



Ana Teresa Serra Lourenço

Dos Crimes Praticados no Exercício das Funções: Âmbito de  
Aplicação do Artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de  
Processo Penal

Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses,  
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,  
Sob orientação da Senhora Professora Doutora Maria João Antunes

Coimbra, 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Ana Teresa Serra Lourenço

Dos Crimes Praticados no Exercício das Funções: Âmbito de Aplicação do  
Artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área  
de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses

Sob orientação da Senhora Professora Doutora Maria João Antunes

Coimbra, 2016

*“(...) todo o poder em si mesmo incontrolado  
tende a jamais se contentar com as medidas  
que visam à sua própria segurança”.*

Francisco Sá Carneiro,  
in *“A proposta de lei sobre organização judiciária”*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, de forma muito especial, à minha família, especialmente aos meus pais e ao meu irmão, por me apoiarem incondicionalmente e sempre me ajudarem a acreditar e a lutar pelos meus sonhos.

Ao meu namorado, por todo o carinho, partilha, apoio e, principalmente, compreensão durante todos estes anos.

Aos meus amigos por todo o apoio e compreensão ao longo de toda esta etapa que temos vindo a percorrer.

À minha orientadora, Senhora Professora Doutora Maria João Antunes, pelo imprescindível acompanhamento, pelas sugestões e pela disponibilidade desde o momento da escolha do tema à entrega da dissertação.

Aos meus professores, por me estimularem e desenvolverem intelectualmente, pelas suas exigências, que contribuíram para o meu crescimento pessoal e académico.

A quem me acompanhou ao longo da minha caminhada, e me permitiu chegar aqui, hoje.

## SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

Cfr. – Conferir

CPP – Código de Processo Penal Português de 1987

CRP – Constituição da República Portuguesa de 1976

Pág. – Página(s)

PGR – Procuradoria-Geral da República

STJ – Supremo Tribunal de Justiça Português

TC – Tribunal Constitucional Português

## ÍNDICE

	Págs.
INTRODUÇÃO.....	8

### CAPÍTULO I

#### DA RESPONSABILIDADE DE (CERTOS) ÓRGÃOS DE SOBERANIA

1. Dos órgãos de soberania .....	10
2. Da Responsabilidade .....	14

### CAPÍTULO II

#### DOS CRIMES PRATICADOS POR TITULARES DE (CERTOS) ÓRGÃOS DE SOBERANIA

1. Breves considerações históricas .....	18
2. Dos crimes de responsabilidade .....	21
2.1. Definição .....	21
2.2. Crimes de responsabilidade – sua autonomização .....	22
3. Regime Processual Penal Especial .....	24
3.1. Regime Processual Penal Especial – imunidades .....	25
3.2. Regime Processual Penal Especial – em concreto .....	29

### CAPÍTULO III

#### DO ARTIGO 11º, N.º 3, ALÍNEA A), DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

#### (APRECIACÃO CRÍTICA)

1. Análise e decomposição .....	31
1.1. Crimes praticados no «exercício de funções» .....	31
1.2. Competência do pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça .....	33
1.3. Crimes cometidos fora do «exercício das funções» .....	37
2. Determinação do tribunal competente .....	39
2.1. Artigo 11º, n.º3, alínea a), do Código de Processo Penal: violação ao princípio da igualdade? .....	39
2.2. Estatuto dos titulares: a título vitalício? .....	41
2.3. Artigo 11, n.º3, alínea a), do Código de Processo Penal: violação do princípio do juiz natural ou do juiz legal? .....	42
2.4. Interpretação do artigo 11º, n.º3, alínea a), do Código de Processo Penal – relevância do objecto do processo .....	46
CONCLUSÃO .....	49
BIBLIOGRAFIA .....	53

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Aqui se inicia a caminhada que nos propomos percorrer. Por certo, nos iremos deparar com dúvidas e incertezas, mas conscientes que os obstáculos que o problema nos colocará serão enfrentados e desmistificados.

O tema que pretendemos desenvolver, marcado pela sua actualidade e intensa polémica, traduzir-se-á na concretização de um objectivo tanto profissional como pessoal, que nos fará mergulhar não só no mundo jurídico, tanto constitucional quanto penal, mas também na teia do mundo político, assim como nos valores da sociedade em que nos encontramos inseridos.

O nosso tema centrar-se-á na competência conferida ao Supremo Tribunal de Justiça pelo artigo 11º, nº3, alínea a), do Código de Processo Penal, relativo ao julgamento de titulares de certos órgãos de soberania por crimes que cometam em efectividade de funções. Assim, cumpre, em primeiro lugar, o esclarecimento da qualificação de órgãos de soberania, partindo-se daqui para a restante abordagem do âmbito de aplicação do artigo 11º do Código de Processo Penal.

No Capítulo I – “Da Responsabilidade de (certos) Órgãos de Soberania” – importará, como ponto de partida, uma breve análise dos órgãos de soberania, aferindo o seu estatuto e a posição que ocupam no nosso Estado de Direito Democrático. Relacionar-se-á o seu estatuto constitucionalmente definido com o seu modo de eleição e a consequente relação que entre os órgãos de soberania e os cidadãos se desenrolará, em virtude do contrato social. Num segundo momento, referir-se-á a responsabilidade que poderá ser imputada aos órgãos de soberania, imposta pelo Estado de Direito Democrático, numa análise interdisciplinar, segundo ideais políticos, constitucionais e penais, com o intuito de entendermos a especial gravidade que os caracteriza. No início da nossa caminhada seremos ainda auxiliados por posições jurisprudenciais, que nos ajudarão a solucionar os problemas que aqui nos assolam.

No Capítulo II, referir-nos-emos aos “Crimes Praticados por Titulares de (certos) Órgãos de Soberania”, nomeadamente quanto à sua evolução e desenvolvimento históricos, através da exposição dos regimes adoptados. Partir-se-á de uma visão mais global e geral da

---

<sup>1</sup> O presente texto não foi escrito ao abrigo do novo Acordo Ortográfico.

responsabilidade para uma abordagem mais concreta dos Crimes de Responsabilidade. Assim, concretizaremos o tema dos Crimes de Responsabilidade em especial, analisando a sua autonomização e consagração de um regime especial face à responsabilidade penal geral. O interesse primordial centrar-se-á na análise do regime especial – quanto às imunidades atribuídas aos órgãos de soberania e quanto ao seu desenvolvimento no nosso País, principalmente quanto à forma como foi sendo encarado pelos sucessivos textos constitucionais. Neste sentido, concretizaremos, essencialmente, a tramitação processual especial adoptada, relevando as reformas constitucional e processual penal, levadas a cabo para que o julgamento dos Crimes de Responsabilidade praticados por titulares de órgãos de soberania fosse perante um tribunal superior.

Por fim, reservaremos o Capítulo III para a decomposição do principal preceito convocado, “Do Artigo 11º, n.º3, alínea a), do Código de Processo Penal (Apreciação Crítica)”. Ao longo da exposição, iremos deparar-nos com várias dúvidas e interrogações, quer quanto à qualidade dos cargos de órgãos de soberania quer quanto à admissibilidade do foro especial conferido pelo artigo, tanto seja confrontado com o princípio da igualdade como confrontado com o princípio da legalidade, que deveremos encarar com um espírito e um olhar crítico. Com a ajuda das opiniões doutrinárias, jurisprudenciais e do estudo do direito comparado concretizaremos a temática do tribunal competente para o julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos por titulares de órgãos de soberania em efectividade de funções.

Assim se vai traçando o caminho que nos propomos percorrer...

## CAPÍTULO I

### DA RESPONSABILIDADE DE (CERTOS) ÓRGÃOS DE SOBERANIA

#### 1. DOS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

A criminalidade dos titulares dos altos cargos políticos é cada vez mais uma preocupação para a sociedade em que vivemos e em que nos inserimos. A compreensão e análise deste tema revelam-se imperativas, principalmente desde a década de 80 do século XX, quando se verificou um seu aumento exponencial<sup>2</sup>. O objecto do nosso estudo, inserido que está no Direito Processual Penal, revela-se bastante sensível às alterações ideológicas, quer políticas quer constitucionais, assim como às novas exigências da sociedade<sup>3</sup>.

Entre nós, o termo «órgãos de soberania» surge pela primeira vez na Constituição Política da República Portuguesa de 1933, tendo-se mantido em vigor nos textos constitucionais, até hoje<sup>4</sup>. Actualmente, a Constituição da República Portuguesa, de 1976, no seu artigo 110º, institui o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais como «órgãos de soberania». No entanto, na nossa análise surgem como actores principais apenas titulares de certos órgãos de soberania, nomeadamente os cargos de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República e de Primeiro-Ministro. Cargos a que se tem atribuído o exercício da “ *direcção política do Estado*”<sup>5</sup>. Debruçar-nos-emos, portanto, apenas sobre os três titulares referidos, ou seja, sobre o chamado «*triângulo institucional*»<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Conceição Gomes, “A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década: alguns contributos”, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 60, Outubro de 2001, pág. 65

<sup>3</sup> Adianta Luís António Noronha Nascimento que o direito processual penal “*é mais ductilmente revogável, substituível ou modificável*”, comparativamente ao direito penal que se vai mantendo, envolvendo “*os consensos mais profundos da sociedade civil*” – “O elogio da loucura ou Variações sobre um tema recorrente”, Portal Verbo Jurídico, 10-2015, pág. 2

<sup>4</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pág. 40

<sup>5</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 7

<sup>6</sup> Alfredo Barroso e José Vicente de Bragança, “O Presidente da República: funções e poderes”, Portugal – O Sistema Político e Constitucional, Coordenador Mário Baptista Coelho, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1974/87 pág. 321

Os órgãos de soberania, órgãos máximos do Estado de Direito Democrático<sup>7</sup>, podem distinguir-se dos órgãos do poder político em geral. No entanto, o conceito de «cargos políticos» apresenta algumas dificuldades quanto à sua densificação, pois tal exercício não é feito pela lei constitucional e apenas diversas leis avulsas vêm indicando os cargos que se poderão considerar políticos, embora não de modo uniforme<sup>8</sup>.

GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA consideram «cargos políticos» *“todos aqueles aos quais estão constitucionalmente confiadas funções políticas (sobretudo as de dimensão política)”*<sup>9</sup>. A esta definição acrescentam ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO e PEDRO LOMBA que o critério a considerar na classificação dos «cargos políticos» será *“o do desempenho das funções políticas e não apenas o da legitimidade para a prática de actos políticos”*<sup>10</sup>. Desta forma, atendendo a este entendimento doutrinal, quanto à sua função, o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro deverão ser, igualmente, considerados “titulares de cargos políticos”. A distinção de «cargos políticos» em geral e órgãos de soberania explica-se, portanto, pelas funções especificamente atribuídas a estes, ou seja, é-lhes especificamente atribuída a prática dos actos essenciais e necessários ao funcionamento do Estado, os chamados *«poderes soberanos»*<sup>11</sup>, enquanto aos primeiros caberão funções políticas entendidas em sentido amplo.

Densificando agora o conceito de «poder político», de acordo com MARCELLO CAETANO o poder político constitui-se como *“a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas”*<sup>12</sup>. Desta forma, os titulares de cargos políticos necessitam de uma legitimação democrática efetiva para que possam exercer as suas funções<sup>13</sup>. Portugal constitui-se, desde 1976, um Estado de Direito Democrático,

---

<sup>7</sup> Marcello Caetano entendia-os como *“órgãos supremos do Estado”*, in “Manual de Ciência Política e Direito Constitucional”, Tomo I, 6ª edição revista e ampliada, 2ª reimpressão (por Miguel Galvão Teles), Almedina, Coimbra, 2006, pág. 208.

<sup>8</sup> Artur Cordeiro, “Os crimes de responsabilidade, em particular a prevaricação dos titulares de cargos políticos”, Centro de Estudos Judiciários, Tomo II, Criminalidade Económico-Financeira, Crimes em Especial, 11-01-2013, pág. 14 e 15

<sup>9</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa”, volume II, ..., pág. 117 e 118.

<sup>10</sup> Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”, (coord. Paulo Otero), III volume, 1º Tomo, Almedina, Coimbra, 2008, pág. 451.

<sup>11</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa”, volume II, ..., pág. 39

<sup>12</sup> Marcello Caetano, “Manual de Ciência Política e Direito Constitucional”, ..., pág. 130

<sup>13</sup> Defendia Marcello Caetano que *“só os governantes que tenham legitimidade, isto é, investidos segundo as normas que devem ser acatadas, são governantes de direito”*, in “Manual de Ciência Política e Direito

assente nos basilares princípios democrático e republicano, impulsionadores das ideias de soberania popular e democracia participativa, como consagra o artigo 3º da Constituição da República Portuguesa e o explicitam os artigos 108º e 109º da mesma Lei. Ora, constituindo-se o povo como o titular do poder político, a legitimação será atribuída aos titulares de cargos políticos, de acordo com a vontade popular<sup>14</sup>. Após a revisão constitucional de 1982, a “*legitimação democrático-eleitoral*”<sup>15</sup> passou a ser o único título de legitimação do poder político. São, então, os cidadãos eleitores, de acordo com JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, que “*dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à actividade dos seus titulares*”<sup>16</sup>. Todavia, noutro sentido segue o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 41/00, de acordo com o qual a eleição se traduz apenas na forma como os titulares dos órgãos são designados, pois os poderes e os correspondentes deveres que lhe são conferidos resultam antes da lei, das competências que a lei fixa para cada órgão, e não dos eleitores<sup>17</sup>.

Certo é que, do ponto de vista do contrato social, o povo deposita confiança nos titulares de cargos políticos, quando procede à sua eleição. As funções políticas serão, deste modo, exercidas pelos referidos órgãos “*em nome e em vez dos cidadãos eleitores*”<sup>18</sup>, tal como decorre do princípio da representação<sup>19</sup>. Assim sendo, de acordo com FREITAS DO AMARAL e MARCELO REBELO DE SOUSA, o exercício do poder político será orientado pelo interesse geral do Estado<sup>20</sup>. O facto de os governantes actuarem em nome dos cidadãos,

---

Constitucional”,..., pág. 253. No mesmo sentido ainda Jorge Miranda, in “Funções, órgãos e actos do Estado”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1990, pág. 51

<sup>14</sup> Jorge Miranda, “O artigo 1º e o artigo 2º da Constituição”, Estudos sobre a Constituição, 2º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, pág. 10, 18 e 19

<sup>15</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 32

<sup>16</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 31

<sup>17</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 41/00: “*A eleição não constitui, porém, uma delegação de poderes, mas um modo de designação da titularidade dos órgãos; os poderes resultam da lei (das atribuições da pessoa colectiva e das competências dos órgãos fixadas na lei), e não dos eleitores, não recebendo, por isso, o titular eleito nem ordens nem instruções do colégio eleitoral.*”

<sup>18</sup> Marta Machado Dias, “Crimes de responsabilidade dos eleitos locais: alguns aspectos”, Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais, Estudos Regionais e Locais, Cejur, 2008, pág. 26

<sup>19</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Fundamentos da Constituição”, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, pág. 78

<sup>20</sup> Cfr. Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 16-03-2015: “*Freitas do Amaral entende que «a política, enquanto actividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da colectividade».*” Também Marcelo Rebelo de Sousa entende que “*A função política corresponde à prática de actos que exprimem opções sobre a definição e prossecução dos interesses essenciais da colectividade (...).*”

pode levá-los, por vezes, a interpretar os seus deveres de maneira abusiva<sup>21</sup>. Existe, por este motivo, entre os titulares e o povo uma “*relação de delegação democrática*”<sup>22</sup>, de acordo com a qual os primeiros serão responsáveis perante os segundos por actos que pratiquem, pois agregados aos poderes conferidos aos titulares de cargos políticos encontram-se, inevitavelmente, deveres que estes devem cumprir.

Por outro lado, constituindo-se os governantes como representantes da imagem do Estado, o poder político terá de ser exercido no respeito pela Constituição desse mesmo Estado, tal como advém do artigo 3º, n.º 3, da CRP. Exige-se, portanto, que a actuação seja de acordo com a boa-fé, na satisfação do bem comum, com um máximo de transparência possível, pelo que se sujeitará a limites e controlos que poderão levar a uma eventual sanção. Daqui se depreende, assim, que os titulares de cargos políticos não podem desenvolver a sua actividade de modo arbitrário, caso contrário serão, conseqüentemente, chamados à responsabilidade. Quer devido às exigências que emanam do princípio da confiança, que os cidadãos neles depositam, quer devido aos deveres que lhes são impostos pela própria Constituição. Isto é, a responsabilidade constitucional obriga os titulares de cargos políticos a certos deveres jurídico-constitucionais e caso os não cumpram ser-lhes-á exigida responsabilidade, com repercussões no poder público<sup>23</sup>.

A efectivação da responsabilidade dos governantes é, desde 1976, cada vez mais uma exigência, tanto com o intuito de se assegurar o bom funcionamento e exercício da função política como no sentido de se acalmarem preocupações da opinião pública. No entanto, refere DÍEZ-PICAZO que não se pode reconduzir a fundamentação da responsabilidade à legitimação dos titulares de cargos políticos, apesar de se apresentarem interligadas<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. Dennis F. Thompson: “*Dentro de la función pública, obran de acuerdo com ambas clases de principios: promueven los valores generales compartidos por todos, así como los valores específicos inherentes a los deberes del cargo que ocupan. En nombre de quienes representan, pueden interpretar sus deberes de tal suerte que les permita y aun les exija mentir, romper promesas y manipular a los ciudadanos.*”- in “La ética política y el ejercicio de cargos públicos”, Tradução: Gabriela Ventureira, Gedisa, Barcelona, 1999, pág. 15

<sup>22</sup> Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”,..., pág. 448

<sup>23</sup> J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 544

<sup>24</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “*Por lo demás, ambas posturas extremas pueden conducir a una deslegitimación del Estado democrático de derecho: el reduccionismo democrático, porque crea la imagen de que los gobernantes están desvinculados de la legalidad; el reduccionismo legalista, porque hace pensar que conflictos innegablemente políticos son resueltos al margen de la voluntad de los ciudadanos.*”, in “La criminalidad de los gobernantes”, Crítica, Barcelona, 1996, pág. 31

## 2. DA RESPONSABILIDADE

O termo “responsabilidade” é derivado do latim “*respondere*”, que significa “de volta, para trás”, “garantir, prometer”. Este termo supõe, por um lado, “*um acto ou uma omissão de um sujeito e um dano a outrem*”<sup>25</sup> e, por outro lado, constitui uma reparação desse mesmo dano. Significa, portanto, “*assumir a autoria e as consequências*” das acções ou omissões<sup>26</sup>. Segundo HERBERT HART, citado por DÍEZ-PICAZO, “*el término «responsabilidad» es usado, al menos, en cuatro sentidos diferentes: 1) capacidad, entendida como aptitud para realizar actos consciente y voluntariamente; 2) titularidad de un deber, una función o una competencia; 3) atribución de un hecho a una persona; 4) imputación de los resultados y consecuencias de un hecho a una persona*”<sup>27</sup>.

De acordo com a actual Constituição da República Portuguesa, a responsabilidade constitucional em geral poderá, especificamente, desdobrar-se em responsabilidade política, civil ou criminal<sup>28</sup>. Apesar de, por vezes, a prática de uma acção convocar, simultaneamente, quer a responsabilidade política quer a responsabilidade criminal, o texto constitucional autonomiza-as, pelo que se afastam quaisquer tentativas de dissolução de uma responsabilidade na outra<sup>29</sup>. A responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos, em concreto dos titulares de certos órgãos de soberania, sobre a qual nos debruçaremos, surge num Estado de Direito como resultado da censura jurídica e da censura política, que, consequentemente, se liga a estes cargos<sup>30</sup>. Por este motivo, refere o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 460/2011, que existe “*perigo de “contaminação” entre o plano da responsabilidade política e o da responsabilidade criminal*”. Contudo, o importante será que a responsabilidade criminal não reduza a responsabilidade política a zero nem se traduza numa morte política para o titular criminalmente responsabilizado, principalmente numa sociedade em que a comunicação e os mass media influenciam cada vez mais o juízo público<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> António Pinto Monteiro, “A responsabilidade política, civil e criminal do eleito municipal”, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1995, pág. 4

<sup>26</sup> Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”,..., pág. 448

<sup>27</sup> Citado in Luis María Díez-Picazo, “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 77

<sup>28</sup> J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”,..., pág. 544

<sup>29</sup> Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”,..., pág. 466 e 467

<sup>30</sup> Luísa Neto, “Guardando o guarda: a responsabilidade dos titulares de cargos políticos”, de 19/04/2013, Conselho de Coordenação

<sup>31</sup> Até porque a responsabilidade criminal e a responsabilidade política, sendo autonomizadas pela Lei Fundamental, distinguem-se entre si. Enquanto a responsabilidade criminal assenta em certos pressupostos –

A Constituição disciplina, organiza e legitima processualmente o poder político. Na verdade, também o Direito Processual Penal verá as suas normas conformadas pelas “*opções axiológicas constitucionais*”<sup>32</sup>, que conferem à sociedade os valores por que se deve pautar. Assim sendo, tanto os alicerces constitucionais se constituem como fundamentos do processo penal como a regulamentação processual deve ser feita de acordo com a Constituição. Por isso mesmo, FIGUEIREDO DIAS, citando HENKEL, refere o Direito Processual Penal como “*verdadeiro direito constitucional aplicado*”<sup>33</sup>. O princípio da responsabilidade traduz, então, o Estado de Direito material em que se insere, compreendendo este todo o Estado Democrático e Social, assim como o respeito por um esquema rígido de legalidade<sup>34</sup>. Estado este que se preocupa com os direitos, liberdades e garantias da pessoa, no sentido de promover e realizar a justiça, procurando a solução mais justa para cada um dos problemas. Desta forma, de acordo com o referido princípio, os “*titulares dos lugares cimeiros do poder político*”<sup>35</sup>, tal como são referidos por COSTA ANDRADE, podem vir a ser acusados dos crimes que pratiquem.

Entre nós, CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, entende «responsabilidade criminal» como aquela “*que visa satisfazer interesses da comunidade, ofendida pelo facto ilícito criminal*”<sup>36</sup>. Para que haja responsabilidade criminal pressupõe-se, portanto, a prática de um acto ou uma omissão, definido como crime e imputado ao agente, correspondendo-lhe a aplicação de uma pena. A responsabilidade criminal constitui-se como o último instrumento sancionatório a que o Estado deve recorrer, apenas necessário quando todos os outros meios se revelarem insuficientes. Ou seja, seguindo FIGUEIREDO DIAS, “*a legitimação da intervenção penal tem de ser coada por critérios funcionais de necessidade*

---

tipicidade, ilicitude, culpa e punibilidade – e tem em conta os elementos subjectivos, fazendo corresponder uma sanção à acção ou omissão e ocorrendo no plano dos interesses da comunidade – António Pinto Monteiro, “A responsabilidade política, civil e criminal do eleito municipal”,..., pág. 4 -, a responsabilidade política “*resulta da própria conjuntura política*” e pode fazer corresponder uma sanção a quem não tenha praticado o facto, mas cujo autor se encontre na sua “*esfera de influência ou competência de direcção e supervisão*” - Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, Comentário à Constituição Portuguesa, ..., pág. 466.

<sup>32</sup> José de Sousa Brito, “A lei penal na constituição”, Estudos sobre a Constituição, 2º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977-1979, pág. 198

<sup>33</sup> Maria João Antunes, “Direito Processual Penal – Direito Constitucional Aplicado”, Que Futuro para o Direito Processual Penal? – Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pág. 745

<sup>34</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Temas Básicos da Doutrina Penal”, Coimbra Editora, 2001, pág. 15

<sup>35</sup> Manuel da Costa Andrade, “A lei”, Artigo publicado no Jornal “Público” de 23-3-2015.

<sup>36</sup> Carlos Alberto da Mota Pinto, “Teoria Geral do Direito Civil”, 4ª edição (por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto), Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 131

*e utilidade social*”<sup>37</sup>. Serão dois dos princípios jurídico-normativos basilares e estruturantes do nosso sistema - o princípio republicano e o princípio democrático - a exigir a responsabilidade penal dos governantes, pois caso não fossem responsabilizados abalar-se-iam os fundamentos da Constituição e do Estado de Direito. Na verdade, é a própria Lei Suprema, no seu artigo 117º, a não exonerar os titulares de cargos políticos da responsabilidade por crimes que tenham praticado no exercício das suas funções.

Especificamente, quanto aos titulares de cargos políticos, MARIA FERNANDA PALMA acrescenta que ser-lhes-á imputada responsabilidade penal se exercerem o poder de modo ilegítimo, cometendo crimes e traindo a confiança que o eleitorado neles depositou<sup>38</sup>. Por essa mesma razão, tendo em conta o próprio agente do crime e as funções que exerce, a responsabilidade que lhe será imputada revela-se de extrema gravidade, pelo que lhe é atribuído um especial juízo de censurabilidade. Já em 1789, aquando da criação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o seu artigo 15º exigia que os agentes públicos respondessem por crimes cometidos no exercício das suas funções, como forma de garantir a transparência que lhes é exigida e evitar a descrença do eleitorado nos titulares das funções em causa. Também a ética exige que os líderes não lesem nem causem danos aos inocentes<sup>39</sup>.

Nesta sede, referindo, como agentes, os titulares de certos órgãos políticos, a própria responsabilidade criminal acaba por se desdobrar em dois regimes. Abrange quer a responsabilidade criminal geral, prevista no Direito Penal geral, quer a categoria específica dos crimes de responsabilidade. O que significa que o Direito Português acaba por distinguir os crimes comuns dos crimes de responsabilidade, distinção que abrange tanto as sanções correspondentemente aplicáveis quanto ao tratamento a dar a cada tipo de crime, seja a nível substantivo seja a nível processual. A responsabilidade criminal abrange todos os crimes cometidos pelos titulares de cargos políticos, no entanto, relevantes para nós serão apenas os actos praticados no exercício de funções políticas – os chamados «crimes de responsabilidade». Comum a ambos os regimes será uma utilização indevida das faculdades inerentes ao cargo para fins que, não só se encontram fora das respectivas atribuições legais,

---

<sup>37</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Penal, Parte Geral”,..., pág. 31

<sup>38</sup> Maria Fernanda Palma, “Responsabilidade política e responsabilidade penal”, Sub Judice – justiça e sociedade, n.º 6, 1993, pág. 5

<sup>39</sup> Cfr. Dennis F. Thompson: “*La ética requiere de los líderes no dañar a los inocentes (...)*”, in “*La ética política y el ejercicio de cargos públicos*”,..., pág. 13

mas, sobretudo, assumem natureza particular ou privada<sup>40</sup>. Desta forma, pode encarar-se o titular do cargo político como alguém composto por duas pessoas diferentes. Por um lado, pela pessoa particular, pela pessoa cidadão, por outro lado, pela pessoa titular do cargo político<sup>41</sup>. Neste âmbito, referia já MARCELLO CAETANO, que o indivíduo teria de distinguir entre os actos da sua esfera de acção pessoal e os actos correspondentes ao exercício da função pública<sup>42</sup>.

Entendemos ser imprescindível a imputação de responsabilidade criminal aos titulares de órgãos políticos, nomeadamente aos titulares de (certos) órgãos de soberania, por crimes que cometam, tanto seja no exercício das suas funções como fora desse mesmo exercício. Na verdade, os crimes praticados no exercício das suas funções serão vistos com especial censurabilidade pela sociedade, por frustrarem quer a confiança quer a expectativa que os cidadãos eleitores neles depositaram. Desta forma, a autonomização da categoria de «crimes de responsabilidade» é perfeitamente aceitável, justificando-se um regime especial para crimes cuja natureza se revela igualmente especial.

---

<sup>40</sup> Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 09-10-2009: “*Relativamente aos chamados «crimes cometidos no exercício de funções» (actualmente os artigos 372.º a 385.º do Código Penal) sublinha JORGE DE FIGUEIREDO DIAS que uma sua nota característica (ou mesmo essencial) «consiste, a par doutras circunstâncias, no facto de todos eles traduzirem sempre um “desvio” no exercício dos poderes conferidos pelo titular do cargo que, desse modo, em vez de usados na prossecução dos fins públicos a que se destinam, são deslocados para a satisfação de puros interesses privados do agente ou de terceiro(s). Quer dizer, mesmo quando visam a tutela de outros bens jurídicos específicos, todos os delitos compreendidos naquele capítulo do Código Penal integram cumulativamente a nota comum de significarem, também, uma utilização indevida das faculdades inerentes ao cargo para fins que, não só se encontram fora das respectivas atribuições legais, mas sobretudo assumem natureza particular ou privada». E esta doutrina é plenamente aplicável aos crimes de responsabilidade cometidos por titulares de cargos políticos.*”

<sup>41</sup> Jorge Miranda, “Funções, órgãos e actos do Estado”,..., pág. 48

<sup>42</sup> Marcello Caetano, “Manual de Ciência Política e Direito Constitucional”, Tomo I, ..., pág. 181. No mesmo sentido Jorge Miranda, acrescentando que o titular tem de discernir se se trata de um “*acto pessoal ou um acto funcional*”, in “Funções, órgãos e actos do Estado”,..., pág. 48

## CAPÍTULO II

### DOS CRIMES PRATICADOS POR TITULARES DE (CERTOS) ÓRGÃOS DE SOBERANIA

#### 1. BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Desde 1822, as constituições portuguesas têm feito referência aos «crimes de responsabilidade». A Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822, a Carta Constitucional de 1826 e a Constituição Política de 1838 consagravam uma lista de bens jurídicos cuja violação acarretava crimes de responsabilidade, tendo como intenção romper com a ordem “*nobiliárquico-feudal-clerical*”<sup>43</sup> e assentar as suas bases no princípio da igualdade e na proibição dos privilégios pessoais do foro. Contudo, a sua denominação só em 1911 teve lugar, traçando-a o texto constitucional, no seu artigo 55º. Apesar da sua necessidade, a lei que regulamentaria os crimes de responsabilidade surgiu apenas em 1914. A Lei n.º 266, apelidada de “Lei de Responsabilidade Ministerial”, assentava no princípio republicano, cuja intenção era a extensão da responsabilidade penal aos membros do poder executivo e seus agentes – nomeadamente ao Presidente da República e Ministros<sup>44</sup>. A consagração do diploma legal, apesar de tardia, revelou-se inovadora, contribuindo “*para uma melhor definição sobre a “ética política*””<sup>45</sup>. Até então não havia legislação penal especial para regular os actos ilícitos cometidos por titulares de determinados cargos de poder no exercício das suas funções, pelo que os actos que tipificassem crimes de responsabilidade seriam tratados no quadro geral do Código Penal, de 1886, evitando situações de irresponsabilidade penal<sup>46</sup>.

Em 1933, a Constituição, no seu artigo 114º, vem instituir como agentes de crimes de responsabilidade apenas os Ministros, Sub-Secretários de Estado e agentes do Governo que praticassem os crimes descritos no mesmo preceito. No entanto, a Lei regulamentadora deste

---

<sup>43</sup> J. J. Gomes Canotilho, “As Constituições”, História de Portugal, quinto volume, Circulo de Leitores, 1993, pág. 150

<sup>44</sup> Jorge Miranda, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo I, 4ª edição, revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1990, pág. 288

<sup>45</sup> Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva Dias, “Comentário das Leis Penais Extravagantes”, volume I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2010, pág. 709 e 710

<sup>46</sup> Marta Machado Dias, “Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais: alguns aspectos”,..., pág. 28 e 29

regime nunca chegou a ser criada, surgindo dúvidas acerca da vigência da Lei n.º 266. Tudo aponta no sentido de que a Lei se tenha mantido em vigor até à criação da Lei n.º 34/87, que a veio substituir, pois o princípio da responsabilidade era já uma constante desde o início do regime liberal<sup>47</sup>. Entendemos, portanto, que a Lei n.º 266 se manteve em vigor durante o Estado Novo, excepto no que diz respeito ao regime consagrado para o Presidente da República, sendo “*necessária interpretação actualizadora*”<sup>48</sup>, no entender de JORGE MIRANDA. Outra posição, no entanto, é seguida pelo Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 276/89, de acordo com o qual a Lei n.º 266 deveria “*considerar-se revogada por duas rupturas constitucionais sucessivas - a Constituição de 1933 e a Constituição de 1976*”.

Seguindo a opção de política criminal herdada da Constituição de 1911, a actual Constituição, no artigo 117º, estabeleceu o regime geral dos crimes praticados no exercício de funções, pelos titulares de cargos políticos, remetendo a definição deste tipo de crimes para a lei ordinária, uma vez que no seu texto o regime apenas foi regulado na generalidade. Para além disso, repôs a responsabilidade criminal do Presidente da República e alargou o regime dos crimes de responsabilidade a todos os titulares de cargos políticos, sendo que, até aqui, eram encarados como uma categoria de responsabilidade criminal reservada aos membros do poder executivo ou seus agentes<sup>49</sup>. Ou seja, refere apenas as linhas gerais, remetendo no n.º 3 da norma, a sua específica regulamentação para a lei ordinária, quer quanto à determinação dos crimes cometidos quer quanto às sanções aplicáveis.

Foi neste sentido que surgiu a Lei n.º 34/87, cuja criação tardia permitiu a existência de uma lacuna no cumprimento da Constituição, desde 1976 até 1987<sup>50</sup>, chegando mesmo a pedir-se ao Tribunal Constitucional a verificação de inconstitucionalidade por omissão das normas legislativas destinadas a tornar exequível o actual artigo 117º. Passou, a partir daqui,

---

<sup>47</sup> Marta Machado Dias, “Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais: alguns aspectos”,..., pág. 29. No mesmo sentido Alfredo José de Sousa – “*A Constituição de 1933 manteve em termos idênticos, no que concerne aos Ministros e demais agentes do Governo aquele elenco de crimes, pelo que a Lei n.º 266 continuou a vigorar parcialmente sem dúvidas teóricas relevantes.*”, in “Crimes de Responsabilidade (Violação de Normas de Execução Orçamental)”, Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL, ano V, n.º 8, 2004, pág. 26

<sup>48</sup> Jorge Miranda, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, Direito e Justiça, Revista FDUCP, volume XV, 2001, Tomo 2, pág. 30 e 31

<sup>49</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 120 e 121

<sup>50</sup> António Cândido de Oliveira, “A Responsabilidade Criminal dos Eleitos Locais”, Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais, Estudos Regionais e Locais, Cejur, 2008, pág. 7

a consagrar-se um regime específico, global, completo e sistematizado dos crimes de responsabilidade e dos seus efeitos e sanções, adensando a cultura de responsabilidade própria de um Estado de Direito. No entanto, entende JORGE MIRANDA que a Lei executou “*com deficiências*” o exigido pela Constituição<sup>51</sup>. Do referido vazio legal decorriam determinadas consequências, resolvidas pelo regime previsto na Lei n.º 266. Pode argumentar-se, na verdade, que o regime utilizado para resolver o vazio legal durante a vigência da Constituição de 1933 será aqui convocado<sup>52</sup>.

Defendeu o Ministério Público, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 460/2011, que a Lei n.º 34/87 “*ao responsabilizar criminalmente os titulares de cargos políticos por actos cometidos no exercício das suas funções, tem especificidades próprias que se explicam pelo relevo dos bens jurídicos que afectam (os bens jurídico-constitucionais em sentido estrito) e pelo especial dever de zelo a que se vinculam esses mesmos titulares de cargos políticos perante o interesse público e perante o povo donde tiram a sua legitimidade*”. Na base da Lei n.º 34/87 encontra-se o princípio representativo, uma vez que os poderes conferidos aos titulares de cargos políticos devem ser exercidos em nome do povo, em obediência ao povo que os elegeu, de acordo com o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 276/89<sup>53</sup>. No mesmo sentido vai CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, ao referir que a razão da criação da Lei n.º 34/87 teve como base a “*convicção de que sobre os titulares de cargos políticos, pela legitimidade democrática que, ao menos indirectamente, justifica a sua posição, impende um dever funcional qualificado*”<sup>54</sup>. Já segundo o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 27-01-1998, a *ratio* fundamental da Lei n.º 34/87 “*é a de preservar o exercício de funções em cargos políticos de tudo o que possa comprometer e macular a limpidez, transparência e dignidade que é desejável que acompanhem esse exercício*”. A Lei veio, ao mesmo tempo, dar cumprimento ao artigo 13º da CRP, de acordo com o qual “*ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da sua situação económica ou condição social*”. Tal

---

<sup>51</sup> Jorge Miranda, “Sobre a efectivação da Responsabilidade Criminal dos Membros do Governo”, *Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, Tomo XLIV, n.ºs 253/255 – Janeiro/Junho, Universidade do Minho, Braga, 1995, pág. 75

<sup>52</sup> Marta Machado Dias, “Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais: alguns aspectos”,..., pág. 28 e 29

<sup>53</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 276/89: “*A publicação de tal lei tem como fundamento geral o princípio representativo (por via do qual os titulares de cargos políticos exercem as suas funções, não por direito próprio, mas em obediência ao povo que os elegeu)*”.

<sup>54</sup> Cristina Líbano Monteiro, “Comentário Conimbricense ao Código Penal. Parte Especial”, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pág. 754

entendimento pode encontrar-se igualmente no artigo 27º, n.º 1, do Estatuto de Roma, preceito que consagra a irrelevância da qualidade oficial para a efectivação da responsabilidade criminal<sup>55</sup>.

No entanto, apesar de a exigência de responsabilidade penal dos governantes derivar da legitimação democrática que lhes é concedida pelo voto, o Estado de Direito enfrenta algumas dificuldades quanto a tal exigência. Por um lado, encontrar-se-á o respeito pelo princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei e a sujeição dos governantes à legalidade, por outro lado, o carácter representativo dos cargos públicos e a responsabilidade política, como bem lembra o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16-03-2015<sup>56</sup>. Ou seja, conflituam, entre si, a defesa e prossecução do interesse público e a imposição da legalidade penal aos governantes. Importa é que não se tomem posições extremas, seguindo-se antes o caminho de uma concordância prática, para que a pluralidade de interesses movimentados seja respeitada e a democracia funcione. Como refere DÍEZ-PICAZO, citado no referido Acórdão, *“qualquer uma das posições pode levar à deslegitimação do Estado Democrático de Direito: o reducionismo democrático, porque alimenta a ideia de que a decisão política é desvinculada da lei; o reducionismo legalista, porque sugere que os conflitos políticos, inegavelmente, são resolvidos fora da vontade dos cidadãos”*.

## 2. DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

### 2.1. Definição

Apesar de a Constituição actual remeter a regulamentação específica dos crimes de responsabilidade para a lei ordinária, não os definindo nem avançando com um conceito, a lei criada também os não define, pelo que o trabalho terá de ser efectuado pela doutrina.

No seu significado tradicional, os crimes de responsabilidade constituem uma categoria de responsabilidade criminal especial reservada aos titulares de cargos políticos. Tratar-se-á, assim, de responsabilidade criminal qualificada, apoiada na especial qualidade do agente.

---

<sup>55</sup> Alexandre Sousa Pinheiro e Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”,..., pág. 474 e 475

<sup>56</sup> Cfr. Ac. do STJ de 16-03-2015: *“A responsabilização penal dos governantes constitui um elemento essencial do Estado Democrático de Direito. Este princípio é tanto mais relevante quanto é certo que o sistema democrático está fundamentado em equilíbrios delicados, que se podem resumir na equação da igualdade dos cidadãos perante a lei e da confiança dos cidadãos nos governantes.”*

De acordo com GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, os crimes de responsabilidade caracterizam-se por serem praticados por titulares de cargos políticos, no exercício das suas funções, violando estes bens ou valores essenciais do Estado de Direito e da ordem constitucional, quando lhes é exigido, precisamente, o dever funcional de os promover e defender<sup>57</sup>. Pela posição que os agentes ocupam na sociedade, haverá conexão entre esta responsabilidade criminal e a responsabilidade política, pelo que ao lado da censura criminal surgirá ainda uma censura política, uma vez que a confiança que o eleitorado neles depositou é quebrada. Os crimes de responsabilidade gozarão, então, de um processo criminal repleto de especificidades, exigido pela sua natureza<sup>58</sup>, assim se justificando algumas derrogações ao regime geral previsto no Código Penal e no Código de Processo Penal<sup>59</sup>.

## 2.2. Crimes de responsabilidade – sua autonomização

Em 1987, o legislador ao elaborar a Lei n.º 34/87 agravou a responsabilidade penal dos titulares de cargos políticos relativamente a funcionários e cidadãos em geral, recorrendo, para isso, a duas técnicas<sup>60</sup>. Em primeiro lugar, englobou nos crimes de responsabilidade as condutas que constituem crimes previstos no Direito Penal geral, nomeadamente no Código Penal, ou seja, os crimes comuns previstos para os cidadãos em geral, que se poderão denominar de “crimes impróprios”. Em segundo lugar, as condutas que constituem crimes específicos, os chamados “crimes próprios”, previstas na Lei n.º 34/87. O que significa que a Lei acaba por definir como crimes de responsabilidade actos para além dos que ela própria descreve<sup>61</sup>, alargando a especificidade a crimes que se encarariam, noutra sede, como comuns. Tal entendimento foi concretizado pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 274/90, “*Depois de, no capítulo I (artigos 1º a 6º), tratar dos crimes de responsabilidade de*

---

<sup>57</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 121

<sup>58</sup> Jorge Miranda, “Imunidades Constitucionais e Crimes de Responsabilidade”, ..., pág. 29 e 30

<sup>59</sup> Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 09-10-2009: “*Aos crimes de responsabilidade podem ser apontadas, além doutras, as seguintes características comuns: - são crimes cometidos por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções; - com eles são infringidos bens ou valores particularmente relevantes da ordem constitucional, cuja promoção e defesa constituem dever funcional dos titulares de cargos políticos, assim se justificando algumas derrogações ao regime geral previsto no Código Penal e no Código de Processo Penal; (...).*”

<sup>60</sup> Frederico de Lacerda da Costa Pinto, “A Intervenção Penal na Corrupção Administrativa e Política”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, volume XXXIX – n.º 2, Coimbra Editora, 1998, pág. 524

<sup>61</sup> Maria Fernanda Palma, “Responsabilidade política e responsabilidade penal”, ..., pág. 5

*titular de cargo político em geral e, no capítulo II (artigos 7º a 27º), dos crimes de responsabilidade de titular de cargo político em especial, a Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, ocupa-se no capítulo III (artigos 28º a 31º) dos efeitos das penas”.*

Quanto aos denominados “crimes impróprios”, poderão estes converter-se em crimes de responsabilidade, caso sejam praticados por titulares de cargos políticos e observem os requisitos do artigo 2º da Lei n.º 34/87<sup>62</sup>. De acordo com o referido preceito, considerar-se-ão também como crimes de responsabilidade os “previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres.” O regime conta, assim sendo, com algumas especificidades resultantes da qualidade do agente, a quem se exige que exerça as funções com respeito pela legalidade, lealdade, honestidade, integridade, transparência, rigor, isenção e integridade. A actuação descrita no tipo legal supõe que o titular se afaste de forma manifesta das funções que lhe incumbem, exceda as funções de soberania que lhe são atribuídas ou ofenda de forma grave os deveres que lhe são exigidos devido ao cargo que ocupa<sup>63</sup>. O intuito da consagração será o de proteger o interesse público da comunidade, devendo o titular de cargo político actuar de modo a assegurar a estabilidade e segurança da sociedade, que nele deposita confiança. Entende-se que só o bom funcionamento dos organismos públicos, do Estado no geral, poderá garantir que a referida confiança não seja lesada. Desta forma, o legislador fixou uma agravação especial da pena no caso de os crimes serem cometidos por titulares de cargos políticos<sup>64</sup>, consagrada no artigo 5º da Lei n.º 34/87. Já no caso de os requisitos do artigo 2º da Lei não se encontrarem preenchidos será de aplicar aos agentes o regime penal e processual penal geral<sup>65</sup>.

Por outro lado, os crimes de responsabilidade em especial encontram-se descritos no artigo 7º e seguintes da Lei n.º 34/87. A sua autonomização prende-se, essencialmente, com a especial qualidade do agente, pelo que a responsabilidade criminal, nesta sede, é particularmente gravosa. Devido ao cargo que ocupa na sociedade, com posição privilegiada, a que é conferido poder de decisão e privilégio, a conduta geradora de responsabilidade

---

<sup>62</sup> António Cândido de Oliveira, “A Responsabilidade Criminal dos Eleitos Locais”,..., pág. 7

<sup>63</sup> Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva Dias, “Comentário das Leis Penais Extravagantes”,..., pág. 719

<sup>64</sup> Marta Machado Dias, “Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais: alguns aspectos”,..., pág. 44

<sup>65</sup> Artur Cordeiro, “Os crimes de responsabilidade, em particular a prevaricação dos titulares de cargos políticos”,..., pág. 18

recairá, por isso, sobre bens jurídicos essenciais do Estado de Direito, que se encontram ao dispor dos seus titulares de cargos políticos. Ao serem especialmente tipificados, surgem-nos como «crimes específicos» ou «crimes próprios», relevando aqui, então, a qualidade do agente que os pratica. Ou seja, tais crimes apenas podem ser praticados por agentes revestidos de certa qualidade, referindo a Lei, no seu artigo 3º, os cargos que gozarão da especial qualidade. Como daqui se pode depreender, conseqüentemente, corresponder-lhes-á uma responsabilidade criminal especial. Vai no mesmo sentido o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 09-10-2009<sup>66</sup>. É, como se conclui, a circunstância de o crime ser praticado no exercício de funções políticas cimeiras que cria a categoria específica, sendo-lhe atribuído um “*estatuto jurídico-penal próprio*”<sup>67</sup>. A criminalização levada a cabo pelo legislador, quanto aos crimes de responsabilidade (em especial), mostrou a sua preocupação com a unidade do Estado e a sua autonomia intencional<sup>68</sup>, assim como pelo poder exercido pelos organismos públicos, evitando-se o abuso de funções de soberania. Garante-se, assim, a ideia de imparcialidade e respeito pela legalidade no exercício de funções, no sentido de que os cidadãos devem confiar que o Poder Judicial não isentará de responsabilidade os titulares dos mais altos cargos políticos, pelo que se estes cometerem crimes ser-lhes-á atribuída a sanção correspondente.

### 3. REGIME PROCESSUAL PENAL ESPECIAL

O texto constitucional introduz-nos na temática do regime processual penal especial através do seu artigo 130º, elaborado logo na versão inicial da Lei Fundamental de 1976.

---

<sup>66</sup> Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, de 09-10-2009: “Os «crimes de responsabilidade» são, pois, os praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções, infringindo bens ou valores particularmente relevantes na ordem constitucional, contrapondo-se assim aos «crimes comuns» que possam cometer fora do exercício das suas funções. E naqueles incluem-se, naturalmente, os que se encontram expressamente tipificados na Lei n.º 34/87. Mas consideram-se também praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções os crimes previstos na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que se mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso de funções ou com violação dos inerentes deveres. Certos crimes só podem ser cometidos por determinadas pessoas, na medida em que possuem uma determinada qualidade ou sobre elas recai um dever especial. São os chamados crimes específicos, como é o caso dos crimes de responsabilidade. Com efeito, é característica essencial destes apenas poderem ser praticados pelos titulares de cargos políticos no exercício das suas funções.”

<sup>67</sup> Marta Machado Dias, “Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais: alguns aspectos”,..., pág. 28

<sup>68</sup> Cfr. Projecto de lei n.º 222/XI: “Em conformidade, e considerando o desvalor inerente à ofensa ao bem jurídico que se pretende tutelar – a autonomia intencional do Estado – (...).”, que procede à 2ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho.

Actualmente, espelha-se ainda na Lei da Organização do Sistema Judiciário e no Código de Processo Penal, tendo estas duas leis alargado a garantia do foro à responsabilidade criminal do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-Ministro<sup>69</sup>, enquanto a Constituição da República Portuguesa se refere apenas à responsabilidade criminal do Presidente da República. Será o próprio texto constitucional a legitimar o regime processual especial atribuído, a que se refere o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal.

### 3.1. Regime processual penal especial - imunidades

O tratamento diferenciado dos governantes remonta à Antiguidade Clássica Romana<sup>70</sup>, entendimento que se manteve até à Revolução Francesa. É com o Estado Liberal, já nos finais do século XVII e durante todo o século XVIII, que surge a ideia de limitar os poderes do monarca, ligada aos princípios da separação dos poderes e da igualdade, que começam nesse tempo a sobressair, pretendendo romper com os ideais do Antigo Regime<sup>71</sup>. Contudo, durante o século XIX, o constitucionalismo europeu-continental optou por manter, em parte, a ideia de tratamento diferenciado ou de regime especial para os delitos ministeriais, cometidos no exercício das suas funções<sup>72</sup>, prolongando-se tal estatuto mesmo após a cessação de tais funções, como forma de as assegurar e proteger. Noutro sentido foi o constitucionalismo anglo-americano, não acatando esta especial responsabilidade penal para os governantes, por a entender incompatível com um rigoroso Estado de Direito Democrático<sup>73</sup>. Entre nós, as primeiras constituições, de 1822, de 1826 e de 1838, não sujeitavam o Rei a qualquer responsabilidade, considerando-o “*inviolável*”<sup>74</sup>, opção que permaneceu ainda nas Constituições de 1911 e 1933, quanto ao Chefe de Estado<sup>75</sup>. Apesar

---

<sup>69</sup> Luís António Noronha Nascimento, “O elogio da loucura ou Variações sobre um tema recorrente”,..., pág. 6

<sup>70</sup> José Mattoso, “História de Portugal”, segundo volume, Círculo de Leitores, 1993, pág. 269

<sup>71</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, “Constituição da República Portuguesa Comentada”, Lex, Lisboa, 2000, pág. 10

<sup>72</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “*Durante el siglo XIX, el constitucionalismo europeo-continental, al igual que hizo com tantos otros institutos surgidos de la Revolución Francesa, tendió a adoptar la idea de tratamiento diferenciado o régimen especial para los delitos ministeriales, es decir, los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones.*”, in “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 121

<sup>73</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: - “*(...) como muestra el constitucionalismo angloamericano, la existencia de un régimen especial de responsabilidad penal para los gobernantes es, en puridad, incompatible com un entendimiento riguroso del Estado democrático de derecho.*”, “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 156

<sup>74</sup> Jorge Miranda, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”,..., pág. 35 e 36

<sup>75</sup> Jorge Miranda, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”,..., pág. 28

de tudo, a Constituição de 1911, preocupou-se, no artigo 3º, n.º 2, em instituir a igualdade de todos perante a lei, rompendo, no n.º 3 do mesmo preceito, com privilégios, foros, prerrogativas e regalias<sup>76</sup>.

Ao estatuto dos titulares de cargos políticos estão, portanto, estritamente ligadas regalias. Em sentido amplo, entendem-se as imunidades como “*o privilégio de os titulares de órgãos de soberania só poderem ser detidos, presos ou acusados criminalmente mediante autorização do órgão a que pertencem ou de outro órgão de soberania*”<sup>77</sup>. A sua razão de ser, de acordo com a doutrina e jurisprudência, assenta na preservação da continuidade dos órgãos e do próprio Estado, de modo a que possam exercer livremente as suas funções, com segurança e estabilidade para os seus titulares, na prossecução do interesse público<sup>78</sup>. De acordo com CARLA AMADO GOMES, é, precisamente, a situação de membro de um órgão de soberania e as funções por si desempenhadas que proporcionam ao titular um conjunto de prerrogativas, concedendo-lhes privilégios face aos cidadãos comuns<sup>79</sup>. As referidas regalias ligam-se, desta forma, directamente aos direitos estatutários inerentes à qualidade de órgãos e titulares de órgãos políticos<sup>80</sup>. Ao não se traduzirem em direitos subjectivos, provindo antes de situações funcionais, as imunidades apenas se poderão invocar pelos titulares quando estejam ao serviço dos fins constitucionais dos órgãos, como salienta JORGE MIRANDA<sup>81</sup>. Por esta razão, será preferível, ao invés de «imunidades», a utilização do termo «prerrogativa», entendido este em sentido funcional, pois, como se referiu, pressuposto destas garantias é o mandato ou cargo validamente atribuído ao titular. Considerar-se-ão, assim sendo, garantias destinadas a facilitar o desempenho do cargo em condições óptimas e a contribuir para a dignificação da função<sup>82</sup>, solução pela qual nos guiamos. Já no entendimento de ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA PINTO, «prerrogativas» serão privilégios concedidos a certas pessoas<sup>83</sup>, ou seja, prendem-se antes à qualidade

---

<sup>76</sup> Jorge Miranda, “Manual de Direito Constitucional”,..., pág. 286

<sup>77</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 122

<sup>78</sup> Jorge Miranda, “Imunidades Constitucionais e Crimes de Responsabilidade”,..., pág. 28

<sup>79</sup> Carla Amado Gomes, “As imunidades parlamentares no direito português”, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pág. 15 e 16

<sup>80</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 123

<sup>81</sup> Jorge Miranda, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”,..., pág. 29

<sup>82</sup> Jorge Miranda, “Funções, órgãos e actos do Estado”,..., pág. 74

<sup>83</sup> António Augusto Tolda Pinto, “A Tramitação Processual Penal”, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pág. 316

pessoal do titular de cargo político. Noutra sentido vai ainda FIGUEIREDO DIAS, de acordo com o qual as «imunidades» se configuram como verdadeiros “*obstáculos processuais*”<sup>84</sup>. Contudo, discute-se a sua “*compatibilidade com o princípio da igualdade e com o princípio republicano*”<sup>85</sup>, podendo causar um certo desconforto ao Estado de Direito contemporâneo.

Actualmente, a Constituição consagra no artigo 13º a proibição de tratamento privilegiado concedido a certos cidadãos que gozam de uma especial posição na sociedade. Contudo, continuam a consagrar-se, agora com maior rigor, algumas especificidades quanto ao regime previsto para tais cidadãos. É o próprio texto constitucional, ao lado do princípio da responsabilidade, que acaba por prever algumas normas específicas sobre as condições de responsabilização do Presidente da República, dos deputados à Assembleia da República e dos membros do Governo, visando essencialmente garantir a independência dos titulares de tais cargos<sup>86</sup> e a segurança do mandato de certos cargos políticos<sup>87</sup>. O texto constitucional refere, separadamente, o regime fixado para cada um dos órgãos de soberania aqui em questão, pelo que será relevante dedicar a cada um deles alguma atenção. O regime fixado em primeiro lugar reporta-se ao Presidente da República.

O Presidente da República, de acordo com o artigo 130º, n.º 2, da CRP, goza de imunidade apenas face ao Ministério Público, uma vez que a acusação pela prática de qualquer crime no exercício de funções compete exclusivamente ao Parlamento<sup>88</sup>. Segundo JORGE MIRANDA, tratar-se-á de uma imunidade com carácter pessoal<sup>89</sup>, embora no nosso entendimento o seu intuito vá antes no sentido de que tal garantia resulta do regime processual especial conferido a determinados titulares de cargos políticos, como consequência das funções que desempenham.

Quanto aos deputados, é a própria história constitucional a justificar a diferença de tratamento, com o intuito de manter a sua independência perante os outros poderes. Como se pode depreender do artigo 157º da CRP, a “irresponsabilidade” dos deputados apenas se

---

<sup>84</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito processual penal: lições” (coligadas por Maria João Antunes), Secção de Textos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1989, pág. 77

<sup>85</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 123

<sup>86</sup> Frederico de Lacerda Costa Pinto, “A intervenção penal na corrupção administrativa e política”, ..., pág. 519

<sup>87</sup> J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Fundamentos da Constituição”, ..., pág. 89

<sup>88</sup> Jorge Miranda, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, ..., pág. 36

<sup>89</sup> Jorge Miranda, “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, ..., pág. 36

refere a votos e opiniões emitidos «no exercício de funções»<sup>90</sup>. Já relativamente à responsabilidade criminal, adianta o artigo 117º que os deputados, como titulares de cargos políticos, devem ser responsabilizados por crimes que pratiquem no exercício das suas funções. Sendo assim, a imunidade aqui atribuída não se reflecte na sua prisão nem no procedimento criminal, mas apenas na necessidade de autorização da Assembleia da República para o efeito<sup>91</sup>. No entanto, a imunidade conferida sofre uma derrogação no artigo 157º, n.º 3, 2ª parte, pelo que nem sempre será de aplicar, tudo dependendo da concreta situação. Desta forma, coloca-se o deputado numa situação dispare relativamente aos cidadãos comuns, o que leva a questionar a sua legitimidade perante o princípio da igualdade.

Já aos membros do Governo, segundo o artigo 196º da CRP, é conferida uma extensão da garantia atribuída aos deputados. A necessidade de autorização da Assembleia da República não obedece a uma ideia de imunidade, antes se limita a fixar uma condição de procedibilidade da acção penal. Por este mesmo motivo, os membros do Governo não podem ser julgados enquanto em efectividade de funções, “*por razões de defesa do prestígio da função e da independência do julgamento*”<sup>92</sup>. Tal protecção remonta ao modelo romano, sustentando DÍEZ-PICAZO que se trata de uma forma de evitar que os membros do Governo sejam sistemática e reiteradamente envolvidos em processos de natureza criminal, prejudicando o exercício das suas funções<sup>93</sup>. Ainda na vizinha Espanha, acrescenta SUSANA GÓMEZ ASPE, que “*la inmunidad protege exclusivamente frente a amenazas que tiendan a apartar de su cargo, con evidente intencionalidad política, al sujeto protegido por ella, pero gracias a esta institución (...)*”<sup>94</sup>.

Na verdade, o regime das imunidades conferido prende-se, essencialmente, com a competência atribuída ao Parlamento, pelo que será necessária a sua autorização para que se dê início ao procedimento criminal contra cada um dos titulares dos referidos cargos, apesar

---

<sup>90</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 273

<sup>91</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 274

<sup>92</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 467 e 468

<sup>93</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “*su objetivo no era la tutela del ejercicio de funciones públicas – desaparecía una vez que se cesaba en el cargo -, sino eventuales denuncias y querelas que, en el momento, pudieran condicionar las decisiones de los gobernantes.*”, in “La criminalidad de los gobernantes”, ..., pág. 158

<sup>94</sup> Cfr. Susana Gómez Aspe, “La Responsabilidad penal de los miembros del gobierno y la exigência del suplicatório”, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, 105, Julio/Septiembre, 1999, pág. 340

de tal competência se sujeitar a severos requisitos. O seu intuito será, portanto, o de conferir maiores garantias aos titulares de órgãos de soberania, evitando-se a banalização das propostas de acusação e a chicana gratuita<sup>95</sup>, ou seja, evita-se que tais titulares sejam sistemática e reiteradamente envolvidos em processos de natureza criminal. Contudo, FARIA COSTA refere que o regime em causa é apenas conferido pelas funções que os titulares desempenham, entendendo-se a derrogação à igualdade como uma situação excepcional<sup>96</sup>. O seu objetivo prender-se-á, no entanto, com a garantia da estabilidade dos cargos políticos, não isentando de responsabilidade nenhum titular dos referidos cargos.

### 3.2. Regime processual penal especial – em concreto

A tramitação processual decorrerá de acordo com o padrão processual penal. Não obstante, o regime previsto apresenta algumas especificidades, nomeadamente quanto à acusação, já anteriormente referida, ao tribunal competente, matéria sobre a qual incide o 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal, e quanto às consequências, sendo estas referidas na Lei n.º 34/87. A diferenciação será feita entre os crimes cometidos no exercício de funções, incluindo-se os crimes de responsabilidade, e crimes cometidos fora desse mesmo exercício. O regime especial aplicar-se-á aos primeiros, já quanto aos segundos os titulares de cargos políticos responderão perante os tribunais comuns<sup>97</sup>.

O processo penal, nomeadamente quanto ao tribunal competente para o julgamento dos titulares de órgãos de soberania goza, portanto, de um regime especial. Contudo, tal regime surge expressamente regulado na Constituição, no artigo 130º, apenas quanto ao Presidente da República. Não obstante, a garantia conferida pelo texto constitucional foi alargada pela lei ao Presidente da Assembleia da República e ao Primeiro-Ministro, sendo exemplo disso o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP.

A alteração do texto constitucional reflecte-se na ordem jurídica processual criminal de tal forma que o Código de Processo Penal tem sofrido alterações após cada revisão

---

<sup>95</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 170 e 171

<sup>96</sup> José de Faria Costa, “O princípio da igualdade, o Direito Penal e a Constituição”, Revista Brasileira de Ciência Criminais, São Paulo, vol 100 (2013), pág. 244

<sup>97</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 170

constitucional. Foi o que sucedeu com a revisão de 1998<sup>98</sup>. Em causa estava uma aproximação face ao “*novo quadro axiológico e normativo a que o Estado passou a estar vinculado*”<sup>99</sup>, pelo que se procedeu a uma “*verdadeira democratização do processo penal*”<sup>100</sup>. Já em 1983, FIGUEIREDO DIAS sustentava que o processo penal teria de ser revisto, no sentido de também seguir os ideais da nova Constituição de 1976, ou seja, os ideais de Estado de Direito material, de raiz democrática e social<sup>101</sup>. A revisão teve, ainda, como objectivo uma rigorosa delimitação das competências do tribunal em matéria criminal, “*contribuindo assim para uma maior dignificação do nosso mais alto tribunal*”<sup>102</sup>. Desde a referida alteração, pela Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, que as secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça passaram a ter competência para julgar o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro, “*pelos crimes praticados no exercício das suas funções, face ao princípio da especialização dos juízes que integram o Tribunal*”<sup>103</sup>, tal como consta do artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP. A principal preocupação desta reforma prendeu-se com a celeridade e eficácia da justiça criminal, exigida e garantida quer pela Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 32º, quer pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no seu artigo 6º, em respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, próprios de um Estado de Direito Democrático. Ficam, assim, cumpridos os fins próprios da justiça criminal<sup>104</sup>. Tudo isto no sentido de uma maior protecção do próprio arguido e da sociedade, que necessita de uma Justiça pronta, pelo que não devem praticar-se actos inúteis em qualquer das fases do processo penal<sup>105</sup>.

---

<sup>98</sup> José António Barreiros, “A nova constituição processual penal”, Portugal – o Sistema Político e constitucional (coordenador Mário Baptista Coelho), Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1974/87, pág. 759

<sup>99</sup> Ministério da Justiça, “Projecto de revisão do Código de Processo Penal, Proposta de Lei apresentada à Assembleia da República – exposição de motivos”, 1998, pág. 10

<sup>100</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Para uma reforma Global do Processo Penal Português, Da sua necessidade e de algumas orientações fundamentais”, Porto, 1983, pág. 8

<sup>101</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Para uma Reforma Global do Processo Penal Português, Da sua necessidade e de algumas orientações fundamentais”,..., pág. 8

<sup>102</sup> M. Simas Santos e M. Leal-Henriques, “Código de processo penal anotado”, I volume, 2ª edição, Rei dos Livros, Lisboa, 1999, pág. 117

<sup>103</sup> António Augusto Tolda Pinto, “A Tramitação Processual Penal”,..., pág. 18. Também neste sentido foi o Ministério da Justiça, in “Projecto de revisão do Código de Processo Penal, Proposta de Lei apresentada à Assembleia da República – exposição de motivos”,..., pág. 30.

<sup>104</sup> Germano Marques da Silva, “A Reforma do Código de Processo Penal e as perspectivas de evolução do direito processual penal”, Scientia Iurica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro, tomo XLVIII, n.º 277/279 – Janeiro/Junho, 1999, Braga, pág. 75 e 83

<sup>105</sup> Germano Marques da Silva, “Curso de Processo Penal I”, 6ª edição revista e actualizada, Verbo, Lisboa, 2010, pág. 79 a 81

## CAPÍTULO III

### DO ARTIGO 11º, Nº3, ALÍNEA A), DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (APRECIACÃO CRÍTICA)

#### 1. ANÁLISE E DECOMPOSIÇÃO

##### 1.1. Crimes praticados no «exercício de funções»

O artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal refere que “*Compete ao pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, em matéria penal: a) Julgar o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro pelos crimes praticados no exercício das suas funções (...)*”. Contudo, o preceito não clarifica a expressão «exercício de funções», pelo que se torna necessário proceder à sua concretização. Tem-se entendido que a dignidade associada aos cargos políticos não se limita ao exercício das funções em sentido estrito, pelo que se torna difícil, por vezes, dissociar quais os actos cometidos no exercício de funções para as quais foram eleitos e quais os cometidos fora delas.

Consideramos que o exercício de funções políticas tem um conteúdo abrangente, estendendo-se a todos os actos que se situam na esfera pública e que apenas são praticados em função do cargo político exercido, ou seja, “*engloba todos os actos que têm na sua génese a qualidade de titular de cargos políticos – Presidente da República, Presidente da Assembleia da República ou Primeiro-Ministro*”, como resulta do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 15-12-2011. Poderão, desta forma, incluir-se na expressão as actuações cujo intuito é a prossecução do interesse público ou nacional, que terão lugar no domínio da esfera pública<sup>106</sup>, até porque no século XXI o exercício das funções políticas irradia para diversas áreas, nomeadamente, quanto à capacidade de transmitir o exercício da função política ao cidadão comum e a influência dos mass media.

Partindo-se da consideração das actuações dos referidos órgãos de soberania, poderá questionar-se qual a razão para a atribuição de tal competência ao Supremo Tribunal de Justiça.

---

<sup>106</sup> Jorge Miranda, “Funções, órgãos e actos do Estado”,..., pág. 71

No entendimento de HENRIQUES GASPAR, o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP refere-se aos chamados «crimes funcionais», praticados no exercício das funções, ou seja, aos crimes praticados enquanto no exercício das competências e de acordo com procedimentos próprios do exercício funcional, não se referindo, portanto, a crimes de qualidade pessoal<sup>107</sup>. Também para FARIA COSTA, os tratamentos excepcionais de titulares de cargos políticos “*são unicamente concedidos por mor das funções desempenhadas*”<sup>108</sup>. Já os Magistrados do Ministério Público do Porto, ao invés, sustentam que a competência prevista no preceito “*se centra à volta do julgamento de crimes cometidos por determinadas pessoas*”<sup>109</sup>.

Entendemos que a atribuição da competência se dá, precisamente, em função dos cargos exercidos pelos agentes referidos no artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP. A diferenciação de regime não tem, assim, o intuito de conceder um privilégio, mas sim de atribuir maiores garantias aos agentes políticos, assegurando os seus cargos e funções exercidos. No mesmo sentido seguia o Supremo Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 07-05-2003, acrescentando que o “*foro especial*” se trata de uma garantia funcional, e não de uma garantia pessoal, concedida “*em razão das funções exercidas aquando da prática do crime*”, relevando apenas a qualidade que o autor detenha no momento em que se iniciem ou prossigam os actos processuais próprios determinados pela ocorrência de tais factos. Em causa estará, portanto, a prática de crimes no exercício de funções, praticados ao serviço do Estado, no qual o cargo que o titular ocupa se insere, traduzindo-se na violação de bens jurídicos que os agentes deveriam, pelo contrário, preservar.

## 1.2. Competência do pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça

De acordo com o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP, a responsabilidade criminal dos titulares do cargo de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República e de Primeiro-Ministro terá lugar perante tribunais superiores e magistrados mais experientes,

---

<sup>107</sup> António da Silva Henriques Gaspar, “Código de Processo Penal Comentado”, Almedina, Coimbra, 2014, pág. 58

<sup>108</sup> José de Faria Costa, “O princípio da igualdade, o Direito Penal e a Constituição”,..., pág. 243

<sup>109</sup> Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, “Código de Processo Penal – Comentários e Notas Práticas”, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pág. 44

evitando-se a subversão hierárquica ou certas pressões que os agentes “*pudessem exercer sobre os órgãos jurisdicionais inferiores*”<sup>110</sup>.

O Supremo Tribunal de Justiça apresenta-se como um órgão hierarquicamente superior dos tribunais judiciais, instituído pela Reforma Judiciária operada pelo Decreto n.º 24, de 16-05-1832<sup>111</sup>. Será ainda, de acordo com a referida norma, o órgão competente para o julgamento dos crimes praticados por titulares de certos órgãos de soberania, tais como o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro. Desta forma, a regra de que o Supremo Tribunal de Justiça é a última instância em termos de competência dos tribunais judiciais sofre aqui uma derrogação, uma vez que se recorre a ele como tribunal de primeira instância<sup>112</sup>.

Apesar de, inicialmente, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA considerarem que deveria ser o Tribunal Constitucional a julgar os titulares de cargos políticos cimeiros num processo de acusação criminal, a lei manteve a competência no Supremo Tribunal de Justiça<sup>113</sup>. Daí se pôde depreender que o seu intuito seria o de que se tratasse de uma verdadeira responsabilidade criminal, e não constitucional. Assim sendo, entendem hoje os mesmos Autores que o Supremo Tribunal de Justiça é o órgão superior indicado para o julgamento dos referidos crimes<sup>114</sup>.

Enquanto o titular de cargo político se encontra à frente dos interesses nacionais impõe-se, pelas funções que lhe estão adstritas no exercício do mandato e face à relação de confiança pública, uma reserva de foro especial na condução do inquérito na instrução e no julgamento, atribuída à competência do Supremo Tribunal de Justiça, regulado no artigo 11º,

---

<sup>110</sup> Cfr. Ac. do STJ de 16-03-2015: “*Para o processualista brasileiro Tourinho Filho, o instituto protege, simultaneamente, o responsável e a Justiça, evitando a subversão hierárquica, resguardando o processo e seu julgamento de pressões que os eventuais responsáveis pudessem exercer sobre os órgãos jurisdicionais inferiores. Igualmente Fabbrini Mirabete, pronunciando-se sobre o tema, refere que não podendo a lei estabelecer preferências, não há privilégio, mas a necessidade de levar em consideração a dignidade dos cargos e funções públicas. Consequentemente, em atenção a tais cargos e funções, as pessoas que os exercem devem ser processadas por órgãos superiores, fundamentando-se, portanto, o instituto do foro privilegiado na utilidade pública, no princípio da ordem e da subordinação e na maior independência dos tribunais superiores.*”

<sup>111</sup> M. Simas Santos e M. Leal-Henriques, “Código de processo penal anotado”, I volume, ..., pág. 116 e 117

<sup>112</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa anotada”, volume II, ..., pág. 557 e 559

<sup>113</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa anotada”, volume II, ..., pág. 171

<sup>114</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa anotada”, volume II, ..., pág. 547

n.º 3, alínea a), do CPP. Quanto a esta matéria, a doutrina tem seguido vários entendimentos díspares que, de seguida, se enunciarão.

No entender de OLIVEIRA MENDES, aplica-se o 11º, n.º 3, alínea a), do CPP apenas quando se encontrarem preenchidos dois requisitos: por um lado, que o agente seja Presidente da República, Presidente da Assembleia da República ou Primeiro-Ministro e, por outro lado, que o agente tenha praticado os crimes no exercício das suas funções<sup>115</sup>. Também na opinião de COSTA ANDRADE será julgado pelo Supremo Tribunal de Justiça o titular do cargo de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República ou de Primeiro-Ministro e não quem o foi. Baseia o Autor o seu argumento na temporaneidade do cargo, cessando o foro especial logo que cessem as funções, pelo que um ex-Presidente da República, ex-Presidente da Assembleia da República ou ex-Primeiro-Ministro não pode manter perpetuamente a sua qualidade de titular de cargo<sup>116</sup>. Para além disso, acrescenta a necessidade de se verificarem dois requisitos, tais como os formulados por OLIVEIRA MENDES. COSTA ANDRADE invoca, ainda, o princípio da igualdade e o princípio republicano, impondo-se, assim, um tratamento igualitário de todos perante a lei penal. No entanto, o Autor chega a admitir a existência de algumas excepções *“ditadas pela particular eminência das funções exercidas pelos respectivos beneficiários, como o privilégio de ser julgado pelo STJ, que se devem circunscrever ao estritamente necessário, pelo que o foro especial só deverá existir enquanto as funções que o justificam existirem, pois com a cessação de funções os titulares retomam o seu lugar de cidadão comum”*<sup>117</sup>. Desta forma, de acordo com este entendimento doutrinal, o tratamento diferenciado apenas será concedido a titulares de cargos políticos, e não a ex-titulares, pois o vínculo ao cargo não se configura perpétuo, num amplo respeito pelo princípio da igualdade.

Outro entendimento é seguido por SIMAS SANTOS E LEAL-HENRIQUES, referindo estes Autores que a competência do pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de

---

<sup>115</sup> Cfr. Declaração do voto no Ac. do STJ, de 16-03-2015: *“A alínea a) do n.º 3 do artigo 11º do Código de Processo Penal, sob a epígrafe de «Competência do Supremo Tribunal de Justiça», ao estatuir que compete ao pleno das secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, em matéria penal julgar o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro pelos crimes praticados no exercício das suas funções, estabelece duas condições ou pressupostos cumulativos: A qualidade de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República e de Primeiro-Ministro e a circunstância de os crimes terem sido praticados no exercício daquelas funções.”*

<sup>116</sup> Manuel da Costa Andrade, “A Lei”,...

<sup>117</sup> Manuel da Costa Andrade, “A Lei”,...

Justiça, prevista no 11º, n.º 3, alínea a), do CPP, se refere ao julgamento do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República e do Primeiro-Ministro pelos crimes que cometam no exercício das suas funções<sup>118</sup>. No mesmo sentido vai ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA PINTO, acrescentando que a razão de ser da competência concedida tem como base o princípio da especialização dos juízes que integram o tribunal superior<sup>119</sup>, cujo intuito será o de “*tornar mais praticável o funcionamento das secções criminais dos tribunais superiores*”<sup>120</sup>. Também NORONHA NASCIMENTO segue este entendimento. De acordo com o Autor, o 11º, n.º 3, alínea a), do CPP fixa o foro especial à volta do exercício de funções, ou seja, à volta dos crimes praticados por quem é, nesse momento, titular de cargo político e que decorrem do seu exercício funcional<sup>121</sup>. No entanto, o antigo titular responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções, mesmo que já não se encontre no exercício das mesmas. Entendem ainda os Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, que o STJ julga os crimes cometidos no exercício de funções<sup>122</sup>.

Consideramos, igualmente, que deve ser esta última a solução a seguir. O Supremo Tribunal de Justiça julgará, então, o titular de cargo de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República e de Primeiro-Ministro por crimes que pratique em efectividade de funções, quer se mantenha em exercício de funções após a sua prática quer este tenha já cessado quando é contra ele formulada a acusação.

Neste mesmo sentido tem ido a Constituição espanhola, consagrando igual posição no seu artigo 102º, n.º 1, de acordo com o qual «*La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su cargo, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*». Segundo SUSANA GÓMEZ ASPE, a intervenção “*del Tribunal*

---

<sup>118</sup> M. Simas Santos e M. Leal-Henriques, “Código de Processo Penal Anotado”, I volume, ..., pág. 119

<sup>119</sup> António Augusto Tolda Pinto, “A Tramitação Processual Penal”, ..., pág. 18. Também Salvador da Costa e Rita Costa se referem a esta especialização – in “Lei da Organização do Sistema Judiciário Anotada”, 2ª edição ampliada, Almedina, Coimbra, 2014, pág. 68.

<sup>120</sup> Ministério da Justiça, “Projecto de revisão do Código de Processo Penal, Proposta de Lei apresentada à Assembleia da República – exposição de motivos, ..., pág. 30

<sup>121</sup> Luís António de Noronha Nascimento, ..., pág. 7 e 8

<sup>122</sup> Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto, “Código de Processo Penal, Comentário e Notas Práticas”, ..., pág. 43

*Supremo en este tipo de procesos no debe verse como um privilegio concedido al Gobierno, sino como una solución de carácter funcional”*<sup>123</sup>.

Já em França, actualmente, apenas os crimes de alta traição cometidos pelo Presidente da República são do conhecimento da *Haute Cour*<sup>124</sup>. Embora inicialmente conhecesse, igualmente, dos delitos cometidos pelos ministros em exercício de funções, a reforma constitucional de 1993 teve como objectivo a aproximação deste regime à justiça penal ordinária<sup>125</sup>.

Diferentemente têm seguido os países de influência anglo-saxónica. Em Inglaterra, de acordo com o princípio “rule of law”, todos se submetem aos mesmos tribunais, quer governantes quer governados<sup>126</sup>. A única exceção à regra assentará na velha máxima «the King can do no wrong», de acordo com a qual apenas o monarca é irresponsável pelos seus actos. Nos Estados Unidos da América existe, por sua vez, o instituto do *impeachment*, adoptado do sistema inglês, mas onde acabou por não se implantar. De acordo com o instituto, o Presidente, o Vice-presidente e demais agentes federais responderão perante o Senado pelos actos ilícitos que pratiquem. No entanto, nada impede que os mesmos factos sejam julgados perante a justiça ordinária<sup>127</sup>.

### 1.3.Crimes cometidos fora do «exercício das funções»

Por outro lado, caso os crimes sejam cometidos fora do exercício das funções, ou seja, no âmbito da vida pessoal dos titulares de órgãos de soberania, respeitando aos seus

---

<sup>123</sup> Cfr. Susana Gómez Aspe, “La Responsabilidad Penal de los Miembros del Gobierno y la Exigencia del Suplicatorio”,..., pág. 338

<sup>124</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “Los hechos encomendados al conocimiento de la Haute Cour eran, en origen, de dos clases: la alta traición del Presidente de la República y los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, hoy en día, su jurisdicción sólo comprende el primero de estos supuestos.”, in “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 113 e 114

<sup>125</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “El principal objetivo de la reforma constitucional de 1993 era aproximar el régimen de los delitos ministeriales a la justicia penal ordinaria (...)”, in “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 119

<sup>126</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “la noción de rule of law posee un núcleo duro, que se identifica con la sumisión de todas las personas, gobernantes y gobernados, a unos mismos tribunales; y ello tanto en los litigios civiles como en las causas penales”, in “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 51

<sup>127</sup> Cfr. Luis María Díez-Picazo: “(...) y, además, el fallo condenatorio e el procedimiento de impeachment no excluye la exigibilidad de responsabilidad penal, por los mismos hechos, ante la justicia ordinaria (...)”, in “La criminalidad de los gobernantes”,..., pág. 90

interesses individuais, os titulares continuam a vestir a pele de cidadãos comuns<sup>128</sup>. Não sendo os crimes praticados no exercício de funções e considerando-se os seus agentes como cidadãos comuns, deverão ser julgados perante tribunais comuns, de primeira instância, competentes territorialmente para conhecer do caso, não existindo qualquer aplicação do foro funcional especial. Os crimes cometidos fora do exercício de funções serão, ainda, julgados apenas após a cessação das funções, podendo entender-se tal prorrogação como uma imunidade de carácter temporal. Já CASTANHEIRA NEVES entende, de outra forma, tratar-se da aplicação do “*princípio da irresponsabilidade criminal, no sentido de sujeitar a perseguição criminal a uma dilação temporal, pois será efectuada apenas quando esse exercício tiver cessado*”<sup>129</sup>, de acordo com as regras processuais comuns.

Já quanto aos crimes estranhos ao exercício de funções e cometidos antes de o titular ser eleito, mas pelos quais é pronunciado quando já está em exercício de funções, o arguido que seja titular destes cargos pode responder perante os tribunais comuns de primeira instância, existindo, neste caso, uma “*excepção dilatória processual*”<sup>130</sup>, ou seja, o titular vê suspenso o seu julgamento até ao termo do seu mandato, respondendo a partir daí como um cidadão comum por crime que cometeu como cidadão comum.

Respondendo perante os tribunais comuns, o titular de cargo político, especialmente os titulares de certos órgãos de soberania, são entendidos como cidadãos comuns, não relevando a sua qualidade para o julgamento dos seus crimes. Desta forma, tais crimes não serão vistos pela sociedade com a especial censurabilidade característica dos crimes de responsabilidade, como se viu anteriormente. Assim sendo, não se vê motivo algum para que não se conceda ao cargo a estabilidade necessária para o seu exercício, não podendo este ser constantemente abalado, pelo que se procederá ao julgamento logo que cessem as funções atribuídas ao seu titular e agente do crime.

---

<sup>128</sup> Jorge Miranda, “Sobre a efectivação da Responsabilidade Criminal dos Membros do Governo”,..., pág. 74

<sup>129</sup> A. Castanheira Neves, “Sumários de Processo Criminal” (1967-1968), Coimbra, 1968, pág. 41

<sup>130</sup> Luís António Noronha Nascimento, “O elogio da loucura ou variações sobre um tema recorrente”,..., pág. 7 e 8

## 2. DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL COMPETENTE

### 2.1. Artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal: violação ao princípio da igualdade?

O princípio da igualdade tem vindo a ser convocado no âmbito do Direito Processual Penal<sup>131</sup>. O princípio remonta aos finais do século XVIII<sup>132</sup>, tendo sido consagrado nos textos constitucionais, entre nós, desde 1822, no sentido de que “*a lei é igual para todos*”<sup>133</sup>. Encontra-se, ainda, consagrado em diversos diplomas internacionais, nomeadamente no artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789<sup>134</sup>. Inerente ao conceito de Estado de Direito Democrático e Social e à ideia de igual dignidade humana é hoje consagrado, entre nós, o artigo 13º da CRP, como um dos princípios estruturantes do sistema constitucional<sup>135</sup>.

O seu intuito será o da protecção dos cidadãos contra formas abusivas ou impositivas de actuação dos poderes públicos, sem motivo justificado<sup>136</sup>. O preceito proíbe privilégios ou benefícios no gozo de qualquer direito ou quanto a qualquer dever, “*em ordem a garantir a todos a mesma condição jurídico-social*”<sup>137</sup>. Tal entendimento remonta já ao contrato social de JEAN JACQUES ROUSSEAU, que impunha a igualdade entre os homens. Exige-se à comunidade o igual tratamento de cada um dos seus membros<sup>138</sup>, no sentido de que a comportamentos jurídico-penalmente relevantes deverá corresponder um determinado tratamento, independentemente de quem o tiver praticado, em cumprimento do princípio da confiança<sup>139</sup>. Neste sentido, o princípio da igualdade vincula, em primeiro lugar, o

---

<sup>131</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 348

<sup>132</sup> Maria Lúcia Amaral, “O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa”, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes; Faculdade de Direito da Faculdade de Lisboa, 2004, pág. 37

<sup>133</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, “Constituição Portuguesa Anotada”,..., pág. 219

<sup>134</sup> António Castanheira Neves, “O instituto dos «assentos» e a função jurídica dos supremos tribunais”, Coimbra Editora, Coimbra, 1983, pág. 118

<sup>135</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Fundamentos da Constituição”,..., pág. 81

<sup>136</sup> Cfr. Jorge de Figueiredo Dias, no Parecer n.º 2/81: “*a protecção material conferida pelo princípio da igualdade assume, especialmente, o carácter de uma “proibição de arbítrio”, isto é, de uma proibição de medidas manifestamente desproporcionadas ou inadequadas, por um lado, à ordem constitucional dos valores e, por outro, à situação fáctica que se pretende regulamentar ou ao problema que se deseja decidir*”, citado in “O princípio da igualdade”, João Martins Claro, Nos dez anos da constituição, organização de Jorge Miranda, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1987, pág. 33

<sup>137</sup> A. Castanheira Neves, “O instituto dos “assentos” e a função jurídica dos supremos tribunais”,..., pág. 121

<sup>138</sup> José de Faria Costa, “Linhas de Direito Penal e de Filosofia: Alguns Cruzamentos Reflexivos”, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 228

<sup>139</sup> José de Faria Costa, “O princípio da igualdade, o Direito Penal e a Constituição”,..., pág. 235

legislador<sup>140</sup>. Impõe-se, assim, uma aplicação igualitária do direito a todos os cidadãos, assumindo estes uma posição igualitária perante os tribunais<sup>141</sup>. Exige-se, portanto, uma «igualdade perante a lei», quer no momento da sua criação, quer no momento da sua aplicação<sup>142</sup>. No entanto, as diferenças de tratamento podem ser até legítimas, pois, como sustenta o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 460/2011, o âmbito de protecção do artigo 13º da CRP abrange apenas a dimensão de proibição do arbítrio e as diferenciações de tratamento sem qualquer justificação<sup>143</sup>, ou seja, impedem-se apenas as discriminações arbitrárias, subjectivas e sem qualquer tipo de fundamento.

É neste sentido que, por vezes, a garantia conferida aos titulares de órgãos de soberania surge como suspeita perante o princípio da igualdade. De acordo com FARIA COSTA, os governantes devem ser tratados de modo igual em relação aos restantes cidadãos e titulares de cargos públicos, devendo aplicar-se-lhes normas tendencialmente iguais<sup>144</sup>. Exige-se, portanto, que as discriminações não sejam arbitrárias nem subjectivas.

Referimos já que a atribuição da competência conferida ao Supremo Tribunal de Justiça se dá em função dos cargos exercidos. Desta forma, a garantia funcional concedida aos titulares de cargo de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República e de Primeiro-Ministro, cujo objectivo se concretiza na maior segurança atribuída aos referidos titulares, encontra o seu fundamento nessa mesma qualidade funcional e na garantia de que o processo penal, nomeadamente o julgamento, será justo e livre de quaisquer pressões.

Por outro lado, apesar da consagração do princípio da igualdade, nada exclui a possibilidade de o legislador “*lograr una más eficaz administración de la justicia, establezca*

---

<sup>140</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume I, ..., pág. 345

<sup>141</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume I, ..., pág. 346

<sup>142</sup> Cfr. Rawls: “*direito a ser tratado igualmente pela lei e pelos órgãos aplicadores da lei*”, citado in J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, ..., pág. 245

<sup>143</sup> Cfr. Ac. do TC n.º 460/2011: “*O âmbito de protecção do princípio da igualdade abrange, na ordem constitucional portuguesa (artigo 13º da Constituição), a dimensão da proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis, as diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com critérios de valor objectivos, constitucionalmente relevantes.*”

<sup>144</sup> José de Faria Costa, “O princípio da igualdade, o Direito Penal e a Constituição”, ..., pág. 228 e 229

*la especialización rationae materiae de los Tribunales en distintos órdenes (civil, penal, etc), porque no vulnera el principio de igualdad (...)*<sup>145</sup>.

## 2.2. Estatuto dos titulares: a título vitalício?

Para que os governantes se não vejam constantemente perturbados no exercício das suas funções, deverão ser-lhes concedidas garantias específicas, como no já referido caso das imunidades. Contudo, não poderão estes ser isentos de responsabilidade e deixar de ser punidos, quer tendo em conta a posição que ocupam no esquema do poder político quer atendendo ao princípio da igualdade, que exige a igualdade de todos perante a lei. A especialidade de jurisdição existe por razão do exercício das funções, ou seja, o estatuto especial é atribuído apenas pelo exercício de funções, não pela pessoa que as exerce. Assim sendo, seria de cessar tal estatuto especial logo que as mesmas funções cessassem, como consequência lógica do desaparecimento do seu fundamento, sob pena de se consagrar uma *iurisdictionis perpetuatio*. O mesmo foi sustentado pelo Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16-03-2015, segundo o qual o foro especial não se pode perpetuar, pelo que cessando as funções que o justificam também ele cessa<sup>146</sup>.

Considerando igual entendimento, a Constituição da República Portuguesa, actualmente em vigor, refere, no artigo 118º, o princípio da temporaneidade dos cargos políticos<sup>147</sup>, proibindo a existência de cargos hereditários ou vitalícios. Preceito que se liga à ideia republicana, contraposta ao “*princípio monárquico da vitaliciedade (e hereditariedade)*”<sup>148</sup>, contra qualquer privilégio, prerrogativa hereditária ou «status» políticos particulares<sup>149</sup>. Também o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 9-10-2009, se refere ao artigo 118º da CRP, no sentido de que ninguém pode exercer os cargos “*a título vitalício, sejam eles de âmbito nacional, regional ou local*”.

---

<sup>145</sup> Luis María Díez-Picazo, “Régimen constitucional del Poder Judicial”, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991, pág. 35

<sup>146</sup> Cfr. Ac. do STJ de 16-03-2015: “(...) a razão de especialidade de jurisdição desaparece logo por ocasião da cessação de funções (...)”.

<sup>147</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 125

<sup>148</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 125

<sup>149</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Fundamentos da constituição”, ..., pág. 88

Entende-se, portanto, que após o exercício das funções, os seus titulares retornam às vestes de cidadãos comuns, como assim o exige o princípio da igualdade.

Segue-se, neste sentido, o entendimento de MARCELLO CAETANO, de acordo com o qual “o órgão é um elemento que faz parte integrante do Estado; o titular é um indivíduo que passageiramente empresta a sua inteligência e a sua vontade à actuação do órgão e, como tal, é um servidor do Estado”<sup>150</sup>. Também assim tem entendido FARIA COSTA, de acordo com o qual a responsabilidade se exige apenas do indivíduo, responsável, livre e autónomo, e não do órgão<sup>151</sup>. Refere, ainda, JORGE MIRANDA que “o titular é sempre temporário”<sup>152</sup> e é o próprio princípio democrático que impõe a renovação periódica dos titulares dos cargos políticos, directa ou indirectamente, por meio de sufrágio popular, assim como o princípio republicano impõe, por outro lado, a limitação dos mandatos.

Na verdade, pode concluir-se, seguindo a opção de COSTA ANDRADE, que a atribuição da prerrogativa de foro cessa quando cessam as funções exercidas pelos sujeitos que dela beneficiam. No entanto, existem diferenças entre crimes cometidos aquando do exercício de funções, mas sujeitos a investigação após o decurso das mesmas, e crimes cometidos depois ou fora do exercício de funções. Diferenciação que se revela problemática. Apesar de a prerrogativa de foro cessar aquando da cessação de funções, tendo sido os crimes cometidos em efectividade de funções e sendo o regime processual penal especial criado em mor dessas mesmas funções, o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP deverá ser convocado igualmente para as situações em que os crimes tenham sido cometidos no exercício das funções, mas cuja acusação tenha lugar após a cessação dessas mesmas funções.

### 2.3. Artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal: violação do princípio do juiz natural ou do juiz legal?

De acordo com NORONHA NASCIMENTO, o entendimento seguido pela corrente doutrinal divergente, de acordo com o qual se no momento do conhecimento do crime o titular já não se encontrar em exercício de funções o tribunal competente para o julgamento será o tribunal comum e não o Supremo Tribunal de Justiça, peca quanto a esta matéria,

---

<sup>150</sup> Marcello Caetano, “Manual de Ciência Política e Direito Constitucional”,..., pág. 235

<sup>151</sup> José de Faria Costa, “Linhas de Direito Penal e de Filosofia: Alguns Cruzamentos Reflexivos”,..., pág. 226

<sup>152</sup> Jorge Miranda, “Funções, órgãos e actos do Estado”,..., pág. 71

surgindo mesmo como um convite à fraude à lei<sup>153</sup>. Desta forma, confere-se arbitrariedade e discricionariedade suficientes ao Ministério Público, deixando-se nas suas mãos a possibilidade de decidir o tribunal competente para o julgamento do crime investigado. Assim, pode o Ministério Público conduzir a investigação mais rápida ou mais lentamente, o que resultará numa violação clara dos princípios do juiz natural, da confiança e da igualdade. Isto num Estado de Direito Democrático, em que se pretende evitar o arbítrio.

É chamado, assim, à colação o princípio da legalidade, na sua vertente de princípio do juiz natural ou do juiz legal. O princípio traduz-se na fórmula de que não pode haver crime nem pena que não resultem de uma lei prévia, escrita, estrita e certa – *nullum crimen nulla poena sine lege* -, cujos fundamentos residem nos princípios basilares do actual Estado de Direito Democrático. O princípio do juiz legal ou do juiz natural afirma-se, então, no âmbito do princípio da legalidade, vinculador de toda a matéria penal. O seu objectivo prende-se com a garantia dos direitos da pessoa, assegurada pela boa administração da justiça, pela exigência de julgamentos independentes e imparciais e pela confiança da comunidade naquela administração<sup>154</sup>. Isto é, liga-se à ideia de segurança jurídica e à segurança do indivíduo frente ao Estado de Direito em que se insere<sup>155</sup>.

Tratando-se de uma das garantias do processo penal, consagrado no artigo 32º, n.º 9, da CRP<sup>156</sup>, estreitamente ligado ao princípio da jurisdicionalidade<sup>157</sup>, tem como função estabelecer uma organização fixa dos tribunais, regulamentando o âmbito de actuação de cada tribunal.

---

<sup>153</sup> Luís António Noronha Nascimento, “O elogio da loucura ou Variações sobre um tema recorrente”,..., pág. 8

<sup>154</sup> Cfr. Ac. do STJ de 11-11-2010: “A CRP consagra no seu art. 32.º, n.º 9, como uma das garantias do processo penal, o princípio do juiz natural, cujo alcance é o de proibir a designação arbitrária de um juiz ou tribunal para decidir um caso submetido a juízo, em ordem a assegurar uma decisão imparcial e isenta.” Também Jorge de Figueiredo Dias e Maria João Antunes defendem que se espera dos tribunais uma decisão livre, face às pressões exteriores, preservando-se a objectividade do julgamento (tradução nossa), in “La notion européenne de tribunal indépendant et impartial. Une approche à partir du droit portugais de procédure pénale”, Revue de Science Criminelle et de droit penal compare, n.º 4, Outubro-Dezembro, 1990, pág. 737

<sup>155</sup> José de Sousa e Brito, “A lei penal na constituição”,..., pág. 218

<sup>156</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 24-11-2004: “Constitui direito fundamental dos cidadãos – sendo uma das garantias de processo penal consagradas na Constituição da República – o direito a que o processo seja julgado por um tribunal definido como competente por lei anterior, sem possibilidade de afastamento do respectivo juiz – princípio do juiz natural (...).”

<sup>157</sup> Germano Marques da Silva, “Algumas notas sobre a consagração dos princípios da legalidade e da jurisdicionalidade na constituição da república portuguesa”, Estudos sobre a constituição, 2º volume, livraria Petrony, Lisboa, 1978, pág. 262

Assim sendo, por um lado, exige-se a existência de uma lei formal, abstracta e anterior, lei esta que terá de emanar de uma instância legitimada que represente o povo. Entre nós, a instância competente será o Parlamento ou órgão por ele competentemente autorizado, dispondo, neste sentido, os artigos 164º e 165º da CRP<sup>158</sup>. Para que a predeterminação seja realizada exige-se, portanto, que a fixação do juiz e do tribunal e a sua competência sejam feitas por uma lei vigente já ao tempo em que foi praticado o facto criminoso, que se traduzirá no objecto do processo<sup>159</sup>. Pretende-se, desta forma, vincular a uma ordem taxativa de competência, excluindo-se qualquer discricionariedade e arbitrariedade<sup>160</sup>. O princípio do juiz natural ou do juiz legal impõe, então, que o juiz e o tribunal competentes para julgar a causa sejam determinados ex ante, por meio de critérios objectivos gerais<sup>161</sup>, tal como defendia FIGUEIREDO DIAS já antes da Constituição de 1976<sup>162</sup>. Evita-se, assim, como referimos anteriormente, o risco de manipulação da competência e que a acusação escolha o tribunal que lhe pareça mais favorável<sup>163</sup>.

Por outro lado, o mesmo princípio proíbe a criação de tribunais ad hoc e a atribuição da competência a um tribunal diferente do que era legalmente competente à data do crime. Proíbe a determinação arbitrária ou discricionária ex post facto, evitando insegurança e excessos de que *“padeceria a intervenção do Leviathan estadual”*<sup>164</sup>, por isso mesmo, incompatível com o princípio do Estado de Direito. A própria Constituição proíbe tribunais criminais especiais, com competência específica para o julgamento de determinados crimes, tribunais estes *“caracterizados por menores garantias de independência e menos seguras*

---

<sup>158</sup> No mesmo sentido segue Roxin, como refere Jorge de Figueiredo Dias, in “Direito Penal, Parte Geral”, Tomo I, ..., pág. 180

<sup>159</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Processual Penal”, primeiro volume, Coimbra Editora, Coimbra, 1974, pág. 321

<sup>160</sup> No mesmo sentido segue Luís Azevedo Mendes, “A gestão dos tribunais – sentido e limites”, Texto de intervenção no VIII Encontro Anual do CSM, Espinho – Abril de 2012, pág. 8

<sup>161</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume I, ..., pág. 525

<sup>162</sup> Citado por Jorge Almeida e Patrícia Branco, in “Os poderes do juiz-presidente: o futuro face ao limite constitucional do juiz natural”, Julgar, n.º 2, 2007, pág. 189

<sup>163</sup> Cfr. Ac. do STJ de 07-05-2003: *“O estabelecimento das regras relativas à competência em matéria penal tem uma finalidade essencial que preside e tem de conformar a organização: permitir determinar ex ante o tribunal que há-de decidir um caso penal, evitando-se o risco de manipulação da competência, e especialmente, que a acusação possa escolher o tribunal que lhe parecer mais favorável, respeitando o princípio do juiz natural, com dimensão constitucional na formulação do artigo 32º, n.º 9, da Constituição.”*

<sup>164</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Penal, Parte Geral”, Tomo I, ..., pág. 181. No mesmo sentido Maria João Antunes, in “Direito processual penal - direito constitucional aplicado”, ..., pág. 746.

*garantias de defesa processual*”<sup>165</sup>. Na verdade, entende-se que o preceito não proíbe a existência de tribunais especializados ou tribunais com competência específica para a jurisdição penal, desde que se insiram na hierarquia dos tribunais judiciais e desde que a competência não seja definida em função do estatuto pessoal dos agentes ou da natureza dos crimes<sup>166</sup>. Adianta FIGUEIREDO DIAS que o princípio do juiz natural em nada se opõe a que a competência para o julgamento de certos crimes seja deferida a um tribunal diferente daquele que, em regra, seria o competente, desde que tal deferimento não seja post factum ou segundo uma actuação arbitrária e discricionária<sup>167</sup>. Ou seja, tal competência terá de ser fixada anteriormente à prática do acto que será presente a julgamento.

O artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP confere uma especial competência ao Supremo Tribunal de Justiça, contudo, é perfeitamente aceitável, mostrando-se a competência isenta de qualquer arbitrariedade e discricionariade. Apesar de se impor o princípio da legalidade, *“há todavia exceções, umas vezes impostas para garantir a dignidade e independência de certas pessoas e funções”*<sup>168</sup>, a que se dão o nome de *“exceções processuais”*, adjectivas ou de direito processual<sup>169</sup>. O princípio apareceu quase sempre incluído nas Constituições dos Estados de Direito, defendendo CASTANHEIRA NEVES ser *“inconcebível um Estado-de-Direito sem a afirmação do princípio da legalidade”*<sup>170</sup>.

Em Inglaterra, encontrava expressão na Magna Charta Libertatum de João sem Terra, que remonta a 1215 e, mais tarde, tomou forma no Bill of Rights, de 1689. Contudo, a sua consagração moderna sucedeu apenas com a Constituição de alguns dos Estados Unidos da América, no ano de 1776, e encontra a sua expressão definitiva no artigo 8º da Déclaration des Droits de L’Homme et du Citoyen, de 1789. Hoje, encontra-se consagrado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos e nas Constituições dos Estados democráticos. Após a segunda guerra mundial a

---

<sup>165</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 553. No mesmo sentido Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, in “Constituição da República Portuguesa Comentada”, ..., pág. 56

<sup>166</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, ..., pág. 553

<sup>167</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Processual Penal”, ..., pág. 326

<sup>168</sup> Eduardo Correia, “Direito Criminal”, I, com a colaboração de Figueiredo Dias, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 189

<sup>169</sup> Eduardo Correia, “Direito Criminal”, I, ..., pág. 191

<sup>170</sup> A. Castanheira Neves, “Digesta – Escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros”, volume 1º (reimpressão), Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pág. 412

internacionalização do princípio revelou-se rápida, tendo sido consagrado no artigo 11º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948<sup>171</sup>. Entre nós, o princípio do juiz natural foi referido logo na Constituição de 1822, mantendo-se na Carta Constitucional de 1826 e na Constituição de 1911, só na Constituição Política da República Portuguesa de 1933 não lhe é feita referência<sup>172</sup>. Em 1976, o legislador constitucional traduziu o *nomen iuris* do princípio e definiu o seu conteúdo<sup>173</sup>.

Atendendo, em concreto, ao artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP, consideramos que a especial garantia conferida aos titulares de certos cargos políticos se revela compatível com o princípio da legalidade, na sua vertente de princípio do juiz natural ou do juiz legal. Em primeiro lugar, porque a competência se encontra previamente determinada, ou seja, a fixação do tribunal e do juiz competente foi previamente determinada por meio de lei prévia, escrita, estrita e certa. Em segundo lugar, porque não foi criado um tribunal criminal de excepção para o julgamento de tais crimes, sendo a especial competência conferida a um tribunal perfeitamente integrado na hierarquia dos tribunais judiciais.

De facto, relevará a qualidade que o autor detenha no momento em que se iniciem ou prossigam actos processuais próprios, determinados pela ocorrência de tais factos. Não releva, para a determinação da competência, o critério da ocorrência dos factos, mas sim a condição funcional do momento processualmente relevante. Desta forma, não pode o Ministério Público adiantar ou atrasar a investigação de modo a decidir e influenciar a determinação do tribunal competente para o julgamento do caso. Existindo normas que dispõem nesse sentido, terão estas de ser respeitadas.

#### 2.4. Interpretação do artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal - relevância do objecto do processo

Convocam-se aqui as palavras de MANUEL DE ANDRADE, afirmando este que “*interpretar uma lei não é mais do que fixar o seu sentido e o alcance com que ela deve valer*”<sup>174</sup>. Deverá, então, apurar-se qual o seu verdadeiro sentido e alcance, nomeadamente

---

<sup>171</sup> José de Sousa e Brito, “A lei penal na constituição”,..., pág. 212

<sup>172</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Penal, Parte Geral”,..., pág. 177

<sup>173</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Anotação ao Acórdão do STJ de 2 de março de 1976”, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 111, pág. 84

<sup>174</sup> Cit. in Ac. do STJ, de 16-03-2015.

o seu elemento racional ou teleológico, que assentará em dois pontos: por um lado, na consideração das finalidades do processo, por outro lado, no facto de o direito processual penal se tratar de verdadeiro “*direito constitucional aplicado*”<sup>175</sup>.

De acordo com CASTANHEIRA NEVES, a letra da lei e o fim da lei “*demarcam os limites da interpretação*”<sup>176</sup>. Também, segundo EDUARDO CORREIA e FIGUEIREDO DIAS, “*a interpretação terá que manter-se dentro dos possíveis sentidos da lei*”<sup>177</sup>, ou seja, a interpretação da norma deve atender à sua *ratio*<sup>178</sup>. Refere ainda EDUARDO CORREIA que, na interpretação de uma lei, se deve atender aos juízos dominantes no momento da feitura da lei<sup>179</sup>. Desta forma, sustenta o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16-03-2015<sup>180</sup>, que se o legislador quisesse que o Supremo Tribunal de Justiça fosse competente para julgar quem já não é Presidente da República, Presidente da Assembleia da República ou Primeiro-Ministro o teria consagrado no elemento literal da norma.

Na verdade, conferindo o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP uma garantia aos titulares de órgãos de soberania pela diferente posição que estes ocupam, a nossa opinião vai no sentido da sua necessidade e relevância. Não se entende como uma violação ao princípio da igualdade nem ao princípio da legalidade, defendendo-se que se proibem diferenciações arbitrárias entre os cidadãos, não se proibindo as devidamente fundamentadas.

Será diferente julgar um crime cometido no exercício das funções – em razão do qual é conferida prerrogativa de foro ao agente – ou julgar um crime cometido fora das funções – em razão do qual o agente é encarado como um cidadão comum. Neste sentido, para que se possa determinar qual o tribunal competente para o julgamento dos titulares de certos órgãos de soberania é necessário aferir em que momento se fixa o objecto do processo.

---

<sup>175</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito processual penal: lições” (coligidas por Maria João Antunes),..., pág. 66

<sup>176</sup> A. Castanheira Neves, “Digesta - Escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros”, volume I, ..., pág. 424

<sup>177</sup> Eduardo Correia, “Direito Criminal”, I, ..., pág. 137

<sup>178</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Anotação ao Acórdão do STJ de 2 de março de 1976”,..., pág. 85. No mesmo sentido, Beleza dos Santos: “*pode e deve o intérprete das leis penais socorrer-se de todos os elementos de interpretação: o gramatical e o lógico (racional – ratio legis, occasio legis – sistemático e histórico)*”, in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano XI, Coimbra Editora, Coimbra, 1929, pág. 125

<sup>179</sup> Eduardo Correia, “Direito Criminal”, I, ..., pág. 145

<sup>180</sup> Cfr. Ac. do STJ, de 16-03-2015: “*Na mobilização do elemento literal refêe-se que se o legislador quisesse contemplar a competência do STJ para os casos em que o Primeiro-Ministro já não fosse Primeiro-Ministro, teria usado outra técnica legislativa.*”

O processo penal inicia-se com a abertura do inquérito, cujo objectivo se dirige à descoberta da verdade material<sup>181</sup>, culminando com a acusação, decisão que cabe à entidade pública estadual – entre nós, o Ministério Público –, como se depreende dos artigos 48º, 263º e 276º do CPP. É na fase de inquérito que o juiz vai avaliar a sua competência para intervir no acto, aferindo-se em relação àquele momento concreto e não em relação a qualquer outro. O mesmo sucederá quanto ao objecto do processo. Salaria FIGUEIREDO DIAS que o objecto do processo se define e fixa, perante o tribunal, com a acusação<sup>182</sup>, ou seja, é a acusação a fixar o objecto que será sujeito a julgamento.

Entendemos que relevante será, na verdade, o facto ilícito praticado e o momento em que toma lugar. Adianta, neste sentido, FIGUEIREDO DIAS que relevante é, portanto, o momento da prática do facto, isto é, a conduta exercida pelo agente, pois é no preciso momento em que o agente actua que se convoca o Direito Penal, quanto à sua função de tutela dos direitos, liberdades e garantias da pessoa<sup>183</sup>. O inquérito dirige-se à descoberta da verdade material e a acusação reportar-se-á a essa mesma verdade material, pelo que a acusação fixará o objecto do processo que será levado a julgamento. Ou seja, se o crime tiver sido praticado em efectividade de funções será julgado de acordo com o momento em que foi praticado, pelo que o julgamento será perante o Supremo Tribunal de Justiça. O Ministério Público não pode, portanto, discricionária e arbitrariamente, conduzir o processo no sentido de fixar a competência de um tribunal comum para um crime praticado em exercício de funções, para o qual o Supremo Tribunal de Justiça é competente, apenas porque o agente já não é titular do cargo a que é atribuída a garantia.

---

<sup>181</sup> Como refere Maia Costa, citado no Ac. do STJ de 16-03-2015: “a investigação deverá ser dirigida estritamente para a descoberta da verdade material, qualquer que ela seja, devendo assim ser orientada para a recolha de todas as provas pertinentes, quer à comprovação da notícia do crime e da responsabilidade do eventualmente denunciado, quer à demonstração da sua inocência.”. No mesmo sentido Germano Marques da Silva, in “A Reforma do Código de Processo Penal e as perspectivas de evolução do direito processual penal”,..., pág. 70

<sup>182</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito processual penal: lições” (coligidas por Maria João Antunes),..., pág. 103

<sup>183</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Penal, Parte Geral”,..., pág. 194 e 195

## CONCLUSÃO

Durante o caminho que acabámos de percorrer, pudemos observar que, ao longo do tempo, os altos titulares de cargos políticos têm sido vistos pela sociedade como munidos de regalias e imunidades que os isentam de qualquer responsabilidade e os afastam do regime legal a que os cidadãos comuns estão sujeitos. Foi com o Estado de Direito e os ideais que lhe estão subjacentes que tal realidade se diluiu e se foi desenraizando. Actualmente, é preocupação dos Estados de Direito Democrático a responsabilização dos governantes pelos seus actos, tanto enquanto se encontrem no exercício do poder como quando agem fora desse mesmo exercício, podendo vir a ser, inclusive, responsabilizados penalmente.

Neste sentido, o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do Código de Processo Penal ganha maior relevância, tratando-se a sua análise e decomposição como imprescindível nos tempos que correm. Apesar das dificuldades com que nos deparámos, chegámos a este ponto devidamente esclarecidos e certos do entendimento que seguimos.

Estamos agora cientes de que a competência atribuída às secções criminais do Supremo Tribunal de Justiça, pelo artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP tem como base a qualidade funcional com que os crimes são praticados. Os agentes a que o preceito se refere possuem uma especial posição na sociedade portuguesa, ocupando cargos cimeiros no poder político português. Desta forma, os crimes que pratiquem enquanto no exercício das suas funções, cuja finalidade assentará na prossecução do interesse público, serão vistos com maior censurabilidade do que os praticados por cidadãos comuns. É devido a essa especial gravidade que se concede aos titulares de cargo de Presidente da República, de Presidente da Assembleia da República e de Primeiro-Ministro o foro especial, de acordo com o qual o julgamento será perante o STJ, isto é, perante um tribunal superior na hierarquia dos tribunais judiciais. Entendemos, portanto, que será a qualidade funcional a principal razão para a atribuição de tal garantia, não se tratando, pelo contrário, de uma regalia ou imunidade. O agente do crime será, igualmente, presente a julgamento, observando-se aqui, inclusive, a existência de um regime penal especial, de acordo com o qual serão tratados os «crimes de responsabilidade», caracterizados como «crimes próprios». Por outro lado, os crimes que os referidos agentes pratiquem fora do exercício dessas mesmas funções serão

julgados perante os tribunais comuns, findo o mandato, por os agentes serem aqui entendidos como na veste de cidadãos comuns.

Apesar de o entendimento seguido por nós ir neste sentido, a doutrina e a jurisprudência não têm concordado entre si, invocando variadíssimos argumentos que sustentam as suas díspares posições.

Em primeiro lugar, confrontámo-nos com uma dificuldade trazida à colação por COSTA ANDRADE<sup>184</sup>, entendendo o Autor que o preceito invocado lesa o princípio da igualdade. É do conhecimento geral que o princípio da igualdade, regulado em concreto no artigo 13º da CRP, obriga a que tanto na criação da lei como na sua aplicação todos sejam vistos como iguais, protegendo os cidadãos de formas abusivas ou impositivas a que os poderes públicos poderiam recorrer na sua actuação, ao mesmo tempo que proíbe quaisquer privilégios, benefícios ou discriminações abusivas e sem qualquer tipo de fundamento. No entanto, por vezes, surge como necessária a consagração de um especial regime para certos casos igualmente especiais, como sucede no caso dos órgãos de soberania. Desta forma, temos já referido que não entendemos o preceito invocado como uma violação ao princípio da igualdade, no sentido de que o relevante, por um lado, é a qualidade funcional com que os crimes são cometidos e, por outro lado, uma maior garantia conferida aos mesmos titulares, evitando-se um julgamento injusto e sujeito a quaisquer tipos de pressões.

De seguida, logo foi invocado que a garantia aqui conferida aos órgãos de soberania, que determinámos, tornaria a sua qualidade funcional perpétua. Não podemos concordar. Uma coisa é a duração do cargo e do mandato, que conhecerá um fim. Outra, bem diferente, o momento em que os crimes tenham sido praticados, especialmente aquando do exercício de funções políticas, sendo a garantia do julgamento perante o STJ conferida, precisamente, por causa desse exercício. A qualidade funcional do titular do cargo cessará, portanto, quando as suas funções cessem, contudo, o momento em que os crimes forem cometidos cristalizar-se-á no tempo e o julgamento terá esse mesmo momento em conta.

Fomos ainda confrontados com a possível violação do princípio do juiz natural ou do juiz legal pelo preceito. Neste sentido, entendemos que não há qualquer tipo de violação. Em primeiro lugar, porque a norma define e fixa o tribunal e o juiz competentes para o

---

<sup>184</sup> Manuel da Costa Andrade, “A Lei”,...

juízo do processo penal, pelo que a exigida predeterminação se encontra, desde logo, preenchida, evitando-se insegurança e arbítrio na sua fixação. Em segundo lugar, não se concebe a criação de um tribunal especial, ou de excepção, para o julgamento de determinados crimes, uma vez que o STJ se encontra devidamente inserido na hierarquia dos tribunais judiciais, ocupando, aliás, o topo dessa mesma hierarquia. Assim sendo, é perfeitamente legítimo que o julgamento seja perante o STJ, não sendo legítimo, pelo contrário, que o Ministério Público atrase ou adiante o processo penal de modo a influenciar e determinar outro tribunal como o competente para o julgamento dos crimes em apreço, como assim o entende NORONHA NASCIMENTO<sup>185</sup>.

Por fim, de igual importância se revelou a análise do objecto do processo. Convocámos as palavras de MANUEL DE ANDRADE, de acordo com o qual, para a interpretação de uma lei, será necessário fixar tanto o seu sentido como o seu alcance<sup>186</sup>. Atendendo, portanto, à *ratio legis* da norma, e apesar de o STJ entender que se o legislador quisesse que também assim fossem julgados o ex-Presidente da República, o ex-Presidente da Assembleia da República e o ex-Primeiro-Ministro o teria descrito no elemento literal, entendemos, contrariamente, que da maior relevância para o julgamento será a expressão «crimes praticados no exercício das suas funções». Ou seja, não releva a qualidade conferida no momento do julgamento, mas antes a qualidade conferida no momento da prática do crime. Sendo, então, os crimes praticados no exercício das funções, mesmo que o agente do crime tenha já cessado as mesmas funções, consideramos que será de aplicar o artigo 11º, n.º 3, alínea a), do CPP, seguindo o entendimento de FIGUEIREDO DIAS<sup>187</sup>, de acordo com o qual relevante é o momento da prática do facto, a conduta levada a cabo pelo agente. Será este mesmo momento, o da prática do facto, que se cristalizará no tempo e constará da acusação, fixando esta o objecto do processo, que será, posteriormente, conduzido a julgamento. Na nossa análise, o julgamento será perante as secções criminais do STJ.

Concluimos assim a nossa caminhada. Conscientes de que os problemas levantados foram eficientemente resolvidos, servindo de base para a desmistificação de dificuldades que no futuro se façam sentir.

---

<sup>185</sup> Luís António Noronha Nascimento, “O elogio da loucura ou Variações sobre um tema recorrente”,..., pág. 8

<sup>186</sup> Cit. in Ac. do STJ, de 16-03-2015

<sup>187</sup> Jorge de Figueiredo Dias, “Direito Penal, Parte Geral”,..., pág. 194 e 195

## BIBLIOGRAFIA

Almeida, Jorge/Patrícia Branco, in “Os poderes do juiz-presidente: o futuro face ao limite constitucional do juiz natural”, *Julgar*, n.º 2, 2007, pág. 189

Amaral, Maria Lúcia, “O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*; Faculdade de Direito da Faculdade de Lisboa, 2004, pág. 37

Andrade, Manuel da Costa, “A lei”, Artigo publicado no Jornal “Público” de 23-3-2015

Antunes, Maria João, “Direito Processual Penal – Direito Constitucional Aplicado”, *Que Futuro para o Direito Processual Penal? – Simpósio em homenagem a Jorge de Figueiredo Dias, por ocasião dos 20 anos do Código de Processo Penal Português*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pág. 745 e 746

Aspe, Susana Gómez, “La Responsabilidad penal de los miembros del gobierno y la exigência del suplicatório”, *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, 105, Julio/Septiembre, 1999, pág. 338 e 340

Barreiros, José António, “A nova constituição processual penal”, *Portugal – o Sistema Político e constitucional*, coordenador Mário Baptista Coelho, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1974/87, pág. 759

Barroso, Alfredo/José Vicente de Bragança, “O Presidente da República: funções e poderes”, *Portugal – O Sistema Político e Constitucional*, Coordenador Mário Baptista Coelho, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 1974/87, pág. 321

Brito, José de Sousa, “A lei penal na constituição”, *Estudos sobre a Constituição*, 2º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977-1979, pág. 198, 212 e 218

Caetano, Marcello, “Manual de Ciência Política e Direito Constitucional”, Tomo I, 6ª edição revista e ampliada, 2ª reimpressão (por Miguel Galvão Teles), Almedina, Coimbra, 2006, pág. 130, 181, 208, 235 e 253

Canotilho, José Joaquim Gomes, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 245 e 544

— “As Constituições”, *História de Portugal*, quinto volume, Circulo de Leitores, 1993, pág. 150

Canotilho, José Joaquim Gomes/Vital Moreira, “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 345, 346, 348 e 525

- “Fundamentos da Constituição”, Coimbra Editora, Coimbra, 1991, pág. 78, 81, 88 e 89
- “Constituição da República Portuguesa Anotada”, volume II, 4ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pág. 7, 32, 39, 40, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 125, 170, 171, 273, 274, 467, 468, 547, 553, 557 e 559

Claro, João Martins, “O princípio da igualdade”, Nos dez anos da constituição, organização de Jorge Miranda, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1987, pág. 33

Cordeiro, Artur, “Os crimes de responsabilidade, em particular a prevaricação dos titulares de cargos políticos”, Centro de Estudos Judiciários, Tomo II, Criminalidade Económico-Financeira, Crimes em Especial, 11-01-2013, pág. 14, 15 e 18

Correia, Eduardo, “Direito Criminal”, I, com a colaboração de Figueiredo Dias, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 137, 145, 189 e 191

Costa, José de Faria, “O princípio da igualdade, o Direito Penal e a Constituição”, Revista Brasileira de Ciência Criminais, São Paulo, vol 100 (2013), pág. 228, 229, 235, 243 e 244

- “Linhas de Direito Penal e de Filosofia: Alguns Cruzamentos Reflexivos”, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 226 e 228

Costa, Salvador da/Rita Costa, “Lei da Organização do Sistema Judiciário Anotada”, 2ª edição ampliada, Coimbra, Almedina, 2014, pág. 68

Dias, Jorge de Figueiredo, “Direito Penal, Parte Geral”, Tomo I, Questões Fundamentais – A doutrina geral do crime, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pág. 26, 27, 31, 177, 180, 181, 194 e 195

- “Anotação ao Acórdão do STJ de 2 de março de 1976”, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 111, pág. 84 e 85
- “Para uma reforma Global do Processo Penal Português, Da sua necessidade e de algumas orientações fundamentais”, Porto, 1983, pág. 8
- “Direito processual penal: lições” (coligidas por Maria João Antunes), Secção de Textos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1989, pág. 66, 77 e 103
- “Direito Processual Penal”, primeiro volume, Coimbra Editora, Coimbra, 1974, pág. 321 e 326

Dias, Jorge de Figueiredo/Maria João Antunes, “La notion européenne de tribunal indépendant et impartial, Une approche à partir du droit portugais de procédure pénale”, Revue de Science Criminelle et de droit penal compare, n.º 4, Outubro-Dezembro, 1990, pág. 218

Dias, Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva, “Comentário das Leis Penais Extravagantes”, volume I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2010, pág. 709, 710 e 719

Dias, Marta Machado, “Crimes de responsabilidade dos eleitos locais: alguns aspectos”, Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais, Estudos Regionais e Locais, Cejur, 2008, pág. 26, 28, 29 e 44

Díez-Picazo, Luis María, “La criminalidad de los gobernantes”, Crítica, Barcelona, 1996, pág. 31, 51, 77, 90, 113, 114, 119, 121, 156 e 158

— “Régimen constitucional del Poder Judicial”, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991, pág. 35

Gaspar, António da Silva Henriques, “Código de Processo Penal Comentado”, Almedina, Coimbra, 2014, pág. 58

Gomes, Carla Amado, “As imunidades parlamentares no direito português”, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pág. 15 e 16

Gomes, Conceição, “A evolução da criminalidade e as reformas processuais na última década: alguns contributos”, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 60, Outubro de 2001, pág. 65

Justiça, Ministério da, “Projecto de revisão do Código de Processo Penal, Proposta de Lei apresentada à Assembleia da República – exposição de motivos”, 1998, pág. 10 e 30

Mattoso, José, “História de Portugal”, segundo volume, Círculo de Leitores, 1993, pág. 269

Mendes, Luís Azevedo, “A gestão dos tribunais – sentido e limites”, Texto de intervenção no VIII Encontro Anual do CSM, Espinho – Abril de 2012, pág. 8

Miranda, Jorge, “Funções, órgãos e actos do Estado”, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1990, pág. 46, 48, 51, 71 e 74

— “Imunidades constitucionais e crimes de responsabilidade”, Direito e Justiça, Revista FDUCP, volume XV, Tomo 2, 2001, pág. 28, 29, 30, 31, 35 e 36

— “O artigo 1º e o artigo 2º da Constituição”, Estudos sobre a Constituição, 2º volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, pág. 10, 18 e 19

— “Sobre a efectivação da Responsabilidade Criminal dos Membros do Governo”, Scientia Iuridica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro, Tomo XLIV, n.ºs 253/255 – Janeiro/Junho, Universidade do Minho, Braga, 1995, pág. 74 e 75

— “Manual de Direito Constitucional”, Tomo I, 4ª edição, revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1990, pág. 286 e 288

- Miranda, Jorge/Rui Medeiros, “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pág. 31 e 219
- Monteiro, António Pinto, “A responsabilidade política, civil e criminal do eleito municipal”, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra, 1995, pág. 4
- Monteiro, Cristina Líbano, “Comentário Conimbricense ao Código Penal. Parte Especial”, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pág. 754
- Nascimento, Luís António Noronha, “O elogio da loucura ou Variações sobre um tema recorrente”, Portal Verbo Jurídico, 10-2015, pág. 2, 6, 7 e 8
- Neto, Luísa, “Guardando o guarda: a responsabilidade dos titulares de cargos políticos”, Conselho de Coordenação, de 19-04-2013
- Neves, António Castanheira, “Sumários de Processo Criminal” (1967-1968), Coimbra, 1968, pág. 41
- “O instituto dos «assentos» e a função jurídica dos supremos tribunais”, Coimbra Editora, Coimbra, 1983, pág. 118 e 121
  - “Digesta – Escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros”, volume 1º (reimpressão), Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pág. 412 e 424
- Oliveira, António Cândido de, “A Responsabilidade Criminal dos Eleitos Locais”, Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais, Estudos Regionais e Locais, Cejur, 2008, pág. 7
- Palma, Maria Fernanda, “Responsabilidade política e responsabilidade penal”, Sub Judice – justiça e sociedade, n.º 6, 1993, pág. 5
- Pinheiro, Alexandre Sousa/Pedro Lomba, “Comentário à Constituição Portuguesa”, (coord. Paulo Otero), III volume, 1º Tomo, Almedina, Coimbra, 2008, pág. 448, 451, 466, 467, 474 e 475
- Pinto, António Augusto Tolda, “A Tramitação Processual Penal”, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pág. 18 e 316
- Pinto, Carlos Alberto da Mota, “Teoria Geral do Direito Civil”, 4ª edição (por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto), Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pág. 131
- Pinto, Frederico de Lacerda da Costa, “A Intervenção Penal na Corrupção Administrativa e Política”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, volume XXXIX – n.º 2, Coimbra Editora, 1998, pág. 519 e 524

Público, Magistrados do Ministério, do Distrito Judicial do Porto, “Código de Processo Penal – Comentários e Notas Práticas”, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, pág. 43 e 44

Santos, Beza dos, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, ano XI, Coimbra Editora, Coimbra, 1929, pág. 125

Santos, M. Simas/M. Leal-Henriques, “Código de processo penal anotado”, I volume, 2ª edição, Rei dos Livros, Lisboa, 1999, pág. 116, 117 e 119

Silva, Germano Marques da, “A Reforma do Código de Processo Penal e as perspectivas de evolução do direito processual penal”, Scientia Iurica, Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro, tomo XLVIII, n.º 277/279 – Janeiro/Junho, 1999, Braga, pág. 70, 75 e 83

— “Curso de Processo Penal I”, 6ª edição revista e actualizada, Verbo, Lisboa, 2010, pág. 79 a 81

— “Algumas notas sobre a consagração dos princípios da legalidade e da jurisdicionalidade na constituição da república portuguesa”, Estudos sobre a constituição, 2º volume, livraria Petrony, Lisboa, 1978, pág. 262

Sousa, Alfredo José de, “Crimes de Responsabilidade (Violação de Normas de Execução Orçamental)”, Themis, Revista da Faculdade de Direito da UNL, ano V, n.º 8, 2004, pág. 26

Sousa, Marcelo Rebelo de/José de Melo Alexandrino, “Constituição da República Portuguesa Comentada”, Lex, Lisboa, 2000, pág. 10 e 56

Thompson, Dennis F., “La ética política y el ejercicio de cargos públicos”, Tradução: Gabriela Ventureira, Gedisa, Barcelona, 1999, pág. 13 e 15

Jurisprudência:

Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

Tribunal Constitucional Português

— Ac. do Tribunal Constitucional n.º 276/89

— Ac. do Tribunal Constitucional n.º 274/90

- Ac. do Tribunal Constitucional n.º 41/00
- Ac. do Tribunal Constitucional n.º 460/2011

#### Supremo Tribunal de Justiça

- Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1998
- Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 7 de Maio de 2003
- Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 11 de Novembro de 2010
- Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 15 de Dezembro de 2011
- Ac. do Supremo Tribunal de Justiça de 16 de Março de 2015

#### Tribunal da Relação de Coimbra

- Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra de 24 de Novembro de 2004

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, de 09 de Outubro de 2009

Projecto de lei n.º 222/XI, que procede à 2ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho