizasse um pouco mais, de acordo com a vossa experiência e quais as medidas que se devem tomar para ultrapassar esses bloqueios?

J-1: Eu penso que o processo abreviado deveria ser o processo normal. Ainda quanto ao problema da formação. O CEJ prepara para crimes complexos. Parece que nós só vamos julgar associações criminosas e homicídios todos os dias.

Em relação ao processos abreviado, eu tomava-o como processo-regra.

Já falámos do processo sumaríssimo. Já imputámos algumas culpas ao Ministério Público e aos juizes também porque podiam-no usar na instrução. Podiam e deviam! Porque se o juiz faz a instrução, chega ao fim, já tem a sua imparcialidade abalada, ao menos que tenha algum efeito útil! Tem uma conversa com o arguido e o advogado que está lá deve ter um papel de honestidade intelectual e não fazer do tribunal uma praça de rentabilização de honorários! Isso é que é uma actividade séria.

Em relação ao processo abreviado, deveria ser o processo regra. O Ministério Público diz-me “não vale a pena, o Juiz trata aquilo tudo por igual!” E tem toda a razão! Porque o processo abreviado parte do princípio da evidência de prova. Uma evidência de prova, portanto, vamos aproveitar isso! Tenho aqui um potencial e um núcleo que vai servir de base a uma condenação, porque é que eu não vou aproveitar! Se eu tenho um documento, se eu tenho até uma confissão

do arguido objectivada por algum complemento de prova que o torna refém daquelas declarações, vamos trabalhar nisto! Em termos de gestão de recursos. Então, avança-se e avançando-se para que é que o Ministério Público, nessas situações, vai ouvir testemunhas? Limitação das testemunhas! Há evidência da prova, portanto, vamos aqui também fazer contenção de meios porque está-se a usar e a abusar da cidadania, a convocar impunemente 20 ou 30 cidadãos! Ainda noutro dia, um peditório de uns toxicodependentes com cartão falsificado deu direito a serem convocadas 30 pessoas! Se o Estado tivesse de pagar, como devia ter pago, a deslocação àquela gente, aquele processozinho ficava em mil contos, só para as deslocações.

Processo abreviado, evidência de prova. Evidência de prova, logo, contenção nos meios de prova a apresentar em juízo. Evidência de prova, logo, contenção no tempo. Passávamos praticamente a garantir o contraditório, e aqui não punha limitações ao arguido. Mas era capaz de pôr limitações de tempo de audiência nas “faltas” (*Nota: “faltas”: processo abreviado em Espanha*), um pouco como em Espanha. Os juizes espanhóis fazem as “faltas” e numa hora, o juiz pode conceder mais tempo, se assim o entender em função do decurso da audiência. Agora aqui o que a Lei diz é que ele pode alegar meia-hora e ainda ter mais meia-hora, para um processo abreviado, acho excessivo. Isto na parte de meios, na parte que vai ser sujeita a um veredicto.

Outra discussão que tem sido muito controvertida, é a de saber se deve ou não haver debate instrutório. Ou há debate instrutório ou então, o Juiz que recebe um processo abreviado, no fim de contas está a fazer um pré-juízo em relação à evidência da prova. Está a pensar “este tipo já está liquidado”. Porque ele está a dizer que há evidência de prova, implicitamente está a dizer isso.

Considerando que na maior parte dos casos há dois juizes, o juiz recebe, vai ao outro, alternadamente.

A-4: O Juiz tem de se manter no teor da acusação!

J-1: Esta questão depois levanta problemas de inconstitucionalidade de saber se, efectivamente, há ou não há um acto de instrução e isto não é fácil.

Agora o que me parece mais fácil e mais aceitável, é que os juizes devem aceitar o regime do processo abreviado e aplicá-lo como tal. Porque em relação à fundamentação de facto, têm a vida mais facilitada porque podem partir do princípio que há uma evidência de provas.

J-5: Não me parece que ao estar a receber um processo na forma abreviada, possa fazer mais alguma qualificação...

A-4: Quem controla a evidência e coerência da prova é o Ministério Público.

J-5: Há uma coisa que se está a esquecer! Porque é que o Ministério Público utiliza o processo abreviado em acções de condução sem habilitação legal e estado de embriaguez? Porque está lá um exame do teste de álcool e é evidente que há indícios evidentes e suficientes. Mas isso não implica que um arguido que tenha confessado, não chegue ao julgamento e diga “eu não falo!”. Não fala, pois é um direito que lhe assiste. Então o Ministério Público, se não aditou qualquer prova testemunhal, não vai ter como provar os factos. E o homem vai absolvido!

Quanto ao processo abreviado, eu acho que a culpa é um pouco do juiz, e minha também, porque devia haver uma abertura por parte dos juizes para quando recebessem o processo abreviado o tratassem como ele é, em si mesmo, abreviado! E, então, marcavam logo o julgamento, a curto prazo. Assim, em pouco tempo estavam julgados e não se tratavam, nem se agendava julgamento como se de um processo comum se tratasse.

OPJ: Então porque não fazem isso?

J-5: Os juizes estão habituados a fazer desta maneira! E a lei nada diz. Eu, por vezes, tento fazer isso. Mas, depois, surge o problema de já não ter mais agenda e não deixei espaço na agenda para eles! E então lá vão para daqui a um ano! Nós estamos a marcar a um ano!

MP-3: Daqui a um ano, a prova evidente, já não é tão evidente!

A-4: O que me parece evidente é que o processo abreviado, efectivamente, é uma espécie de um “aborto”, foi o Presidente da Comissão do CPP que o disse! O que queriam fazer era ampliar a possibilidade do processo sumário! Houve quem levantasse a voz sobre a possível legalidade e a possível congruência sistemática deste tipo de alargamento do processo sumário e depois criou-se esta coisa que não é rigorosamente nada! O Dr. tem razão numa coisa. O debate instrutório que está previsto na alínea c) do 391º só foi imposto, também, por causa do Dr. Laborinho, e da posição por ele tomada, que disse que as pessoas tinham a possibilidade de controlar e de sindicar, através de uma espécie de instrução, a legalidade do procedimento do Ministério Público, porque senão não tinha havido o debate instrutório.

O Ministério Público, independentemente da bondade ou não do juiz sobre a evidência e clareza da prova, estava a sujeitar uma pessoa a julgamento sem que ela também tivesse a hipótese de sindicat ...

OPJ: Quando diz que o processo abreviado é uma espécie de “aborto”, di-lo porque acha que o que está na Lei não tem pernas para andar ou porque acha que se a prática fosse outra ...

A-3: Isso foi uma tentativa de nos aproximarmos à Lei italiana, onde os processos especiais são muitos. Este processo abreviado português é quase uma tradução do processo abreviado italiano.

A-4: É que a Dra. está a puxar as culpas para as costas dos juizes, mas eu acho que até nem têm culpa nenhuma. O 391º que prevê o julgamento não tem qualquer tipo de especificidade relativamente ao processo comum, a não ser ao elaborar a acta...

OPJ: Então há aqui um problema de desenho da lei...

A-3: O Vera Jardim que era um homem inteligente percebeu que convinha fazer-se uma evolução...

A-4: É que ele só é processo especial no inquérito! Termina o inquérito é um processo normal!

OPJ: Mas o que é que falta?

A-3: Falta a coragem porque o Ministério Público tem medo!

OPJ: Mas esta questão que a Dra. falou do problema das agendas, o Sr. Dr. acha que também é um problema?

A-3: Há efectivamente um problema, mas se o Ministério e os juizes se meterem de acordo e arranjam um *modus faciendi* para isso: uma tarde por mês ou por semana, tudo isto se resolve! Mas o Ministério Público não tem coragem para assumir atitudes consensuais que relevam da oportunidade, não é capaz!

A-2: Eu concordo com o Dr. quando diz que este deveria ser o processo regra, mas não com o desenho que tem hoje. Desde logo está-se a abreviar um processo, regra geral, à custa da celeridade do inquérito. Julgo que está aí o problema, isto é, o Ministério Público teme sempre que o inquérito seja feito de uma forma, de tal modo rápida, que implica alguma precipitação, alguma menor reflexão e depois alguma menos sólida prova indiciária. Julgo que era importantíssimo que o tempo fosse muito curto desde o inquérito até à fase final do julgamento. Se são os 90 dias do inquérito, eu, pura e simplesmente, acabava com o debate instrutório. Porque quando aí se diz, debate instrutório, permite no debate instrutório, outros actos da instrução como prova suplementar, actos supervenientes, adiamento do debate, o próprio contraditório e tudo isso para realizar em 30 dias.

Quanto a mim é apenas o legislador a dizer assim: “foi dada a possibilidade de o arguido contradizer ou sindicar o Ministério Público”. Neste momento, este

problema não se deveria colocar porque o arguido vai ter a hipótese de sindicar essa actuação do Ministério Público em julgamento.

A-4: Então acaba-se com a instrução de uma maneira geral?

Eu também acho!

A-2: Eu digo aqui no processo abreviado. E nós sabemos bem que a instrução, a maior parte das vezes, é para ganhar tempo!!

A-4: Eu concordo com isso! Acabem com a instrução!!

A-2: Queria acrescentar uma pequena coisa. Para todos os processos especiais poderia existir em todos os tribunais um juízo só para os processos especiais, sumário, sumaríssimo e abreviado porque no processo abreviado pode haver na mesma constituição de assistente. O que eu acabava era com a acusação do assistente no crime público e no crime semi-público. No crime particular tinha que continuar a haver porque o assistente deduz acusação em primeiro lugar.

A minha ideia é que esses processos sejam julgados em 30 dias a contar da acusação do Ministério Público.

OPJ: Mas, então, porque é que o Ministério Público não acusa mais vezes em processos especiais?

MP-2: Relativamente à minha experiência é o seguinte: não há nenhuma inactividade do Ministério Público (falo da zona onde trabalhei durante estes anos) relativamente à acusação em processo abreviado. A Procuradoria-Geral da República fez uma sensibilização a nível nacional para a utilização destes tipos de processo e destas formas especiais de processo, nomeadamente o processo abreviado. Houve até, ao nível das Procuradorias-Gerais Distritais, um controlo dos processos abreviados instaurados na área de cada círculo. Houve e há.

Não têm instrução porque a maior dos processos que devem ser instruídos nos tais 90 dias como diz a Lei, nós não temos e nem eles, sequer 30 para os

instruir. E não são os tais processos de desobediência porque se conta desde a data em que o crime foi cometido e não da data em que a pessoa se queixou. Ora, o Ministério Público (são normalmente crimes de natureza particular ou semi-pública) não tem legitimidade para intervir e, portanto, só pode intervir a partir do momento em que tenha essa legitimidade, que lhe é dada pela Polícia. E, muitas vezes, a maior parte das vezes, a queixa só é formulada quase no fim do término do prazo que nós temos para poder deduzir acusação em processo abreviado.

Isto não tem a ver com o Ministério Público, nem com a inactividade do Ministério Público, tem a ver com o tempo contra o qual nós não podemos lutar!

J-1: Por isso é que digo que isto pode ser sempre um processo regra! É evidente que se for 60 dias depois, a prova perdeu evidência!

Em via de regra, o crime cometeu-se e há participação do crime! Em regra, o ofendido denuncia no dia seguinte. Se não denuncia, é porque há aí marosca.

MP-2: O Sr. Dr. disse que os cheques sem provisão podiam ser acusados em processo abreviado. O que acontece, na prática, relativamente aos processos de cheque sem provisão, é que, e já não estamos a falar das falsificações de cheques, o ofendido ainda vai tentar falar com o arguido para saber se ele lhe paga ou não, ainda está à espera da devolução do cheque, etc., e decorrem num instante os 90 dias.

Se nós queremos administrar justiça e fazer justiça, para isso temos de ponderar as provas.

OPJ: E nas outras situações? Quando só passaram 2 ou 3 dias entra a data do início do inquérito e a data da ocorrência do crime, na sua experiência, o processo abreviado está a ser aplicado à criminalidade para a qual, potencialmente, poderá ser aplicado?

MP-2: Já há uma grande sensibilização dos magistrados, falo daqueles com quem trabalho, para este tipo de processo. Não têm a expressão que eu gostaria que tivesse tido.

OPJ: Na sua perspectiva, qual é a razão dessa fraca expressão?

MP-2: Desmotivação, penso eu, porque muitos dos processos abreviados acusados têm requerimento de abertura de instrução que chega ao TIC e fica lá e houve já algumas aberturas de instrução em processo abreviado e depois não sei qual foi o rumo que foi tomado. Quanto às posteriores fases, não sei nada porque em comarca desta envergadura, nós estamos separados dos tribunais de julgamento, dos tribunais de instrução e, por isso, acabamos por perder o fio à meada. E também porque temos conhecimento que alguns destes processos abreviados, acusado em abreviado, foram também agendados para ...

MP-1: Eu acuso em abreviado, e venho a ter contacto com aquele processo meses, anos depois..., ou seja, não vejo vantagem nenhuma para o desfecho do próprio processo em acuso em abreviado ou em processo comum. É indiferente.

J-1: Em processo abreviado, não tenho que ter o trabalho tão extenuante em termos de fundamentação e de sustentação...

MP-3: Há pouco a Dra. falava que recebia propostas no sumaríssimo, por exemplo, e que não coincidiam com a bitola.

Com o processo abreviado, qual é a sensibilidade de procurar queimar tempo, pondo-o à frente dos outros, 90 dias, e ele vai ser agendado para daqui a 2 anos?

Isto aconteceu há alguns anos e continua a acontecer em com o artigo 16º n.º 3, em que eu acuso um rapaz numa moldura, por exemplo de 8 anos. Acuso-o em colectivo, ele daqui a 4 meses tem o julgamento marcado e feito. Acuso-o em 16º n.º 3, o que aparentemente é uma vantagem, e daqui a 4, 5 anos, vamos começar a ter datas marcadas.

A prática leva a que se faça ponderações que são estranhas ao sentimento do sistema...mas o sistema impõe isso! O que é que é melhor para o arguido? É

ser julgado em 4 meses? Alguns vão julgados daqui a 4 anos e com as Leis de Amnistia...

MP-2: Relativamente à comarca de, é verdade, a criminalidade grave é julgada em 4 meses! E os julgamentos singulares, 2 anos!!

A-3: Se nós quisermos, também, no processo sumário, há inquérito. No processo abreviado, não há inquérito. Ou a prova é simples e evidente, e aplica-se o processo abreviado, ou não.

OPJ: Dr., como é na sua comarca?

J-4: Quanto aos processos abreviados, são os sumários frustrados. Por exemplo, num processo abreviado de ameaças, estive um dia inteiro na sala a fazer um abreviado. Porque há sempre testemunhas que têm de ser ouvidas. Aliás, a GNR, na altura ouviu logo, 2 ou 3 testemunhas. Acusou-se em abreviado. O arguido pode contestar e indicou à volta de 10 testemunhas, e eu estive ali o dia inteiro, naquilo que seria para ser feito em pouco tempo. Agendar um abreviado é complicado porque muitas vezes demora tanto como um comum ou até mais tempo!

Também há outro problema. Muitas vezes os autos de notícias estão mal elaborados.

OPJ: O Sr. Dr. não vê vantagem na forma como o processo está desenhado na Lei ou na forma como ele é usado na prática? Quais são os bloqueios?

J-4: Parece-me que uma coisa está relacionada com a outra.

O que é a prova evidente? Na realidade da comarca que eu tenho, tenho todos os crimes: ofensas, injúrias, ameaças, etc..

A-2: Na introdução ao CPP, o Prof. Germano da Silva diz a determinada altura, assim “o processo abreviado está especialmente vocacionado para os crimes de

difamação através da imprensa e para grande parte dos crimes de emissão de cheque sem provisão e outros em que o próprio corpo de delito seja um elemento probatório fundamental e suficiente para a indicição do crime”.

OPJ: Porque que é que em relação ao processo abreviado, encontramos tão pouca expressão?

MP-4: Quando é que a queixa é apresentada?

OPJ: O problema então é esse?

A-3: Normalmente, quando alguém vê uma coisa que nos chateia no jornal, vai ao advogado....

MP-4: Sr. Dr., não sei se viu hoje o “Expresso”, e leu aquele caso daqueles 2 ex-ministros: um da agricultura e outro da cultura. Aquilo anda desde 1999! Uma coisa que poderia ser abreviada, está pendente desde 1999, está na Relação de Lisboa, e vamos ver como é que vai ficar?

A-4: Vai ser julgada a decisão do JIC...

MP-4: Porque depois chega na fase subsequente a evidência da prova, se não for prova documental ou prova evidente, depois desaparece! Daqui por 2 anos, uma coisa que é evidente hoje, já não tem qualquer evidência.

OPJ: Isso pode ser um factor desmotivador para o Ministério Público porque depois vai ter mais ...

MP-4: Aquilo não houve inquérito. E qual foi a consequência prática? Foi pôr a máquina judicial toda a trabalhar durante não sei quanto tempo, e chegar-se ao fim sem qualquer utilidade prática.

A-4: Há aqui um mecanismo legal que nós nos estamos a esquecer. É que, efectivamente, o juiz quando recebe a acusação tem 2 meses para marcar o julgamento!

OPJ: E nas outras formas de processos? Por exemplo, o processo sumaríssimo. Que tipos de bloqueios existem?

MP-4: Creio que seria possível obter um consenso, como referia o Dr. há pouco, contactando o mandatário do arguido e do ofendido e propor-lhe uma solução mais consensual do que ir-se para julgamento. No sistema actual, vem para a praça pública, é julgado na praça pública qualquer situação e o processo está em segredo de justiça.

Creio que se desaparecesse o segredo de justiça, (na prática desapareceu, mas na teoria, mantém-se no CPP), haveria muitas situações que se poderiam resolver através...

OPJ: E quanto à suspensão provisória do processo? Nós temos aqui dados...

MP-4: Se for a ver, na maior parte das vezes, tem a ver com os delitos fiscais...

É preciso ver quais são as injunções aplicadas. É preciso que o juiz concorde.

E é preciso que já não haja assistente...

OPJ: Mas, na sua experiência, quanto à parte em que o juiz não concorda...

MP-4: Ainda, anteontem, num almoço, falei com um juiz sobre uma situação em que é-lhe concluso o processo para ele dizer se concorda ou não com a suspensão provisória. E ele diz: “eu concordo, desde que seja como eu quero!” Isto depende das relações que existem. Enquanto numa comarca é possível obter-se um consenso, nestas comarcas mais pesadas, como acontece em Lisboa e como será no Porto, chega-se a este tipo de reacção.

Se eu vou para a suspensão provisória do processo. Eu tenho esta resposta, e implicitamente, ele deu uma resposta negativa: “eu só concordo com a suspensão desde que seja como eu quero”. Este foi o comentário que surgiu na mesa quando esta questão foi afluada.

MP-2: Eu penso que há bastante aplicação do instituto da suspensão provisória do processo. De um modo geral, a suspensão provisória do processo é normalmente aplicada por magistrados mais jovens, mais sensibilizados para este tipo de processo. Os magistrados que se preocupam com a produção da estatística ao fim do mês porque se querem ver livre dos processos, não aplicam a suspensão provisória porque ela obriga a que o magistrado tenha lá o processo até ao final do prazo.

OPJ: Há, então, um problema de cultura judiciária.

MP-2: É um problema de ignorância de muita gente. Vou dar-lhe um exemplo: um dia, num Tribunal da área de Lisboa, houve uma inspeção aos funcionários e queriam dar uma má nota a um funcionário que trabalhava com um determinado magistrado do Ministério Público porque esse magistrado do Ministério Público tinha a cultura da aplicação da suspensão provisória do processo. Quando esse Sr. Inspector chegou lá, e viu que, na prateleira, o funcionário tinha 100 ou 150 processos parados porque estavam a aguardar prazo de 6 meses, 8 meses, 1 ano, esse Sr. Inspector veio falar comigo e disse-me “temos um problema gravíssimo, porque aquele funcionário tem todos os processos parados!!” Eu não entendi, mas quando ele me disse que estava a trabalhar com o magistrado X, eu disse “não, não pode ser! O Sr. não deve estar a ver bem porque esse magistrado faz uso sistemático da suspensão provisória do processo e os processos estão a aguardar os prazos da suspensão!” Ao que ele me respondeu “ah, sim, mas o que é isso?” Tive de explicar-lhe!

Há, ainda, da parte de muitos magistrados essa incultura da aplicação de alguns desses institutos.

Também estou de acordo com o Dr. Realmente, depende muito das pessoas com quem se trabalha porque os magistrados novos fizeram-se com os mais velhos. Os advogados mais novos fizeram-se com os mais velhos, independentemente da valorização pessoal de cada um, nós também somos muito o produto daquilo que aprendemos com os outros, quer na profissão, quer na vida. Penso que a suspensão provisória do processo é aplicada pelo magistrado que não se importa de ter mais 100 ou 200 processos ali parados a aguardar 6 meses, 8 meses, 1 ano.

OPJ: Porque é que numa organização como o DIAP, não se verifica o efeito de contaminação?

MP-2: Os magistrados mais novos fazem essa aplicação, mas com alguns dos mais velhos, é escusado! Eu não consigo convencê-los a fazer isso. Eu também não posso obrigá-los a fazer.

Penso que as suspensões provisórias do processo vão ter maior aplicação à medida que o tempo vai correndo. Esta é a minha sensibilidade.

Relativamente ao processo sumaríssimo, a dificuldade está desde logo no CEJ. Eu não andei no CEJ, mas falando com os magistrados formadores, há muitos anos não se sabia o que era o processo sumaríssimo, como é evidente, porque é uma forma recente de processo. Lembro-me ter aplicado alguns processos sumaríssimos, ainda Delegada de Procurador da República, mas com uma outra configuração completamente diferente, e quando começaram a aparecer os Srs. ficavam aflitos!

A maior parte dos magistrados mais novos nunca teve formação, nunca ninguém lhes disse o que era um processo sumaríssimo! Os processos sumaríssimos foram aplicados, e bem, pelo Dr., e por mais dois ou três magistrados do DIAP nos processos de consumo de estupefacientes, nos outros não. Até porque nós não tínhamos o *feedback* do resultado dos requerimentos em processo sumaríssimo. Além disso, a tal “bitola” de que se fala, para se requerer o processo sumaríssimo, tínhamos de mais ou menos saber, como é que os Srs. juizes acham que seria mais adequada a medida aplicada ou a promovida

(chamemo-la assim), ou requerida no processo sumaríssimo. Eu, salvo o devido respeito, não concordo com a bitola! Porque cada caso é um caso. Cada processo é um processo diferente! Cada sugestão de aplicação de uma pena deve ser única para aquele caso que é único! Não penso que tenha que haver bitolas. Tinha que haver era ponderações de parte a parte. Falo do Ministério Público e falo dos juizes. Sou contra as bitolas. Cada processo é um processo. Cada um tem de ser ponderado e a justiça faz-se, escolhendo a própria forma de processo.

Relativamente ao DIAP de, não tenho muitos magistrados que tenham grandes experiências de julgamento. São magistrados que, em primeiras colocações, foram colocados num departamento especializado. Não têm esse antecedente do julgamento. Mas, também, reconheço que há alguma dificuldade porque não têm esse trajecto anterior, que lhes daria maior abertura! Por outro lado, temos também essa experiência, de nem sempre nos tribunais de julgamento, serem aceites as medidas propostas ou as penas propostas pelo Ministério Público nessas formas de processo.

OPJ: Como é que o Sr. Dr. vê a forma de ultrapassar esses obstáculos?

MP-2: Na minha óptica, a forma de processo sumaríssimo é uma ótima forma de processo que deveria ser utilizada e utilizada muitas vezes. Tenho dito em várias reuniões no DIAP, com os magistrados que eu dirijo. Tem havido alguma dificuldade porque ainda não conseguimos ter esse *feedback* da aplicação do processo sumaríssimo na comarca de, É mais difícil a sua implantação na comarca de do que na comarca de ou em, ou mesmo, onde há uma aproximação com os juizes, onde nós podemos falar directamente.

OPJ: Não pode ter esse *feedback* junto do Ministério Público que trabalha junto dos tribunais?

MP-2: Para isso tinha que estar a pedir processo a processo o resultado dessa distribuição para saber quem era o juiz e quem era o magistrado. Há alguma dificuldade.

OPJ: Como é que se ultrapassa essa dificuldade? É uma questão de articulação?

OPJ: Porque é que não podemos evoluir para um sistema mais parecido com o anglo-saxónico do juiz ter menos importância no processo sumaríssimo, isto é, de o processo sumaríssimo se transformar num processo entre o arguido e a acusação. Admito que haja algum controlo da legalidade. Não consigo perceber que o juiz queira syndicar as penas que o Ministério Público está disposto a acordar com o arguido ...

MP-1: Eu, por acaso, tenho a experiência da ligação com o Juiz. Trabalho numa comarca onde o meu gabinete é exactamente ao lado do gabinete do Juiz. Aplico frequentemente o processo sumaríssimo, e o Juiz – para dar uma ideia de como é que ele despacha os requerimentos que eu lhe apresento – produz despachos de cinco, seis linhas...

A-4: O que o Dr. estava a falar é o sistema do *plea bargain*, isto é, o arguido e o Ministério Público comporem ali uma pena. É estranho ao sistema!

J-3: É uma questão de cultura! Quando começarem a haver mais processos sumaríssimos, pode ser que a estatística não seja tão baixa e que não se acabem com eles! É o costume cá da casa!

A-2: A ideia é negociar com o arguido. Se for só imposto, se calhar é mais difícil. Se pudesse ser negociado!

J-3: E é! A ideia é de negociar com o arguido!

J-5: Acho que o Ministério Público também está a ser juiz ao mesmo tempo. Está a aplicar a pena. Mas se isso for uma combinação, e de acordo com o arguido, não vejo problema nenhum!

Agora nos termos do CPP em vigor, penso que não!

Eu falei em bitolas, mas não tenho nenhuma bitola! Houve um embate no princípio porque havia muita discrepância. E começou por não estar junto o certificado de registo criminal, nem qualquer elemento sobre as próprias condições económicas do arguido, não sabíamos nada! Depois apareciam montantes diários de multa de 200\$, 500\$, e nós não estávamos habituados...então propúnhamos outros mais em consonância com aquilo que estávamos habituados e nos parecia adequado.

OPJ: No que diz respeito aos processos especiais, nós temos um conjunto de problemas e questões que foram postas na mesa. Falámos, sobretudo, em relação aos processos abreviados em alguns bloqueios, como problemas de formação, de desarticulações. Além destas questões, poderemos ainda identificar outros bloqueios?

MP-3: Em relação ao que o Dr. disse, só uma pequena provocação! Há alguns anos atrás em, participei num encontro com magistrados italianos, espanhóis e, salvo erro, ingleses. Então um colega nosso da Galiza, deu-nos um exemplo que eu nunca mais me esqueci, pela diferença de mentalidade. Era um caso de processos abreviados, em que um cidadão de um país sul-americano qualquer tinha um processo de condução sob o efeito do álcool e tinha ido contra vários carros estacionados. A proposta do Ministério Público foi retirar a carta durante X meses e pagar não sei quantas mil pesetas. A resposta imediata do sul-americano foi “eu prefiro ficar com a carta, mas dou-te mais não sei quantas mil pesetas!” Corremos o risco, com a nossa mentalidade tipicamente portuguesa, de entrarmos num sistema “de negociações”...

Em relação à sugestão, eu não sei se aí teremos um problema de impossibilidade legal quanto ao quadro normativo e se poder avançar com uma solução desse tipo em Portugal.

J-1: Os tribunais de paz têm tido um grande desempenho e este poder de negociação é mais livre e mais solto, sempre, também, com o acompanhamento do Ministério Público ao nível das esquadras, nomeadamente com a figura da aplicação da medida (como na Noruega). O arguido comete uma pequena infracção, pode imediatamente ser sancionado com a aplicação da pena de multa. Os tribunais de paz, de facto, podem agilizar muito isto e poderiam ser um meio, por excelência, para a aplicação desses processos especiais: sumaríssimo e suspensão. Quanto ao abreviado, continuava a defendê-lo como um processo regra nos tribunais.

Naquele caso de que vos falei da figura da aplicação imediata da medida, como acontece na Noruega, neste caso, o papel actuante do Ministério Público é altamente relevante. Um indivíduo cometeu um pequeno delito, aceita, faz um rebate de consciência e aplica-se uma pequena sanção.

A-5: Não tenho conhecimento que na minha zona os processos em que o advogado não intervém, sejam muito utilizados. Das poucas suspensões que eu conheço, a maior parte delas fui eu que as sugeri quando fui constituído mandatário ainda na fase de inquérito.

Mas entendo que, apesar do processo abreviado ter alguns problemas e vicissitudes, deverá ser implementado porque permite, à partida, duas coisas. Por um lado, alguma celeridade na aplicação da justiça. Não é celeridade para acabar o processo! Não é aqui sacrificar tudo com a pressa. Mas julga-se numa outra perspectiva, porque há uma justiça prévia que já é assumida pelo Ministério Público. O Ministério Público tem que se assumir como um órgão jurisdicional, não em sentido técnico, preciso, do termo, mas um órgão de justiça, ou seja, o representante do Estado nos tribunais, o primeiro crivo de malha larga da justiça. E não o acusador. O Estado quer que se faça justiça! Se o ofendido quer perseguir alguém constitui mandatário e, aí sim, ele está em pé de igualdade na atitude. Mas, ao ser assim, o Ministério Público cumpre a sua missão, que é implementar uma realização de justiça justa o mais cedo possível e menos burocrática, e, portanto, mais célere, mais sentida e mais consentida. Por outro lado, o processo abreviado permite-nos outra coisa: libertar os juizes da sentença

escrita, que é sempre, naturalmente, mais morosa. O que permite que os juizes vão trabalhar noutros processos porque os juizes não chegam para os processos que há. Sabemos pelo Conselho Superior da Magistratura, que disse-nos, há pouco tempo, em reunião com a Ordem, que não contemos com os juizes para as necessidades do país nos próximos 6 ou 7 anos porque o nível de formação é muito pequeno. Não há espaço, nem condições para formação mais do que aquela centena de juizes de cada vez.

Temos o problema das sentenças que têm de ser fundamentadas. Mas nós sabemos, hoje, que o juiz quando escreve sentenças, ao escrevê-las alonga-se desnecessariamente, faz citações doutrinárias, envereda por campos de hipótese. Parece um universitário a resolver um problema académico. Porquê? Porque as inspecções o obrigam a isso. Porque classificam mal o juiz se ele não fundamentar. Este trabalho deveria desaparecer. A sentença tem de ser objectiva, clara e directa.

Em resumo, penso que se deverá deixar operacionalizar, levar à prática estes novos institutos porque depois a própria aplicação dos operadores judiciários vai limando as arestas e fazendo com que os institutos acabem por ser úteis, produtivos e aplicados da melhor forma. Claro que se formos olhar para as estatísticas e, ao fim de 3 ou 4 anos, dissermos que há tão poucos processos e que este instituto não tem interesse. Quando o instituto ia desabrochar acabam com ele.

J-3: Penso que se está a confundir a fundamentação com o pensar da sentença. Estas coisas não podem ser assim tão rápidas! As coisas têm de ser pensadas! Não é pôr muitos acórdãos e muitas opiniões, porque às vezes para se escrever 5 ou 6 linhas, é preciso pensar muito. A alteração de 2001, quis imprimir uma maior celeridade ao processo abreviado, então diz-se “a sentença é logo ditada para a acta.” Eu não concordo nada com isto! Porque os casos que são julgados em processo sumário, abreviado, ou que seja o que for, a maior parte deles são processos simples e as sentenças ditam-se logo para as actas. Mas depois, lá vem um mais complicado. Toda a gente tem a experiência que há processos sumaríssimos que dão muito mais trabalho do que processos ordinários.

Apareceram já recursos na Relação a levantar irregularidades de os juizes não terem ditado para acta. E os juizes dizem que tiveram de pensar porque aquele caso era um caso anormal e tiveram que pensar e não conseguiram ditar logo a sentença para acta. Isto é uma irregularidade.

As pessoas não têm logo a solução. Eu, ao fim de 22 anos, demoro mais tempo a fazer as coisas porque tenho agora mais dúvidas do que tinha no princípio. Quando as pessoas não têm dúvidas, é mau.

J-4: Na realidade que eu tenho na minha comarca, o que aparece mais são processos de difamação, de ofensas corporais simples, dano e ameaças. Relativamente aos processos especiais, dava-me muito jeito que funcionasse o processo sumaríssimo.

Quanto aos processos de injúrias, tem de vir o povo todo a assistir ao julgamento, ouvir aqueles nomes todos bonitos.

Relativamente aos outros crimes (ofensas, dano, ameaças), os arguidos são sempre inocentes – da experiência que eu tenho – têm sempre que ir à audiência de julgamento dizer que são inocentes. Não me lembro de ter uma confissão desde que lá estou há 3 anos e, portanto, já houve muitos procuradores que lá trabalham que em ofensas corporais e em dano, acusaram em sumaríssimo e o arguido veio logo opor-se.

Injúrias, então, nem vale mesmo a pena porque o assistente diz logo “nem pensar, era só o que faltava”!

MP-1: Quanto à suspensão provisória do processo, há uma questão que me parece que obstaculiza, muitas vezes, a aplicação deste instituto: o facto de os arguidos não terem antecedentes criminais. Acho um absurdo continuar a fazer-se essa exigência porque, muitas vezes, peço o certificado do registo criminal e lá vem o certificado com condenações quando, muitas vezes, os factos já aconteceram há 10 anos, ou há 7, 8 anos. Porventura, se se eliminasse essa exigência legal, penso que faria todo o sentido.

MP-2: Quase todos os nossos frequentadores dos tribunais têm antecedentes criminais. Não são assim tão poucos os que não têm antecedentes e, portanto, a aplicação de alguns institutos depende muito disto.

OPJ: Resta agradecer-me a vossa presença e espero que este nosso debate tenha servido para alguma reflexão sobre esta questão. Muito obrigada pelas vossas intervenções.

Referências Bibliográficas

- Albers, Pim. 2000. «Evaluation Programme «Administration of Justice in the 21st Century»: *Modernization of the Administration of Justice in the Netherlands*. Hague: Ministério da Justiça da Holanda.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1993. *Inquérito à vitimação, 1992*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1995. *Aspectos da administração da justiça penal*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de. 1998. «A suspensão provisória do Processo Penal – Análise estatística do biénio 1993-1994». *Revista do Ministério Público* n.º 73. Lisboa: SMMP.
- Almeida, Maria Rosa Crucho de; Alão, Paula. 1995. *Inquérito à vitimação, 1994*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.
- Andrade, Manuel da Costa. 1997. «Consenso e oportunidade», in *Centro de Estudos Judiciários (org.), Jornadas de direito processual penal – O Novo Código de Processo Penal*. Coimbra: Almedina.
- Caeiro, Pedro. 2000. «Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da “justiça absoluta” e o fetiche da “gestão eficiente” do sistema». *Revista do Ministério Público* n.º 84. Lisboa: SMMP.
- Conselho Superior do Ministério Público. http://www.pgr.pt/portugues/grupo_soltas/pub/csmp/42/anexo1.htm. 25.06.02.
- Costa, Eduardo Maia. 2001. «Breve nota sobre o novo regime punitivo do consumo de estupefacientes». *Revista do Ministério Público* n.º 87. Lisboa: SMMP.
- Council of Europe. 1996. *The management of criminal justice. Recommendation n. R (95) 12 and report*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Dias, Jorge de Figueiredo; Manuel da Costa Andrade. 1992. *Criminologia – O Homem delinvente e a sociedade criminógena*. Coimbra Editora.

- Dias, Jorge de Figueiredo. 1998. *Direito Processual Penal*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Jolibois, Charles; Pierre Fauchon. 1996-1997. «Quels moyens pour quelle justice?» *Les rapports du Sénat* n.º 49.
- Gomes, Conceição (org.). 1998. *Porque tão lentos? Três casos especiais de morosidade na administração da justiça*. Coimbra. Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Gomes, Conceição. 2001a. *A administração e gestão da justiça na década de 90 – Análise comparada das tendências de reforma*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Gomes, Conceição. 2001b. *O recrutamento e a formação de magistrados: Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal..* Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Gomes, Conceição. 2002. *As tendências da criminalidade e das sanções penais na década de 90 – Problemas e bloqueios na execução da pena de prisão e de prestação de trabalho a favor da comunidade*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Gómez, Alejandrina. 1999. «Justicia Radiografía de un fracaso». *Tiempo* 8, Novembro.
- Lopes, José António Mouraz. 2000. «Processos Especiais uma avaliação judiciária». *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Volume I, n.º 2. Braga: APAPP.
- Mesquita, Paulo Dá. 1996. «Os processos especiais no Código de Processo Penal português – Respostas processuais à pequena e média criminalidade» *Revista do Ministério Público* n.º 68. Lisboa: SMMP.
- Miguel, João Manuel da Silva. 1989. «Princípio da Oportunidade». *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n.º 4. Lisboa: SMMP.
- Ministério da Justiça francês. <http://www.justice.gouv.fr/>. 01.07.02.

- Mota, José Luís Lopes da. 1998. «A revisão do Código de Processo Penal», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 8, n.º 2. Coimbra Editora: 164-199.
- Pereira, Luís Silva. 1999. «Os processos especiais do Código de Processo Penal após a revisão de 1998». *Revista do Ministério Público* n.º 77. Lisboa: SMMP: 139-154.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2001. *Balanço e projecto do Ministério Público na jurisdição criminal, no distrito judicial de Lisboa, Fevereiro de 2001*.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002a. *Notas de análise sobre inquéritos em 2001 – 16 de Janeiro de 2002*.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002b. *Memorando – Algumas notas sobre a crise da justiça, de 21 de Fevereiro de 2002*.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002c. *Acta de reunião de 8 de Fevereiro de 2002*.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002d. *Memorando sobre transgressões por falta de bilhete nos transportes públicos – 31 de Janeiro de 2002*.
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. 2002e. *Memorando sobre os DIAPs de 14 de Junho de 2002*.
- Procuradoria-Geral da República. <http://www.pgr.pt/>. 01.07.02.
- Procuradoria-Geral da República. 1995. *Relatório dos serviços do Ministério Público*.
- Rodrigues, Anabela Miranda. 1996. «Os processos sumário e sumaríssimo ou a celeridade e o consenso no Código de Processo Penal». *Revista Portuguesa de Ciências Criminais*, ano 6, n.º 4. Coimbra: Coimbra Editora: 525-544.

Santos, Boaventura de Sousa *et al.* 1996. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*. Porto: Afrontamento/CES/CEJ.

Santos *et al.* 1999. *Relatório Breve sobre o Andamento dos Processos e Propostas de Solução*. Coimbra. Centro de Estudos Sociais/Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Santos, Boaventura de Sousa *et al.* 2001. «Derecho y Democracia: La reforma global de la justicia», in B. S. Santos; Mauricio García Villegas (orgs.) *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.