

Procedimento para acusação e garantias próprias do processo penal – dos princípios do sistema normativo à Diretiva n.º 4/2020 da Procuradora-Geral da República^[1]

Paulo Dá Mesquita

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

[1] O presente texto corresponde ao suporte escrito de comunicação apresentada na conferência «O futuro do Ministério Público», realizada em 4-2-2021 e organizada pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Optou-se por manter o texto original sem o complementar com o peso de desenvolvimentos, nomeadamente, em termos de referências normativas e bibliográficas. Refira-se que o autor, no atual quadro legal, empreendeu abordagem crítica dos temas aqui tratados com maior desenvolvimento de componentes descritivas, referências legais e doutrinárias nos comentários aos artigos 53.º e 54.º (este em coautoria com JOSÉ MOURAZ LOPES) do *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, tomo I, 2019 (pp. 551-584),

SUMÁRIO: I. RAZÃO DE ORDEM. II. INQUÉRITO E GARANTIAS PRÓPRIAS DO PROCESSO PENAL (A RELAÇÃO DO ESTADO COM OS PARTICULARES INTERESSADOS NA AÇÃO PENAL). 1. Quadro constitucional, programa do Código de Processo Penal de 1987 quanto ao inquérito e *acusatório integrado pelo princípio da investigação*. 2. Notícia do crime, atos do inquérito e órgão competente para a direção dessa fase do processo. III. DUAS QUESTÕES DE LEGALIDADE PROCESSUAL. IV. AS DIRETIVAS N.ºS 1/2020 E 4/2020 DA PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA E AS GARANTIAS PRÓPRIAS DO PROCESSO PENAL. 1. A Diretiva n.º 1/2020 da PGR. 2. A Diretiva n.º 4/2020 da PGR em face das garantias próprias do Processo Penal. V. CONCLUSÃO.

e aos artigos 262.º a 275.º do *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, tomo III, 2021 (pp. 871-997), neste caso já com análise da Diretiva n.º 4/2020 da Procuradora-Geral da República.

I. RAZÃO DE ORDEM

As Diretivas n.ºs 1/2020 e 4/2020 da Procuradora-Geral da República (PGR) suscitam questões jurídicas relevantes ao nível do estatuto constitucional e legal do Ministério Público (MP) e também sobre princípios e normas legais de Processo Penal.

A presente reflexão, por razões de economia, vai centrar-se no regime processual que deve conformar o inquérito, sem olvidar que a problemática das funções e competências do MP no Processo Penal é indissociável do respetivo estatuto.

No epicentro vão estar as opções do sistema normativo em matéria de *procedimento para acusação*, nomeadamente na resposta a um conjunto de questões jurídico-constitucionais, e respetivas implicações para a direção do inquérito. Consequentemente, não se vão abordar aspetos também fundamentais como o estatuto constitucional do MP e corolários do mesmo ao nível da autonomia, hierarquia e vinculação à legalidade por parte dos órgãos do MP.

Processo penal indissociável de uma leitura holista, ainda que moderada, por força da perspetiva de que o significado de uma norma individual só pode ser compreendido através das suas relações com um complexo normativo que compreende regimes processuais e também normas estatutárias, institucionais e organizatórias, nomeadamente de raiz constitucional.

II. INQUÉRITO E GARANTIAS PRÓPRIAS DO PROCESSO PENAL (A RELAÇÃO DO ESTADO COM OS PARTICULARES INTERESSADOS NA AÇÃO PENAL)^[2]

1. QUADRO CONSTITUCIONAL, PROGRAMA DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL DE 1987 QUANTO AO INQUÉRITO E ACUSATÓRIO INTEGRADO PELO PRINCÍPIO DA INVESTIGAÇÃO

Em Portugal, a constitucionalização da estrutura acusatória emergiu nos anos setenta do século passado num universo em que a cultura jurídico-processual maioritária subsistia centrada na judicialidade da “instrução”. Cultura em que o processo penal era perspetivado

[2] O enquadramento empreendido nesta parte integra sínteses de estudos desenvolvidos no passado, nos quais constam as fontes em que se sustentam e que não vão ser mencionadas agora em

notas de rodapé – v.g., *Direção do inquérito penal e garantia judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 23-120, 199-356; *Processo Penal, prova e sistema judiciário*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010,

pp. 131-186, 213-378, 431-444; *A prova do crime e o que se disse antes do julgamento - Estudo sobre a prova no processo penal português, à luz do sistema norte-americano*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011,

como ordem assimétrica e instrumento funcionalmente vinculado, desde a notícia do crime, a servir uma decisão judicial, em que a instrução dirigida por uma entidade imparcial e independente era apresentada como uma via garantista, expressa na síntese de Salgado Zenha, «a polícia investiga, o juiz instrui e só na instrução judiciária se formam as provas judiciárias».

Com o Código de Processo Penal de 1987 pretendeu efetivar-se o *acusatório integrado pelo princípio da investigação* através de um corte fundamental com a obrigatoriedade da garantia judicial da direção na fase pré-acusatória, sendo o inquérito concebido como um complexo de atos dirigido pela entidade titular da função acusatória teleologicamente vinculados à prolação de uma decisão sobre o exercício da ação penal.

A força de argumentos *originalistas* em prol do centro das garantias dever subsistir no juiz instrutor não impediu que o modelo de 1987 fosse aceite em fiscalização preventiva pelo Tribunal Constitucional (Ac. n.º 7/87), tendo, desde aí, prevalecido na jurisprudência a tese da constitucionalidade do inquérito dirigido por órgão do MP. Conformidade constitucional que, em face das garantias sobre processo criminal estabelecidas no artigo 32.º da CRP, depende de um delicado equilíbrio em termos de sistema de pesos e contrapesos da regulação pela lei processual da atividade estadual pré-acusatória, o qual sendo atingido impõe uma reavaliação da legitimidade do *procedimento para acusação*.

pp. 150-165, 237-263, 336-355; «Estatuto do Ministério Público: Raízes, programas, desenvolvimentos, sedimentações e desvios normativos», in AA. VV., *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*, Coimbra: Almedina, 2017, pp. 271-310; «Prazos da ação penal e procedimento para a acusação», *Julgár*, n.º 34, 2018, pp. 165-188. Mais recentemente, alguns dos tópicos foram retomados nos comen-

tários referidos na nota anterior onde se empreendem de forma expressa algumas linhas de diálogo com parte da bibliografia mais relevante no atual quadro legal, nomeadamente, LUÍS SOUSA DA FÁBRICA, *A autonomia do Ministério Público no novo estatuto*, Lisboa: SMMP, 2020; JOSÉ LOBO MOUTINHO, «Artigo 219.º», AAVV, Jorge Miranda / Rui Medeiros (coord.), *Constituição da*

República Portuguesa Anotada, Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, t. III, 2020; RUI CARDOSO, «Intervenção hierárquica no processo penal no novo Estatuto do Ministério Público – primeiras notas para a reavaliação da questão», *RMP*, ano 40, n.º 159, 2019, pp. 23-42.