U.PORTO

2º CICLO DE ESTUDOS
CIÊNCIAS JURÍDICO-CRIMINAIS

Hierarquia e Autonomia do Ministério Público: Uma análise à luz da Jurisprudência Uniformizadora

Rute Patrícia Garrido Magalhães

M

2026

FACULDADE DE **DIREITO**

Não sou nada.

Nunca serei nada.

Não posso querer ser nada.

À parte isso, tenho em mim todos os sonhos do mundo.

Fernando Pessoa (Álvaro de Campos), “Tabacaria”, 1933

Agradecimentos

À minha família, por me demonstrar que os sonhos podem ser alcançados, mesmo quando parecem impossíveis. Por tudo aquilo que sou e por todo o apoio e confiança que sempre depositaram em mim. Sem vocês, nada era possível.

À minha irmã, o meu porto seguro. Obrigada por me amparares nos momentos mais difíceis e por me relembrares sempre daquilo que sou capaz. Quem me dera um dia ser um pouco do que tu és.

À Érica, a minha alma gémea, que caminha junto a mim. Obrigada por me ensinares o verdadeiro significado de amizade, de lealdade e de preocupação incondicional. És, sem dúvida, tudo o que pedi ao universo.

Aos meus amigos, por me aceitarem como sou e por estarem sempre ao meu lado em todos os momentos. Obrigada por todo o vosso amor e compreensão. Serão sempre a minha família de coração.

Ao meu local de trabalho, que me acolheu durante oito longos anos e me permitiu crescer não apenas enquanto profissional, mas também enquanto pessoa. Levo comigo pessoas que certamente farão parte da minha vida para sempre.

À Universidade Lusíada, a minha *alma mater*, por me ter despertado a paixão pelo Direito e por me ter proporcionado um espaço onde sempre me senti em casa. Aos professores, funcionários e a todos que diariamente contribuem para fazer desta instituição um lugar especial.

À FDUP que me acolheu numa fase posterior do meu percurso e me desafiou a questionar mais e a pensar de forma mais crítica. A todos os professores que me acompanharam durante o mestrado, o meu profundo agradecimento por todos os ensinamentos transmitidos.

À minha orientadora, Senhora Professora Doutora Sandra Oliveira e Silva, pela disponibilidade, dedicação e orientação ao longo deste trabalho. Obrigada pelos ensinamentos e pela forma humana com que sempre conduziu este percurso. O seu exemplo demonstrou-me que é possível conciliar excelência académica e profissional com humildade.

Resumo

O objeto do nosso estudo centra-se na relação entre a hierarquia e a autonomia do Ministério Público, tomando como ponto de partida a controvérsia relativa ao interesse em agir para recorrer de decisões coincidentes com posições anteriormente assumidas no processo. A investigação debruça-se sobre os Acórdãos Uniformizadores de Jurisprudência n.º 5/94, de 16 de dezembro, e n.º 2/2011, de 27 de janeiro, que adotaram soluções contrárias quanto a esta matéria.

Partindo da análise dos fundamentos subjacentes a ambos os acórdãos, procede-se ao estudo da evolução histórica do Ministério Público, do seu enquadramento constitucional e legal e da forma como a sua estrutura hierárquica se articula com a autonomia técnica reconhecida aos seus magistrados. Paralelamente, examinam-se os recursos em processo penal e os respetivos pressupostos processuais, com particular incidência na legitimidade e no interesse em agir do Ministério Público.

A pesquisa efetuada permitiu concluir que a questão em análise ultrapassa a mera admissibilidade do recurso, refletindo uma problemática mais ampla relacionada com o papel institucional do Ministério Público e com a compatibilização entre a autonomia técnica, a lealdade processual e a correta aplicação do direito. Desse modo, defende-se que o interesse em agir não deve ser apreciado através de soluções abstratas, mas antes em função dos contornos específicos de cada caso.

Conclui-se, assim, que a convergência entre a decisão recorrida e a posição anteriormente defendida pelo Ministério Público não deve determinar, *per se*, a impossibilidade de recorrer, devendo o tribunal averiguar se existem razões objetivas que justifiquem a alteração de posição e se o recurso apresenta uma utilidade processual concreta.

Palavras-chave: Ministério Público; hierarquia; autonomia; interesse em agir; recurso penal; jurisprudência uniformizadora.

Abstract

This dissertation examines the articulation between the hierarchy and the autonomy of the Public Prosecution Service, taking as its starting point the controversy surrounding the interest in bringing an appeal against decisions that coincide with positions previously taken in the proceedings. The research focuses on the Portuguese Uniformity of Case Law Judgements n.º 5/94, of 16 December, and n.º 2/2011, of 27 January, which adopted conflicting solutions on this matter.

Building on an analysis of the grounds underlying both judgments, the study examines the historical development of the Public Prosecution Service, its constitutional and legal framework, and the way in which its hierarchical structure relates to the technical autonomy granted to its magistrates. In parallel, we examine appeals in criminal proceedings and the respective procedural requirements, with particular focus on the Public Prosecution Service's *locus standi* and interest in appealing.

The study concludes that the issue under analysis goes beyond the mere admissibility of the appeal, reflecting a broader problem related to the institutional role of the Public Prosecution Service and the reconciliation of technical autonomy, procedural fairness and the correct application of the law. Accordingly, it is argued that the legal interest in bringing an appeal should not be assessed through abstract solutions, but rather in light of the specific circumstances of each case.

It follows, therefore, that the fact that the contested decision is consistent with the position previously taken by the Public Prosecution Service should not, in itself, preclude an appeal. Rather, the court must ascertain whether there are objective reasons justifying the change of position and whether the appeal serves a concrete procedural purpose.

Keywords: Public Prosecution Service; hierarchy; autonomy; legal interest in appealing; criminal appeal; uniformity of case law judgments.

Índice

Agradecimentos **3**

Resumo **4**

Abstract **5**

Introdução **8**

1. Enquadramento do Problema: Fundamentos jurisprudenciais da atuação recursória do Ministério Público **9**

1.1 O impacto do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 5/94 de 16 de dezembro **9**
1.1.1 Princípios da legalidade e objetividade 11
1.1.2 Princípio da hierarquia e autonomia funcional 14

1.2 A viragem jurisprudencial no STJ: o alcance do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 2/2011 de 27 de janeiro **17**
1.2.1 Princípio da lealdade processual e o processo penal justo e equitativo 19
1.2.2 Venire contra factum proprium como um limite ético-jurídico à atuação do Ministério Público 21

2. Estatuto constitucional e legal do MP **24**

2.1 Origem e desenvolvimento histórico do MP em Portugal **24**

2.2 Estatuto constitucional e processual do MP: Funções e atribuições **28**

2.3 A hierarquia do MP e a sua autonomia interna **33**
2.3.1 Estrutura hierárquica e exercício dos poderes hierárquicos 34
2.3.2 Autonomia técnica e dever de subordinação 37

2.4 O MP em outros ordenamentos jurídicos: Breve análise comparada **42**

3. Recursos no Processo Penal **48**

3.1 Noção e estrutura dos recursos no Processo Penal **48**

3.2 Proibição da reformatio in peius **51**

3.3 Pressupostos processuais para recorrer no Processo Penal **53**
3.3.1 Legitimidade e interesse em agir 53
3.3.2 Legitimidade e interesse em agir do MP para recorrer 55
3.3.3 Recurso do MP no exclusivo interesse do arguido 57
3.3.4 Recurso do MP na salvaguarda das garantias de defesa 59

3.4 O interesse em agir do MP: proposta interpretativa **61**

Conclusão **66**

Bibliografia **67**

Jurisprudência **72**

Lista de abreviaturas e siglas

AUJ: Acórdão Uniformizador de Jurisprudência

CEDH: Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Cf.: Conforme

CP: Código Penal

CPP: Código de Processo Penal

CRP: Constituição da República Portuguesa

DUDH: Declaração Universal dos Direitos do Homem

EMP: Estatuto do Ministério Público

LOMP: Lei Orgânica do Ministério Público

MP: Ministério Público

n.º: número

p./pp.: página(s)

PGR: Procuradoria-Geral da República

proc.: processo

ss.: seguintes

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

TC: Tribunal Constitucional

vol.: volume

Introdução

O MP português assume um papel central no sistema de justiça penal enquanto magistratura autónoma, incumbida da defesa da legalidade democrática e do exercício da ação penal. Encontra-se simultaneamente inserido numa estrutura hierarquizada e exerce funções que pressupõem uma margem de apreciação relevante por parte dos seus magistrados.

Esta dupla dimensão da sua configuração institucional tem sido responsável por algumas discussões em torno da natureza e do estatuto do MP. Nessa medida, a coexistência entre uma organização assente no princípio da hierarquia e a exigência de autonomia técnica e jurídica dos magistrados tem vindo a suscitar tensões quanto aos limites da subordinação hierárquica e à liberdade de conformação das posições processuais assumidas no exercício das suas funções.

Esta problemática assume especial relevância no domínio dos recursos penais, sendo os AUJ n.º 5/94, de 16 de dezembro, e n.º 2/2011, de 27 de janeiro, determinantes para a sua compreensão. Embora incidam sobre a mesma questão jurídica, estes acórdãos acolhem soluções claramente opostas quanto à existência de interesse em agir do MP para recorrer de decisões que acolham o sentido da sua intervenção processual.

A divergência entre estas duas posições jurisprudenciais é reveladora de uma controvérsia com repercussões constitucionais, legais e práticas: Qual é o verdadeiro alcance da hierarquia do MP e até que ponto é compatível com a autonomia técnica dos seus magistrados? Pode o MP recorrer de uma decisão judicial com a qual havia anteriormente concordado, ou deverá considerar-se inexistente o respetivo interesse em agir?

Trata-se de uma questão que se projeta para além do domínio estritamente processual, comportando questões fundamentais relacionadas com a natureza da magistratura do MP, a sua autonomia funcional, a lealdade processual, a defesa da legalidade democrática e a própria conceção do processo penal enquanto instrumento de realização da justiça.

A presente dissertação tem como objetivo analisar criticamente esta problemática e procura determinar em que medida a solução acolhida pela jurisprudência uniformizadora se mostra compatível com o estatuto constitucional e legal do MP. Pretende-se, em particular, refletir sobre a articulação entre a hierarquia e a autonomia do MP e sobre o impacto dessa relação na delimitação dos seus poderes recursórios.

Para alcançar esse objetivo, num primeiro momento serão analisados os fundamentos jurisprudenciais que estiveram na origem da discussão relativa ao interesse em agir do MP. De seguida, irá proceder-se ao estudo do estatuto constitucional e legal desta magistratura, com especial incidência na articulação entre a hierarquia e a autonomia. Num terceiro momento, serão examinados os recursos em processo penal e os respetivos pressupostos processuais. Por fim, será apresentada uma proposta interpretativa relativa à delimitação do interesse em agir do MP quando este pretenda recorrer de decisões coincidentes com posições previamente defendidas no processo.

Pretende-se, assim, contribuir para a reflexão sobre uma problemática que permanece aberta no panorama jurídico nacional e cujos efeitos práticos são relevantes na atuação dos magistrados, procurando identificar uma solução que compatibilize as exigências de um processo justo e equitativo, a autonomia técnica dos magistrados do MP e a correta aplicação do direito.

1. Enquadramento do Problema: Fundamentos jurisprudenciais da atuação recursória do Ministério Público

1.1 O impacto do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 5/94 de 16 de dezembro

O AUJ n.º 5/94 de 16 de dezembro teve como principal objetivo a uniformização da jurisprudência em relação à possibilidade de o MP recorrer de uma decisão judicial coincidente com a sua anterior promoção.

A divergência jurisprudencial assentava, essencialmente, na interpretação do artigo 401.º, n.º 2 do CPP, suscitando a questão de saber se o MP conserva o interesse processual para recorrer quando a decisão proferida corresponde à posição que outrora sustentou no processo.

A controvérsia colocava em confronto dois acórdãos: por um lado, o acórdão recorrido sustentava que o MP não tem interesse em agir para recorrer de uma decisão que foi inteiramente favorável à sua promoção antecedente, com fundamento no artigo 401.º, n.º 2 do CPP. Nesse contexto, o recurso revelar-se-ia violador do princípio da boa-fé por divergir da posição previamente assumida no processo, demonstrando-se irrelevante a circunstância de ter

sido interposto por imposição hierárquica, uma vez que a magistratura do MP se encontra estruturada como uma entidade indivisível e a intervenção dos seus magistrados no processo é definitiva e insuscetível de alteração por instâncias superiores.

Por outro lado, o acórdão fundamento defendia que, estando o MP vinculado à defesa da legalidade de acordo com o disposto no artigo 53.º, n.º 1 do CPP, deve atuar com base em critérios de estrita objetividade, e, por isso, não pode estar condicionado por eventuais erros da posição que adotou no processo. Invocava, ainda, o artigo 401.º, n.º 1, alínea a) do CPP que reconhece ao MP a faculdade de recorrer mesmo que no exclusivo interesse do arguido. Não obstante, considerava que do confronto entre os artigos 48.º a 52.º do CPP não derivam quaisquer restrições à legitimidade do MP para recorrer em relação às situações *a priori* referidas, impondo-se dessa forma, a regra geral da legitimidade prevista na primeira parte do artigo 48.º do CPP.

Neste enquadramento, o AUJ n.º 5/94 fundamenta a sua decisão essencialmente na função institucional do MP enquanto defensor da legalidade e participante na administração da justiça, salientando que a sua atuação se orienta pela defesa de interesses públicos, que, por sua vez, são incompatíveis com interesses privados, pessoais ou subjetivos.

O acórdão reconhece que a autonomia do MP se caracteriza pela vinculação a critérios de legalidade e objetividade, bem como pela exclusiva sujeição dos magistrados do MP às diretivas, ordens e instruções legalmente previstas. Com efeito, quando a interposição do recurso advém de determinação hierárquica, essa ordem presume a existência de interesse em agir como pressuposto de admissibilidade do recurso, conforme o estatuído no artigo 401.º, n.º 2 do CPP. Ademais, o recurso quando proposto pelo MP não se manifesta violador do princípio da boa-fé, ainda que contrarie uma posição previamente assumida, visto que a sua atuação se rege por critérios próprios, designadamente a defesa da legalidade e de interesses legalmente previstos. Por fim, o acórdão propugna que à luz da legislação aplicável (artigos 48.º a 52.º e 401.º, n.º 1, alínea a) do CPP) o MP tem legitimidade para recorrer de qualquer decisão, inclusive aquelas proferidas no exclusivo interesse do arguido, ou que sejam concordantes com a posição processual por si adotada, não existindo, para esse efeito, qualquer limitação expressa.

O AUJ conclui, assim, que "Em face das disposições conjugadas dos artigos 48.º a 52.º e 401.º, n.º 1, alínea a), do CPP e atentas a origem, natureza e estrutura, bem como o enquadramento constitucional e legal do MP, tem este legitimidade e interesse para recorrer de

quaisquer decisões mesmo que lhe sejam favoráveis e assim concordantes com a sua posição anteriormente assumida no processo.[1]"

Além disso, o AUJ n.º 5/94 foi submetido à apreciação do TC que, no acórdão n.º 291/02[2], decidiu pela não inconstitucionalidade da norma do artigo 401.º, n.º 1 al. a) do CPP, interpretada em termos de o MP ter legitimidade para recorrer de decisões concordantes com posição anteriormente assumida no processo. Esta conclusão resultou do confronto da referida norma com o disposto no artigo 219.º, n.º 1 da CRP e o princípio da igualdade de armas no processo penal.

É neste contexto que, nos subcapítulos seguintes, se desenvolverão alguns dos principais argumentos apresentados, com o objetivo de proporcionar um enquadramento sólido da problemática a analisar.

1.1.1 Princípios da legalidade e objetividade

O AUJ n.º 5/94 enfatiza que a autonomia do MP se traduz na sua vinculação estrita a critérios de legalidade e objetividade.

O princípio da legalidade é considerado o princípio fundamental do Estado de Direito, ao qual o MP se encontra igualmente vinculado, sendo essencial para a natureza e configuração desta magistratura, cuja missão primordial é, precisamente, o exercício e a defesa da legalidade.

Os artigos 219.º, n.º 1 da CRP, 2.º, 3.º, n.º 2 e 4.º, n.º 1, alínea d) do EMP, não deixam qualquer margem para dúvidas de que a atividade do MP se encontra estritamente subordinada ao princípio da legalidade, sendo regida por deveres funcionais de colaboração no âmbito do processo judicial. De facto, no exercício da sua função enquanto interveniente no processo penal, cumpre ao MP colaborar com o tribunal na descoberta da verdade e na realização da justiça, conforme estabelece o artigo 53.º, n.º 1 do CPP[3].

[1] Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 5/94 (Série I-A, n.º 289, de 16/12/1994), disponível em https://diariodarepublica.pt
[2] Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 291/02, 1ª secção, (Artur Maurício), proc. n.º 388/02, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt
[3] Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal: Os Sujeitos Processuais*, Coimbra: GESTLEGAL, 2022, pp. 125 – 126.

Destarte, é incontornável que todas as decisões jurídico-processuais do MP devem ser norteadas pela obediência à lei e pelos programas político-criminais legitimamente definidos em sede democrática[4]. Por conseguinte, a sua atuação não se pode submeter a juízos de conveniência, sejam eles de natureza pessoal, política, económica, financeira ou de qualquer ordem[5], sob pena de subversão da sua função institucional e comprometimento da confiança no sistema de justiça penal.

Cumpre salientar que, no âmbito do processo penal, o MP está adstrito ao dever de promover a ação penal, quer no que respeita ao impulso processual inicial através da notícia do crime (artigo 262.º, n.º 2 do CPP), quer no que toca ao impulso processual subsequente sempre que se verifiquem os indícios suficientes ou prova bastante e seja conhecido o agente do crime (artigo 283.º, n.os 1 e 2 do mesmo diploma legal). A omissão desse dever, aquando do preenchimento dos requisitos legais, constitui uma violação do princípio da legalidade, podendo implicar responsabilidade disciplinar e, até, criminal pelos crimes de denegação da justiça e prevaricação previstos no artigo 369.º do Código Penal. Acresce ainda que a ausência de promoção processual pelo MP configura uma nulidade insanável, que deve ser declarada oficiosamente em qualquer fase do processo, como contemplam os artigos 48.º e 119.º, alínea b), 1ª parte do CPP[6].

É importante, no entanto, enfatizar que o princípio da legalidade não implica, de forma absoluta, a instauração de um processo penal por cada infração penal verificada. Embora o MP atue sob a égide desse princípio, a sua intervenção admite, em determinadas situações, uma margem de oportunidade relativamente à dedução da acusação. Nesses casos, a lei permite que o MP opte pela não dedução da acusação, desde que estejam reunidos os pressupostos legalmente estabelecidos e que essa decisão se oriente por finalidades expressamente definidas pelo legislador. Esta faculdade evidencia a existência de um poder discricionário, ainda que de natureza limitada e densamente regulada[7].

---

[4] Assim, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal*, pp. 132 – 133 e MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal*, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 2021, pp. 40 – 41.

[5] Neste sentido, PAULO DE SOUSA MENDES, *Lições de Direito Processual Penal*, 10º reimp. da edição de Setembro de 2013, Coimbra: Almedina, 2022, p. 205: "O princípio da legalidade significa que a atividade investigatória se desenvolve sob o signo da estrita vinculação à lei e não segundo considerações de conveniência de qualquer ordem, políticas (e.g., *raison d´État*) ou económicas e financeiras (e.g., *ratio* custo / benefício).".

[6] Assim, PAULO DE SOUSA MENDES, *Lições de Direito Processual Penal*, p. 206 e PAULA MARQUES CARVALHO, *Manual Prático de Processo Penal*, 14ª ed., Coimbra: Almedina, 2024, p. 17.

[7] Neste sentido, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, "Sobre os Sujeitos Processuais no Novo Código de Processo Penal", originariamente publicado em *O Novo Código de Processo Penal – Jornadas de Direito Processual Penal*,

Tal margem de oportunidade encontra-se plasmada nos artigos 280.º, 281.º e 392.º do CPP, e demonstra-se compatível com a sua função de defesa da legalidade democrática atribuída nos termos do artigo 219.º da CRP. Estamos, assim, perante um modelo de legalidade aberta, em oposição a uma legalidade estrita, o que permite a adoção de soluções de consenso e viabiliza modelos que promovem um processo penal mais participativo[8].

Por outro lado, a atuação do MP no processo penal não se pode confundir com a de uma parte interessada na condenação a todo o custo. A sua intervenção, orientada por critérios de objetividade jurídica, impõe uma postura substancialmente distinta daquela que existe no processo penal configurado como um processo de partes[9]. Tal implica que ao MP incumbe não só a demonstração da culpa do arguido, mas também o dever de atender e valorizar todos os elementos que apontem para a sua inocência ou menor culpabilidade. Ou seja, "deduzindo ou não acusação em função do que tiver investigado 'à charge e à décharge'"[10], o que evidencia a natureza ambivalente da sua função: ora assumindo o papel de promotor da ação penal, ora intervindo como defensor daqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Corroborando esta ideia, o n.º 4 do artigo 104.º do EMP estabelece que "Os magistrados do Ministério Público, no exercício da ação penal, devem velar pela correta aplicação da lei, averiguando todos os factos que relevem para o apuramento da verdade, independentemente de estes agravarem, atenuarem ou extinguirem a responsabilidade criminal." Logo, o MP não pode ser encarado como uma parte no processo e muito menos como uma parte interessada, pois o seu interesse reside exclusivamente na realização da justiça e na salvaguarda da legalidade democrática[11].

O processo penal português estrutura-se num equilíbrio delicado entre a matriz acusatória e o princípio da investigação, distinguindo-se de forma acentuada do modelo norte-americano que adota um modelo acusatório puro, configurando um verdadeiro processo de partes. Neste

---

Almedina, 1988, p. 3 e ss. e atualmente publicado em *Direito Processual Penal: Estudos*, 1ª ed., Coimbra: GESTLEGAL, 2024, pp. 169 – 170.

[8] Cf. MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE, *Processo Penal,* Tomo I, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 201 – 202.

[9] Assim, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal*, pp. 130 – 131 e JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Clássicos Jurídicos: Direito Processual Penal*, vol. I, 1ª ed. de 1974, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 368.

[10] MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal*, p. 41.

[11] Neste sentido, JOSÉ SOUTO DE MOURA, "Inquérito e instrução", *O Novo Código de Processo Penal – Jornadas de Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 1988, pp. 125 – 126 e RUI SOARES PEREIRA e JOÃO GOUVEIA DE CAIRES, *Processo Penal: Aspetos Gerais; Sujeitos e Participantes Processuais; Processo Comum e Processos Especiais; Medidas de Coação e de Garantia Patrimonial*, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 127 – 129.

último, o MP tende a ser retratado como um "acusador implacável ou um 'caçador de prémios'"[12] orientado para a obtenção de condenações a todo o custo.

O MP português assume, assim, a posição de sujeito processual orientado para a prossecução de uma decisão justa fundada na descoberta da verdade e na realização do direito, cumprindo critérios de estrita legalidade e objetividade conforme resulta do artigo 3.º, n.º 2, do EMP.

1.1.2 Princípio da hierarquia e autonomia funcional

O AUJ em apreço destaca, igualmente, que os magistrados do MP se encontram vinculados às diretivas, ordens e instruções legalmente previstas, aludindo, desse modo, à articulação entre o princípio da hierarquia e a autonomia funcional que caracteriza esta magistratura.

De acordo com a Lei Fundamental, o MP dispõe de autonomia e goza de um estatuto próprio, consagrando-se no artigo 219.º, n.º 2 a chamada autonomia externa[13], que traduz uma clara distinção institucional face à magistratura judicial. Tal distinção implica uma separação orgânica: enquanto os magistrados judiciais exercem funções de forma independente, os magistrados do MP estão integrados numa estrutura hierarquizada[14]. Ademais, esta autonomia projeta-se igualmente nas relações com o poder executivo (central, regional ou local) à luz do artigo 3.º, n.º 1, do EMP, na medida em que o MP não se encontra subordinado hierarquicamente ao Governo, que, por isso mesmo, está impedido de lhe dirigir ordens ou de interferir na sua organização interna ou administração[15].

Para que o princípio da autonomia do MP se concretize plenamente, é indispensável a existência de uma estrutura institucional que afaste quaisquer ingerências ou pressões de outros poderes do Estado, em especial provenientes do poder político. Apenas neste contexto será possível assegurar que a atuação do MP se mantém fiel a critérios de legalidade, objetividade e

[12] Expressão de RUI PEREIRA, "O domínio do Inquérito pelo Ministério Público", *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004, p. 123.
[13] Esta diz respeito à magistratura do MP enquanto corpo institucional, não incluindo as relações internas entre os seus magistrados cuja regulação não se encontra diretamente assegurada pela CRP, neste sentido JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal*, p. 135.
[14] Assim, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, "Sobre a instituição do Ministério Público, Hoje e Aqui", *Ministério Público: Que Futuro?*, Lisboa: INCM, 2012, p. 157.
[15] Cf. JOSÉ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Anotada, Artigos 108.º a 296.º*, vol. II, 4ª ed., anotação ao artigo 220.º, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 605 – 606.

imparcialidade, sem ser orientada por motivações político-partidárias que possam afetar a justiça do caso concreto ou beneficiar indevidamente qualquer interveniente[16]. Nos termos do artigo 219.º, n.os 2, 4 e 5 da CRP, a autonomia da magistratura do MP português manifesta-se, sobretudo, na vinculação dos seus magistrados a critérios de legalidade e objetividade, bem como na sua sujeição exclusiva às diretivas, ordens e instruções previstas na lei, encontrando-se, assim, os agentes magistrados hierarquicamente subordinados.

Neste quadro, o MP apresenta uma organização interna de tipo hierárquico, estruturada como um corpo unitário de natureza piramidal. No vértice superior da pirâmide encontra-se o Procurador-Geral da República, abaixo do qual se localizam as Procuradorias-Gerais Regionais, e, na base, as Procuradorias da República de Comarca e as Procuradorias da República Administrativas e Fiscais, conforme estabelecido nos artigos 220.º da CRP e 12.º, 14.º, 15.º e 97.º do EMP.

O princípio da hierarquia traduz-se na organização dos agentes conforme a sua categoria ou classe, estabelecendo vínculos de autoridade e subordinação. Neste contexto, cada magistrado está juridicamente vinculado ao cumprimento das ordens e instruções emanadas do respetivo superior hierárquico (artigo 97.º, n.º 3 do EMP). Tal subordinação traduz-se na sujeição ao poder de direção, que confere ao superior o poder de determinar as condutas a adotar pelo subordinado. A este poder acrescem, ainda, o poder de supervisão e disciplinar, sendo ambos vinculativos para os níveis hierárquicos inferiores[17].

O exercício do poder de direção concretiza-se, fundamentalmente, através da emissão de orientações, instruções e ordens, implicando para o agente subordinado a obrigação de as cumprir nos termos do artigo 97.º, n.os 1, 2 e 3 do EMP. Ainda que exista a obrigação de cumprimento das ordens e instruções hierárquicas, esta não assume caráter absoluto como resulta do artigo 100.º, n.º 3 do EMP, sob pena de esvaziar qualquer conteúdo útil da autonomia técnica dos magistrados. É precisamente nesta lógica que a CRP prevê no seu artigo 219.º, n.º 4, que os agentes do MP apenas podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos nos casos previstos na lei, deixando transparecer que a consagração de uma autonomia externa

[16] Sobre a autonomia externa, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal*, pp. 134 – 142.
[17] Cf. ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", *Revista do Ministério Público – Ministério Público: Instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?*, IV Congresso do Ministério Público, Cadernos da Revista do Ministério Público: 6, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1995, pp. 79 – 91.

do MP pressupõe, em certa medida, uma margem de autonomia interna por parte dos seus magistrados[18]. Todavia, essa autonomia técnica não pode ser exercida de forma discricionária ou desvinculada dos princípios estruturantes do processo penal. Pelo contrário, deve estar subordinada à observância rigorosa dos critérios de legalidade, objetividade e igualdade, dado que nenhum interveniente processual pode ser prejudicado em virtude de orientações individuais assumidas por um magistrado do MP[19].

No que respeita à questão da autonomia interna, autores como JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO sustentam, de forma clara, que "a hierarquia é, pela própria natureza das coisas, um fator de limitação da autonomia pessoal de quem a ela se encontra submetida no exercício das suas funções. Sendo esse exercício condicionado e conformado por diretrizes gerais e comandos concretos vindo de cima é, por definição, menos autónomo do que um outro que se pode desenvolver livre de tais constrangimentos."[20] Acrescentam ainda que a possibilidade de recusar ordens que violem a consciência jurídica do magistrado se aplica apenas a casos excecionais e patológicos, não podendo tal faculdade ser considerada como critério definidor da sua autonomia funcional. Assim sendo, não se vislumbram razões sólidas para considerar a autonomia individual dos magistrados do MP como uma característica distintiva do estatuto funcional dos magistrados do MP, nem tampouco para que essa dimensão pessoal da autonomia deva ser erigida a um patamar constitucional exclusivo desta magistratura.

Na perspetiva de ANTÓNIO CLUNY, a conceção estrita do MP como uma magistratura exclusivamente monocrática não pode ser assumida de forma absoluta, sob pena de comprometer a qualidade, a competência e a autonomia interna que são inerentes ao exercício da magistratura do MP, bem como as competências processuais específicas atribuídas a cada nível da hierarquia. O autor enfatiza que todos os magistrados do MP atuam com base numa competência própria e não delegada, independentemente do seu posicionamento na estrutura hierárquica, seja enquanto Delegados do Procurador da República, seja na qualidade de Procuradores da República[21].

---

[18] Este entendimento decorre do Acórdão do TC n.º 254/92, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 175, de 31/7/1992 que faz decorrer a autonomia externa da necessidade de autonomia interna, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt e https://diariodarepublica.pt

[19] Sobre a autonomia interna, RUI PEREIRA, "O domínio do Inquérito pelo Ministério Público", pp. 128 - 129.

[20] JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal*, p. 147.

[21] ANTÓNIO CLUNY, *Pensar o Ministério Público Hoje*, pp. 114 – 115.

Não obstante, as múltiplas questões controvertidas que se colocam, em particular, no que respeita à articulação entre a hierarquia e a autonomia interna do MP, serão objeto de desenvolvimento e análise aprofundada nos capítulos subsequentes.

1.2 A viragem jurisprudencial no STJ: o alcance do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 2/2011 de 27 de janeiro

O AUJ n.º 2/2011 de 27 de janeiro resulta de um conflito jurisprudencial relativo à legitimidade e ao interesse em agir do MP para recorrer de uma decisão concordante com a sua anterior promoção. A questão jurídica teve origem num recurso interposto pelo MP contra uma decisão de primeira instância que, embora baseada em fundamentação jurídica distinta, acolheu integralmente a sua anterior promoção relativa à declaração de perda e destruição de um objeto apreendido, *in casu*, uma tesoura.

O Tribunal da Relação de Évora rejeitou o recurso interposto pelo MP, invocando a sua ilegitimidade para recorrer nesses termos. Fundamentou a sua decisão no princípio da lealdade processual, segundo o qual nenhum sujeito processual pode recorrer de uma decisão que reproduz integralmente o pedido antes formulado, sob pena de violação da coerência e da boa-fé processual exigidas num Estado de Direito democrático. Nesses termos, o MP interpôs recurso obrigatório para o STJ ao abrigo do disposto no artigo 446.º, n.^{os} 1 e 2 do CPP, invocando a violação de jurisprudência fixada no AUJ n.º 5/94. Conforme o exposto no subcapítulo anterior, o acórdão adotou uma posição bastante favorável à admissibilidade do recurso interposto pelo MP.

Na decisão preliminar, o STJ concluiu pela verificação da oposição de julgados consubstanciada na não aplicação da jurisprudência fixada. Face a tal oposição, decidiu proceder ao reexame da jurisprudência anteriormente uniformizada por considerar que os pressupostos que a sustentavam se encontravam ultrapassados, em virtude da evolução jurisprudencial e doutrinal entretanto verificada (artigos 445.º, n.º 3 e 446.º, n.º 3 do CPP). Tal evolução tornou desadequada a orientação fixada no AUJ n.º 5/94, à luz dos valores estruturantes que hoje conformam o processo penal.

Deve notar-se que esta mudança qualitativa inspira-se na crescente valorização das garantias associadas ao processo justo e equitativo, acolhidas no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 14.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e no artigo 32.º CRP. Assim, o acórdão fundamenta a sua decisão no reconhecimento da lealdade processual como um princípio estruturante do processo penal. Nesta perspetiva, exige-se que a atuação dos diversos intervenientes processuais observe padrões de coerência e responsabilidade, afastando comportamentos dilatórios, contraditórios ou desleais, suscetíveis de comprometerem as finalidades essenciais do processo penal que são, por sua vez, a realização da justiça e a descoberta da verdade.

Adicionalmente, critica expressamente o entendimento anteriormente fixado no AUJ n.º 5/94, por permitir que o MP recorra de decisões conformes com a posição que assumiu no processo, dado que tal prática contraria o princípio do *non venire contra factum proprium*, que proíbe a adoção de condutas contraditórias e exige o respeito pela boa-fé e pela confiança gerada no processo. Acresce que atribuir ao MP uma prerrogativa de atuação que é vedada aos demais sujeitos processuais representaria uma violação do princípio da igualdade de armas, elemento essencial à configuração de um processo penal justo.

Sustenta ainda que a própria natureza hierárquica do MP exige que a posição processual assumida por um dos seus representantes, no exercício das competências que legalmente lhe são atribuídas, seja tida como definitiva e vinculativa para a instituição. Desse modo, eventuais divergências internas devem ser resolvidas no interior da estrutura hierárquica do MP, através dos mecanismos legais próprios, e não manifestadas externamente sob a forma de atuações contraditórias, colocando em causa a coerência e a credibilidade institucional da magistratura do MP.

Com base nesta evolução jurisprudencial e doutrinal, o STJ decidiu rever o AUJ n.º 5/94 concluindo que: "Em face das disposições conjugadas dos artigos 48.º a 53.º e 401.º do Código de Processo Penal, o Ministério Público não tem interesse em agir para recorrer de decisões concordantes com a sua posição anteriormente assumida no processo.[22]"

[22] Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2011 (Série I, n.º 19/2011, de 27/01/2011), disponível em https://diariodarepublica.pt

O AUJ n.º 2/2011 foi igualmente objeto de apreciação pelo TC que, através do acórdão n.º 361/2016[23], decidiu pela não inconstitucionalidade das normas dos artigos 48.º, 53.º, n.º 2, alínea d), e 401.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, interpretadas no sentido de o MP não dispor de interesse em agir para recorrer de decisão absolutória, quando nas alegações orais produzidas na audiência de julgamento se haja pronunciado no sentido da absolvição. Esta decisão resultou do confronto das referidas normas com o estatuído no artigo 219.º, n.º 1 da CRP.

Nesta sede, destacar-se-ão os argumentos considerados mais pertinentes para a compreensão da problemática em análise, remetendo-se o seu aprofundamento para os subcapítulos subsequentes.

1.2.1 Princípio da lealdade processual e o processo penal justo e equitativo

O AUJ n.º 2/2011 evidencia a aplicabilidade do princípio da lealdade processual a todos os intervenientes no âmbito do processo penal, incluindo o MP, o que torna essencial delimitar e esclarecer o alcance deste princípio.

A lealdade processual é, por sua vez, um corolário do princípio do processo justo e equitativo, ínsito ao Estado de Direito e à legalidade democrática. Longe de constituir uma noção jurídica autónoma, a lealdade assume uma dimensão essencialmente ética e moral, refletindo uma postura de compromisso com os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e os valores inerentes à justiça. Assim, deve ser entendida como uma exigência concreta da otimização de valores constitucionais, nomeadamente a proteção da confiança recíproca, a qual deve nortear toda a atuação processual[24].

Este princípio, sobretudo no domínio do processo penal, revela a forma e os pressupostos em que se constroem as relações entre o Estado e o cidadão. Com efeito, "a natureza democrática, ou não, de um Estado depende, também do estatuto do cidadão face ao poder público, especificamente face á instância de controle reforçado, que é característica do processo penal, e da forma leal, ou desleal, como é tratado no seu catálogo de direitos e deveres."[25]

---

[23] Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 361/2016, 2ª secção, (João Cura Mariano), proc. n.º 884/15, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt

[24] Neste sentido, CLAUS ROXIN, *Derecho Procesal Penal*, 2ª reimp., Buenos Aires: Editores del Puerto, 2003, pp. 79 - 81 e Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22-01-2014, (Santos Cabral), processo n.º 144/13.9YRLSB.S1, disponível em https://www.dgsi.pt

[25] Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22-01-2014, (Santos Cabral), disponível em https://www.dgsi.pt

Aliás, este princípio não é concebido como um bem de natureza privatística do arguido, mas antes como uma garantia estrutural do processo penal, vinculativa para todos os sujeitos processuais[26]. A sua força vinculativa estende-se igualmente aos agentes do Estado, e, em especial, à autoridade judiciária, cuja atuação deve refletir uma ética institucional coerente com os valores fundamentais do Estado de Direito. Tem sido entendimento reiterado do TC[27] que o Estado de Direito só se realiza plenamente quando o processo penal representa um processo justo, permitindo ao cidadão depositar legítima confiança nas decisões proferidas pelos tribunais.

Na perspetiva de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, os deveres de legalidade e de objetividade que vinculam o MP no processo penal exigem, de forma indissociável, um rigoroso dever de lealdade processual e de *fair play*, concretizado em padrões claros e consistentes de atuação. Este dever não se resume a uma mera exigência ética abstrata, mas antes consubstancia uma obrigação jurídico-funcional que estrutura e condiciona legitimamente a sua intervenção no processo[28]. A relevância deste princípio compreende-se melhor quando relacionada com o direito a um processo justo e equitativo, o qual, nas palavras de CLAUS ROXIN, constitui "o mandato mais elevado do direito processual penal no seu todo[29]".

O direito a um processo justo e equitativo encontra consagração no artigo 10.º da DUDH, bem como no artigo 6.º, n.º 1 da CEDH. Em harmonia com estes instrumentos internacionais, a CRP consagra igualmente este princípio no artigo 20.º, n.º 4, reconhecendo o direito fundamental a um processo equitativo. Daí decorre a obrigação de o tribunal orientar toda a sua atuação, ao longo do processo, por critérios de justiça e de igualdade. A sua amplitude manifesta-se na incorporação de um conjunto diversificado de princípios, direitos e garantias, entre os quais se incluem o direito à segurança jurídico-processual, o acesso ao direito e à tutela

[26] Nestes termos, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª ed., anotação ao artigo 401.º, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, pp. 1052 – 1053.
[27] Acórdão do TC n.º 39/2004 (Paulo Mota Pinto), 2ª secção, proc. n.º 124/03, acórdão do TC n.º 44/2004 (Maria Fernanda Palma), 2ª secção, proc. n.º 636/2003, acórdão do TC n.º 159/2004 (Benjamim Rodrigues), 2ª secção, proc. n.º 472/03, disponíveis em https://www.tribunalconstitucional.pt
[28] "Do princípio da 'objetividade' ao princípio da 'lealdade' do comportamento do Ministério Público no processo penal", originariamente publicado na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 128.º, 1996, pp. 332 e ss. e atualmente publicado em *Direito Processual Penal: Estudos*, 1ª ed., Coimbra: GESTLEGAL, 2024, p. 250.
[29] *Derecho Procesal Penal*, p. 79.

jurisdicional efetiva, o princípio do contraditório, a igualdade entre as partes, a imparcialidade dos tribunais, a celeridade processual e o dever de lealdade processual[30].

O direito a um processo equitativo assume particular relevância no domínio do processo penal, funcionando como uma salvaguarda essencial contra práticas abusivas que possam ocorrer durante a detenção, interrogatório, julgamento, sentença ou punição de suspeitos da prática de crimes. Esta exigência de equidade processual está intimamente ligada ao conceito mais amplo de processo justo, o qual pressupõe a existência de um tribunal independente e imparcial, uma estrutura processual que respeite o prazo razoável para a decisão da causa e a proteção efetiva dos direitos fundamentais[31]. Portanto, recai sobre todos os intervenientes no processo penal o dever de assegurar a concretização de um processo justo pautado pela coerência e rigor, sempre orientado para a descoberta da verdade material.

A garantia de um processo justo e equitativo afirma-se, desse modo, como um pressuposto essencial da primazia do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas[32], constituindo uma exigência elementar para o bom funcionamento da administração da justiça. Não basta alcançar um resultado conforme ao direito, importa igualmente que esse resultado seja obtido através de um processo justo, equitativo e pautado pela lealdade processual.

1.2.2 *Venire contra factum proprium* como um limite ético-jurídico à atuação do Ministério Público

A concretização do princípio da lealdade processual exige do MP uma atuação isenta de contradições ou mudanças arbitrárias de posição ao longo do processo. É nesse contexto que o AUJ n.º 2/2011 sublinha a relevância da proibição de *venire contra factum proprium*, temática que será objeto de análise no presente subcapítulo.

O brocardo *non venire contra factum proprium* é um princípio cuja origem e aplicação predominante se situam no domínio do Direito Civil, exprimindo a ideia de que é inadmissível

[30] A este propósito, MARCO CARVALHO GONÇALVES, "Direito a um processo equitativo e público", *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, vol. II, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019, p. 932.
[31] Cf. FERNANDO PEREIRA RODRIGUES, *O novo processo civil e os princípios estruturantes*, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 188 - 189.
[32] Assim, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Anotada*, 2ª ed., anotação ao artigo 6.º, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 176.

o exercício de um direito em contradição com uma conduta anterior adotada pelo seu titular, em violação do princípio da boa-fé[33]. A proibição de *venire contra factum proprium* traduz, assim, a censura jurídico-normativa a exercícios contraditórios de direitos e posições jurídicas. O seu propósito não é preservar o estatuto criado pelo primeiro comportamento, mas sim proteger a confiança legítima da parte que, com base nesse comportamento, orientou a sua conduta[34]. Assim, para a sua verificação é necessário que a conduta anterior tenha gerado uma expectativa justificada na contraparte e que esta, confiando na estabilidade dessa atuação, tenha tomado decisões em conformidade[35].

O princípio da confiança configura-se como um princípio ético-jurídico essencial, cuja tutela é imprescindível à ordem jurídica, porquanto a confiança legítima depositada na conduta de outrem é uma condição básica da convivência pacífica e da cooperação social. Cabe, igualmente, ao Estado garantir a proteção dessas expectativas legítimas, inclusive quando criadas pelo próprio legislador, que deve responder pela estabilidade e previsibilidade das normas que edita[36].

A transposição do princípio da boa-fé, tradicionalmente enraizado no Direito Civil, para o domínio do Direito Processual Penal continua a suscitar dúvidas. A este respeito, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS sustenta que o MP deve ser inequivocamente confrontado com a proibição de *venire contra factum proprium* sob pena de se aceitarem consequências que, em última análise, comprometeriam a própria credibilidade da instituição. Teria de admitir-se, por exemplo, "face ao Código de Processo Penal vigente, que o ministério público pudesse interpor recurso de decisão que, v.g., aplicasse uma medida de coação *por ele requerida* ainda na fase de inquérito, nos termos do art. 194.º, n.º 1, 1.ª parte[37]" o que seria incongruente e institucionalmente insustentável.

Partindo do pressuposto de que o MP detém competência exclusiva para requerer tal medida nessa fase processual e estando o juiz vinculado a deferi-la quando se verifiquem os respetivos pressupostos legais, torna-se inadmissível que, posteriormente, venha esse mesmo órgão

---

[33] Assim, ANTÓNIO MANUEL DA ROCHA E MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé no direito civil*, vol. II, Coimbra: Almedina, 1984, p. 742.
[34] Cf. ANTÓNIO MANUEL DA ROCHA E MENEZES CORDEIRO, *Da boa fé*, p. 769.
[35] Neste sentido, Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 6-12-2018, (Margarida Sousa), n.º proc. 105/16.6T8FAF.G1.G1, disponível em https://www.dgsi.pt
[36] Nesta linha, JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Obra Dispersa*, vol. I, Braga: SCIENTIA IVRIDICA, 1991, pp. 346 e ss.
[37] "Do princípio da 'objetividade' ao princípio da 'lealdade'", p. 252.

recorrer da decisão que ele próprio promoveu. Aliás, a proibição de *venire contra factum proprium* é considerada por PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE como uma das vertentes do princípio da lealdade ao impor que nenhum interveniente no processo possa agir em contradição com uma posição que promoveu, seja porque a propôs, anuiu ou manifestamente a aceitou. De igual modo, também se veda aos sujeitos processuais o uso oportunista de eventuais omissões ou irregularidades ocorridas durante atos em que participaram, impedindo que tais vícios sejam invocados tardiamente como meros expedientes estratégicos, com o intuito de anular ou comprometer a validade do processado[38].

Vale acrescentar que o AUJ em análise defende que a própria natureza hierárquica do MP impede, por si só, a possibilidade de *venire contra factum proprium*. Na verdade, a posição processual assumida por um dos seus representantes deve ser considerada definitiva e vinculativa para toda a instituição, não podendo ser contraditada posteriormente por imposição hierárquica superior. Deste modo, em consonância com as características de unidade e indivisibilidade institucional do MP, a sua atuação, à luz de um modelo processual garantista, deve articular-se com um princípio de vinculação externa relativamente às intervenções processuais dos seus membros[39].

Em sentido diverso, defende-se que o MP pode recorrer sempre que o recurso vise assegurar a correta aplicação da lei, independentemente de tal conduzir a um resultado mais favorável ou mais gravoso para o arguido. Esta posição assenta na ideia de que, enquanto órgão de justiça, ao MP compete garantir a legalidade no caso concreto, independentemente do posicionamento da sua atuação processual manifestada ao longo do processo[40].

A legitimidade recursória do MP não está condicionada pela proibição de *venire contra factum proprium*, uma vez que este não atua a título pessoal, mas pela prossecução do interesse público. Enquanto órgão de justiça, impõe-se-lhe uma conduta orientada pela imparcialidade, objetividade e pela defesa da legalidade democrática. Ora, esta perspetiva parece valorizar de forma mais acentuada a função institucional do MP enquanto órgão de justiça.

---

[38] Nestes termos, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal*, p. 55.
[39] Nessa linha, PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 206 – 207.
[40] Como o entende, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, vol. III, 2ª ed., Lisboa: Verbo, 1999, pp. 322 – 327.

Além disso, não se pode olvidar que o MP, no exercício da ação penal orientado pelos princípios da legalidade e da objetividade, pode, mesmo após ter deduzido acusação, vir a requerer a absolvição do arguido, caso conclua, à luz da prova produzida em audiência de julgamento, que não se encontra reunida prova bastante para sustentar a condenação[41]. Do mesmo modo, a possibilidade legal de o MP recorrer de decisões proferidas unicamente no interesse do arguido, conforme dispõe o artigo 401.º, n.º 1, alínea a) do CPP, confirma que não lhe é aplicável, de forma absoluta, a proibição de *venire contra factum proprium*. Estas hipóteses demonstram que a atuação do MP está antes subordinada à prossecução da justiça e da legalidade, e não a uma lógica de vinculação subjetiva à sua anterior posição no processo.

2. Estatuto constitucional e legal do MP

2.1 Origem e desenvolvimento histórico do MP em Portugal

A compreensão do estatuto do MP requer uma análise que transcenda a mera leitura normativa, exigindo o reconhecimento do percurso histórico, político e jurídico que conduziu à sua atual configuração. Assim sendo, o presente capítulo tem por objetivo contextualizar a posição constitucional e legal do MP em Portugal, partindo de uma breve incursão pelas suas origens e pelo processo evolutivo que moldou a sua estrutura e funções.

A generalidade da doutrina aponta França como o país onde o MP assumiu, pela primeira vez, uma forma institucionalmente organizada através da figura dos Procuradores do Rei, sendo, por essa razão, considerada o verdadeiro "berço do Parquet"[42]. Em Portugal, com a instauração da monarquia, há diversas referências a procuradores e advogados do rei, cujas funções de natureza pontual e sem caráter permanente, visavam sobretudo a defesa dos interesses régios em casos específicos[43]. Num contexto em que os bens da Coroa e do Estado não se distinguiam claramente e a própria ideia de Estado se encontrava ainda numa fase

[41] Cf. HELENA MORÃO, *Direito Processual Penal dos Recursos*, Coimbra: Almedina, 2024, p. 144.
[42] De origem francesa, o termo significa "assoalho" ou "espaço delimitado" e é frequentemente utilizado para designar o MP. Como argumenta ROGER PERROT "A origem da palavra é controversa. Alguns afirmam que ela é uma sobrevivência da época em que o procurador do rei ainda não se tornara um magistrado e, por isso, não tendo lugar no estrado, exercia as suas funções no 'parquet' (pavimento) da sala de audiências. Outros, pelo contrário, defendem que a palavra 'parquet' vem do facto de, nas salas de audiência, os magistrados do Ministério Público estarem isolados dos magistrados do tribunal, dentro de um 'pequeno parque'." Tradução nossa, *Institutions Judiciaires*, 10e édition, Paris: Montchrestien, 2002, p. 391.
[43] Como o entende JOÃO PAULO DIAS, *O Ministério Público no Acesso ao Direito e à Justiça*, Coimbra: Almedina, 2013, p. 39.

embrionária, começa a delinear-se um esboço incipiente do que viria a ser o MP, com os monarcas a recorrerem a juristas ou "procuradores" para defender e administrar os seus interesses[44].

Somente na segunda metade do século XIII, durante o reinado de D. Afonso III, é que é possível identificar os primeiros antecedentes do MP com o aparecimento da figura do "Procurador do Rei". Cumpre, todavia, salientar que, nesta fase, o MP ainda não existia enquanto instituição formalmente constituída[45]. O referido cargo conferia ao seu titular a prerrogativa de chamar a juízo ou "chamar à casa do rei" todos aqueles cujo parecer ou intervenção o monarca considerasse relevantes em determinados assuntos ou litígios, exercendo, assim, funções de promoção processual e de ligação ao tribunal.

Já no decurso do século XIV, consolida-se gradualmente a estrutura do MP enquanto organização estável e permanente, tendo esta evolução institucional sido prosseguida no século seguinte, culminando, no reinado de D. João I, na transformação do "Procurador do Rei" em "Procurador da Justiça" com a sua expressa menção no livro I, título VIII das Ordenações Afonsinas (1446). A este competia a persecução criminal e a defesa de pessoas socialmente vulneráveis, assumindo, desde logo, uma missão orientada para a tutela de interesses de natureza comunitária, e não para a prossecução direta dos interesses do monarca. Com as Ordenações Manuelinas (1521) surge a figura do "prometor de justiça", cuja atuação se estendia tanto à Casa da Suplicação quanto aos juízos das terras. Posteriormente, as Ordenações Filipinas (1603) aprofundaram a regulamentação dessa função, definindo as atribuições dos diversos promotores e ampliando o conjunto de cargos existentes[46].

Tal percurso histórico tem levado a doutrina a sustentar que a génese do MP em Portugal não decorre da influência do modelo francês, mas antes se enraíza nas próprias exigências da administração da justiça e nas circunstâncias político-institucionais que propiciaram o seu desenvolvimento. Dessa forma, as transformações verificadas até meados do século XVIII devem ser entendidas como o resultado de uma evolução gradual das instituições, moldada

[44] Sobretudo de natureza fiscal, mas também relacionados com o património de tipo fundiário, no entendimento de JOSÉ SOUTO DE MOURA, "Sobre Justiça e sobre o Ministério Público", pp. 6 - 7, disponível em https://www.stj.pt/publicacoes/

[45] Tal como o compreende CUNHA RODRIGUES, "Ministério Público", em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, Lisboa, 1993, p. 508.

[46] Para maiores aprofundamentos, "História do Ministério Público" disponível em https://www.ministeriopublico.pt

pelas necessidades e características do sistema jurídico e político português[47]. Ainda assim, é amplamente reconhecido que foi a organização francesa que, a partir do século XVIII, serviu de inspiração às reformas que diversos países vieram a introduzir na configuração desta magistratura.

A organização definitiva do MP apenas se consolidou em 1832, ainda durante a guerra civil que opôs liberais e absolutistas. Esse marco ocorreu com a promulgação dos Decretos n.os 24 e 27, de 16 e 19 de maio de 1832, respetivamente, diplomas que assinalaram um momento decisivo na história da instituição e que se devem, em grande medida, à ação reformista de Mouzinho da Silveira[48].

Por seu turno, a reorganização do novo edifício judiciário só se tornou possível após a vitória das forças liberais na guerra civil de 1828-34, vindo a materializar-se com a aprovação do Regulamento de 15 de dezembro de 1835, que conferiu ao MP o seu primeiro estatuto orgânico[49]. Inspirada no modelo napoleónico, embora adaptada às especificidades do contexto português, a organização instituída no século XIX colocou o MP na dependência do Ministro da Justiça, configurando-o como um órgão do poder executivo junto dos tribunais[50].

Não obstante essa inspiração francesa, o legislador liberal português introduziu algumas alterações relevantes ao modelo napoleónico. Entre elas, destacou-se a criação da figura do Procurador-Geral da Coroa, situada no vértice da hierarquia do MP, à qual ficavam subordinados os Procuradores Régios. O Ministro da Justiça, por seu turno, apenas podia dirigir instruções ao Procurador-Geral, e não diretamente aos magistrados. Paralelamente, foi consagrado o princípio da imparcialidade e objetividade no exercício das funções do MP[51]. Estes são elementos estruturantes que se manteriam ao longo do tempo e que consolidaram a natureza hierarquizada da instituição.

---

[47] Neste âmbito, interpretamos a fundamentação utilizada acerca do relance sobre o Ministério Público no AUJ n.º 5/94, de 16 de dezembro: "Parece daqui resultar pois que a evolução do Ministério Público foi genuinamente portuguesa, sem que possa ser acusada de ser um mero produto da evolução de qualquer instituição romana, nem tão-pouco uma criação de origem francesa, desenvolvendo-se paralelamente à magistratura judicial e sempre integrada no tribunal.", disponível em https://diariodarepublica.pt

[48] Então Ministro e Secretário de Estado da Repartição dos Negócios da Justiça.

[49] Seguimos de perto o artigo de EDUARDO MAIA COSTA, "Ministério Público em Portugal", em *Ministério Público II – Democracia*, São Paulo: Editora Atlas S.A, 1999, pp. 44 – 45.

[50] JOÃO PAULO DIAS, PAULA FERNANDO e TERESA MANECA LIMA, *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*, Coimbra: Almedina, 2008, pp. 6 - 7

[51] Assim, EDUARDO MAIA COSTA, "Ministério Público em Portugal", p. 44.

A introdução do modelo francês de forte cariz hierárquico marca o início de uma estrutura institucional que, embora posteriormente autonomizada da tutela governamental, conservaria internamente um regime de subordinação funcional, sendo este um elemento central na problemática da compatibilização entre a hierarquia e a autonomia do MP.

Ao longo do século XIX, o MP preservou, no essencial, a sua estrutura organizatória, apesar das sucessivas revisões estatutárias que o passaram a qualificar como uma magistratura paralela à judicial, garantindo-se aos seus membros as mesmas prerrogativas e impondo-lhes idênticos impedimentos funcionais aos dos juízes. Ficou igualmente consagrado que o exercício dos poderes diretivos pelos superiores hierárquicos estava subordinado ao princípio da legalidade, não podendo as ordens e instruções emitidas ultrapassar esse limite[52]. Em nosso entendimento, a consagração da legalidade como limite às ordens hierárquicas representava um ideal normativo que dificilmente encontrava aplicação prática num contexto em que o MP permanecia integrado na órbita administrativa do Estado.

As transformações mais profundas na configuração do MP ocorreram na sequência da Revolução de 25 de abril de 1974. Até então, o MP encontrava-se subordinado ao Ministério da Justiça e aos seus quadros superiores, o que limitava a sua capacidade de intervenção e comprometia a sua autonomia. Por outro lado, a inexistência de quadros próprios e a obrigatoriedade de transição dos magistrados das categorias inferiores para a magistratura judicial dificultavam a afirmação de uma carreira autónoma no seio do MP. A esta realidade acrescia a forte intervenção, excessiva e frequentemente arbitrária, dos órgãos superiores na atividade dos magistrados subordinados, o que reduzia significativamente a sua margem de atuação. Neste contexto, a autonomia funcional do MP revelava-se muito limitada assumindo um alcance muito reduzido na prática.

A Constituição de 1976 rompeu com a conceção tradicional do MP como prolongamento do poder executivo. Pela primeira vez, o MP foi sistematizado num capítulo próprio[53] da Lei Fundamental e dotado de um estatuto inovador, ainda que ambíguo, uma vez que o texto

[52] Nesta linha, LUÍS ELOY, "Ministério Público: do século XIX ao século XXI", em *O Ministério Público na Europa*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, p. 142 e EDUARDO MAIA COSTA, "O Ministério Público em Portugal", p. 45.
[53] Capítulo IV, constante no título IV que trata dos "Tribunais".

constitucional ao proclamar que o MP "goza de um estatuto próprio" denunciava as dificuldades adjacentes ao conceito de "autonomia"[54].

Essa ambiguidade foi parcialmente superada pela Lei Orgânica de 1978, que veio consagrar expressamente a autonomia do MP face ao Governo e demais órgãos do Estado[55], e também a autonomia orgânica relativamente à magistratura judicial. Ao mesmo tempo, atenuando o princípio da hierarquia ao prever o dever de recusa do cumprimento de ordens ilegais e o dever de consciência, sinalizando uma transição para um modelo de magistratura mais independente.

O estatuto constitucional do MP foi objeto de três revisões constitucionais (1982, 1989 e 1997), destacando-se, entre elas, a revisão constitucional de 1989 que consolidou definitivamente a autonomia do MP ao consagrá-lo expressamente no texto da Constituição e ao prever a existência do Conselho Superior do MP e a sua composição, existindo o reconhecimento inequívoco do MP como uma magistratura autónoma[56]. Contudo, embora o novo quadro constitucional tenha dissipado a ambiguidade inicial quanto à sua autonomia externa, persistiram e continuam a manifestar-se tensões internas relacionadas com a estrutura hierárquica e o alcance da autonomia funcional dos seus magistrados, tensões essas que marcam ainda hoje o regime jurídico da instituição.

2.2 Estatuto constitucional e processual do MP: Funções e atribuições

Na sequência do subcapítulo anterior, importa agora proceder à delimitação da posição do MP no plano constitucional e legal atualmente vigente.

As características fundamentais do MP no ordenamento jurídico português resultam, em primeira linha, do artigo 219.º da CRP, inserido no Capítulo IV relativo aos Tribunais. Nos termos desta disposição constitucional, o MP enquanto representante do Estado e defensor dos seus interesses legalmente determinados, exerce a ação penal orientada pelo princípio da

[54] Essas dificuldades eram sentidas, sobretudo, pelos deputados no âmbito do projeto submetido a discussão no Diário da Assembleia Constituinte n.º 100, nas páginas 3241 e 3242, em conformidade com CUNHA RODRIGUES, "Ministério Público", pp. 528 – 530.

[55] Essa autonomia não foi total, dado que o Ministro da Justiça manteve determinados poderes diretivos oponíveis ao Procurador-Geral como, nomeadamente, o de emitir diretivas específicas nas ações cíveis em que o Estado seja interessado.

[56] Assim, PAULO DÁ MESQUITA, *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 41.

legalidade, sendo dotado de autonomia e estatuto próprio. Integrados numa organização hierarquizada, os magistrados do MP respondem pelo exercício das suas funções, beneficiando de garantias de estabilidade funcional que limitam a sua transferência, suspensão, aposentação ou demissão nos termos previstos na lei.

Neste quadro funcional, assume particular relevo a representação do Estado, tradicionalmente apontada como uma das funções clássicas atribuídas ao MP. No entanto, a doutrina não é unânime quanto ao alcance desta atribuição, sendo frequente a sua associação ao exercício da ação penal e à defesa da legalidade democrática. Ainda assim, uma leitura atenta do texto constitucional permite concluir que se trata de atribuições autónomas, dotadas de conteúdo e alcance próprios. Ao MP compete igualmente assegurar a representação do Estado na tutela de interesses públicos que não se reconduzem nem se confundem com aquelas funções. Em contrapartida, tal representação não abrange as situações em que o Estado atua na qualidade de pessoa privada[57].

Na anotação constitucional de JOSÉ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA[58] a representação do Estado traduz-se na atribuição ao MP da missão de tutela dos interesses da comunidade, suscetíveis de refletir tanto posições individuais como interesses coletivos. Contudo, esta conceção, ancorada numa legitimação assente nas exigências de justiça e na prossecução do bem comum, suscita dificuldades, uma vez que a sua amplitude e indeterminação tornam menos claro o âmbito de atuação do MP.

No âmbito da defesa dos interesses que a lei lhe confia, o MP exerce atribuições de natureza predominantemente subsidiária e de cariz social. Destaca-se a denominada "representação orfanológica", através da qual intervém na proteção de sujeitos particularmente vulneráveis ou impossibilitados de assegurar autonomamente a defesa dos seus direitos[59]. Neste âmbito, incluem-se, designadamente, a representação de incapazes, incertos e ausentes em parte incerta (artigo 3.º, al. a) do EMP), bem como o patrocínio oficioso dos trabalhadores e das suas famílias

[57] Em conformidade com JOSÉ GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, *artigos 108.º a 296.º*, 4ª ed., anotação ao artigo 219.º, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 603.
[58] *Constituição da República Portuguesa Anotada*, anotação ao artigo 219.º, p. 603.
[59] Como o entendem JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa*, Tomo III, *artigos 202.º a 296.º*, anotação ao artigo 219.º, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 216 – 217.

na defesa dos seus direitos de caráter social (artigo 3.º, al. d) do EMP). Por outro lado, integra-se ainda neste domínio a defesa de interesses difusos[60].

Compete igualmente ao MP o exercício da ação penal, atribuição também consagrada no artigo 1.º do EMP, assumindo-se como uma das suas funções centrais no âmbito da justiça penal. No plano processual penal, as suas atribuições encontram-se enunciadas no artigo 53.º do CPP, que lhe atribui a função de colaborar com o tribunal na descoberta da verdade material e na realização do direito. Trata-se, todavia, de uma enumeração de caráter meramente exemplificativo e genérico, não assumindo natureza taxativa[61], devendo ser articulada com o artigo 3.º do EMP, onde se encontram concretizadas várias das suas competências em matéria criminal.

É ao MP que a lei incumbe a responsabilidade de iniciar e impulsionar as diligências necessárias ao desenvolvimento do processo penal. Na sua base encontra-se o princípio da oficialidade, nos termos do qual cabe ao MP promover o processo penal, de acordo com o disposto no artigo 48.º do CPP. Neste âmbito, compete-lhe, em especial, receber as denúncias, as queixas e as participações e apreciar o seguimento a dar-lhes, e, ainda, deduzir acusação e sustentá-la de forma efetiva nas fases processuais subsequentes. Todavia, esta centralidade funcional não implica uma atuação automática ou rigidamente vinculada, podendo o MP, em determinadas circunstâncias legalmente previstas, optar por não deduzir acusação, ou inclusive, assumir uma posição que não corresponda à sua sustentação sempre que tal resulte da observância de critérios de estrita legalidade e de objetividade[62]. Tal realidade evidencia que o exercício da ação penal, embora estruturado pelo princípio da oficialidade, envolve opções jurídicas que dificultam a delimitação dos contornos da sua autonomia funcional.

Sem prejuízo do princípio da oficialidade, a iniciativa processual do MP encontra limites nos casos em que a lei faz depender a promoção do processo da apresentação de queixa pelo respetivo titular, nos crimes de natureza semipública, ou da dedução de acusação particular nos

[60] Do ponto de vista subjetivo, os interesses difusos distinguem-se pela indeterminação dos respetivos titulares e pela sua natureza fungível. Por outro lado, na vertente objetiva, evidenciam-se pela dimensão coletiva e pela natureza infungível do bem jurídico que os integra tal como o compreende CUNHA RODRIGUES, *Em nome do Povo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 171. Podem apontar-se a título exemplificativo, o direito ao ambiente e os direitos dos consumidores.
[61] Cf. GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, pp. 269 – 270.
[62] Assim, RUI SOARES PEREIRA e JOÃO GOUVEIA DE CAIRES, *Processo Penal,* pp. 127 – 128.

crimes que dela dependam[63] nos termos dos artigos 49.º, 50.º e 285.º do CPP. Ainda assim, mesmo nestas situações, o MP mantém uma posição institucional relevante, enquanto colaborador do tribunal na realização do direito de punir, após a apresentação de queixa pelo titular do respetivo direito e a sua constituição como assistente (artigo 50.º, n.º 2 do CPP). Compete-lhe ademais, a interposição de recursos, mesmo quando tal ocorra exclusivamente no interesse da defesa[64], bem como a promoção da execução das penas e das medidas de segurança.

A definição da posição institucional do MP permanece uma das questões mais debatidas pela doutrina. A combinação entre autonomia e hierarquia tem suscitado dúvidas quanto à sua natureza jurídica, discutindo-se se deve ser reconduzido à esfera do poder executivo, enquanto órgão de natureza administrativa, ou se, pelo contrário, se aproxima funcionalmente do poder judicial, na medida em que colabora com os tribunais na realização da justiça, ou, ainda, se constitui uma realidade institucional autónoma, dotada de características próprias.

Nesse contexto, PAULO DE SOUSA MENDES[65] assinala que certos elementos do regime constitucional do MP podem sugerir uma aproximação à esfera do poder executivo, designadamente o modelo de nomeação e exoneração do Procurador-Geral da República ser realizada pelo Presidente da República, sob proposta do Governo (artigos 133.º, alínea m) e 220.º, n.º 3 da CRP), assim como a possibilidade de emissão de instruções genéricas pelo Ministro da Justiça. Esta configuração normativa contribui para problematizar a plena autonomia institucional do MP no quadro da separação de poderes.

Numa perspetiva divergente, defende-se que a atividade do MP no processo penal não pode ser qualificada como puramente administrativa. A sua intervenção encontra-se estritamente subordinada ao princípio da legalidade, afastando uma lógica de discricionariedade típica da atividade administrativa e projetando-o funcionalmente para junto da função jurisdicional. Apenas nestes termos se torna possível concretizar a função de colaboração com o juiz na descoberta da verdade material e na realização do direito, a qual constitui o fundamento último da intervenção do MP no processo penal.

---

[63] Neste sentido, ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA PINTO, *A Tramitação Processual Penal*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 71.
[64] Questão que vai merecer um maior aprofundamento em capítulo próprio.
[65] *Lições de Direito Processual Penal*, p. 116.

Por sua vez, CUNHA RODRIGUES[66] sustenta que a acentuada centralidade da intervenção do MP no domínio penal legitima a sua qualificação como um órgão autónomo que, embora dotado de estatuto próprio, se encontra integrado no título constitucional respeitante aos tribunais. Dessa forma, o facto de a organização, estatuto e funcionamento do MP assentarem em princípios característicos de uma magistratura, juntamente com a influência que a sua atuação exerce na conformação da atividade jurisdicional, contribuem para a sua aproximação funcional ao poder judicial. Neste sentido, o MP não pode ser entendido como um órgão de natureza administrativa, devendo antes ser reconduzido à esfera do poder judicial, ainda que com especificidades decorrentes da sua autonomia e da sua estrutura hierarquizada. Não obstante, o MP intervém na função jurisdicional em termos análogos aos demais sujeitos processuais, sem que lhe caiba a competência para a definição definitiva do direito aplicável ao caso concreto, nem sendo as suas decisões dotadas de força de caso julgado. Acresce que, no plano orgânico-constitucional, não lhe é reconhecida a nota característica da independência.

Na conceção de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO[67] a posição jurídica do MP no processo penal define-se "em concordância com os princípios aplicáveis no domínio da administração da justiça; trata-se de um órgão autónomo desta administração – autónomo no sentido de independente dos tribunais, embora com eles material e funcionalmente conexionado, e dotado de uma estrutura e organização próprias – cuja atividade se não deixa reconduzir exatamente nem à ´função executiva comum', nem à ´função judicial´." Esta perspetiva parece oferecer uma explicação especialmente adequada da singularidade institucional do MP evidenciando a especificidade da sua natureza institucional e a dificuldade da sua integração em um dos tradicionais poderes do Estado.

O MP encontra-se dotado de um estatuto próprio[68] e de autonomia, em consonância com a posição singular que ocupa na orgânica dos tribunais. A Lei Fundamental consagra, a este propósito, uma clara distinção entre a magistratura judicial e a do MP, o que se traduz na separação dos respetivos corpos e na existência de carreiras autónomas. Apesar disso, a

[66] *Em nome do Povo*, p. 99.
[67] *Direito Processual Penal*, pp. 125 – 128.
[68] Aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto.

densificação do estatuto dos magistrados do MP foi remetida, em larga medida, para a lei ordinária, permanecendo a CRP relativamente lacunar quanto a alguns aspetos essenciais[69].

Neste encadeamento, o artigo 220.º da CRP deve ser lido em estreita conexão com o artigo 219.º, com o qual forma um bloco normativo coerente. Desse modo, se este último define as funções e os traços essenciais do MP, aquele procede à sua densificação no plano orgânico-estatutário, projetando as opções fundamentais relativas ao modo de exercício dessas funções, nomeadamente no que concerne a articulação entre hierarquia e autonomia[70]. É da coexistência entre a autonomia e a organização hierárquica do MP que emergem algumas das questões mais discutidas pela doutrina e pela jurisprudência, cuja análise será desenvolvida de seguida.

2.3 A hierarquia do MP e a sua autonomia interna

Definidos os principais traços do estatuto constitucional e funcional do MP, importa agora analisar a forma como se organiza internamente. Desse modo, a consagração simultânea de uma estrutura hierarquizada e uma autonomia técnica dos seus magistrados coloca em evidência uma tensão que assume particular relevância no plano do seu estatuto jurídico.

Esta tensão não se esgota na formulação abstrata dos princípios, antes se projeta de forma concreta na atividade funcional dos magistrados, o que tem dado origem a intensos debates doutrinais e à emissão de pareceres[71] que têm suscitado uma significativa controvérsia. Tal realidade impõe uma análise mais aprofundada da forma como a hierarquia se exerce e dos limites da autonomia interna. É neste contexto que se justifica a distinção entre a estrutura hierárquica e os poderes hierárquicos por um lado, e a autonomia técnica dos magistrados e o correspondente dever de obediência, por outro, enquanto dimensões essenciais para a compreensão do modelo de organização do MP.

---

[69] Designadamente no que respeita aos requisitos para o acesso à magistratura, como o entendem JOSÉ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, anotação ao artigo 219.º, pp. 605 - 606.

[70] Nesta linha, JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa*, *artigos 202.º a 296.º*, anotação ao artigo 220.º, pp. 242 – 243.

[71] Parecer n.º 33/2019, do Conselho Consultivo da PGR, onde consta na 10.º conclusão que "A emissão de uma diretiva, de uma ordem ou de uma instrução, ainda que dirigidas a um determinado processo concreto, esgotam-se no interior da relação de subordinação hierárquica e não constituem um ato processual penal, não devendo constar do processo.", disponível em https://www.ministeriopublico.pt.

2.3.1 Estrutura hierárquica e exercício dos poderes hierárquicos

A magistratura do MP encontra-se organizada segundo um modelo de estruturação hierárquica, mas a sua função não se esgota nessa dimensão, sendo também um mecanismo de direção e controlo da atuação dos magistrados.

A doutrina tem vindo a decompor o conceito de hierarquia em três planos analíticos. Desde logo, pode ser compreendida num sentido objetivo enquanto modelo de organização que define a arquitetura interna da instituição. Paralelamente, em sentido subjetivo ou *stricto sensu*, a hierarquia traduz-se na existência de um conjunto de órgãos e agentes ordenados segundo critérios de posição e competência, articulados por um vínculo jurídico específico. Por fim, num plano relacional, a hierarquia manifesta-se como uma relação de subordinação funcional, através da qual se estabelecem vínculos de autoridade e dependência entre diversos níveis da estrutura[72]. Apesar desta distinção analítica, estas dimensões não operam de forma estanque, antes se interpenetram, contribuindo para assegurar a unidade institucional e potenciando formas relevantes de condicionamento da atuação individual dos magistrados.

Neste contexto, a hierarquia revela a sua dimensão operativa através do exercício de poderes concretos de intervenção na atividade dos magistrados. Entre estes, assume particular relevância o poder de direção, na medida em que permite aos superiores hierárquicos orientar e conformar a atividade funcional dos seus subordinados.

Cumpre, no entanto, distinguir entre o poder de direção geral que diz respeito a instruções genéricas, dadas para uma generalidade de casos abstratos ou suscetíveis de serem tratados de forma abstrata, e o poder de direção concreto, consubstanciado na possibilidade de emissão de ordens relativas a um procedimento ou processo específico e determinado[73], bem como na definição de orientações destinadas a enquadrar a atuação dos magistrados subordinados tendo em vista a prossecução de objetivos específicos, mediante a planificação, organização e coordenação da respetiva atividade funcional[74]. Relativamente a este último, a

[72] Cf. ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", *Revista do Ministério Público – Ministério Público: Instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?*, pp. 79 – 80.
[73] Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, "O dever de obediência hierárquica e a posição do Ministério Público no Processo Penal", originariamente publicado na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 106.º, 1973-74, pp. 171 e ss. e atualmente publicado em *Direito Processual Penal: Estudos*, 1ª ed., Coimbra: GESTLEGAL, 2024, pp. 30 – 35.
[74] Tal como o compreende ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", *Revista do Ministério Público – Ministério Público: Instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?*, p. 80.

doutrina não é unânime, existindo posições divergentes quanto à sua admissibilidade. Nesse sentido, a possibilidade de intervenção hierárquica em processos específicos, nomeadamente através da emissão de ordens relativas a inquéritos concretos ou às decisões a adotar pelo magistrado titular, suscita reservas significativas, na medida em que pode traduzir-se numa ingerência direta na esfera de valoração jurídica individual[75], colocando em causa a efetividade da autonomia técnica dos magistrados do MP.

A este respeito, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República pronunciou-se em dois pareceres[76] no sentido de admitir a legitimidade do exercício desse poder de direção concreto, entendimento posteriormente acolhido na Diretiva 4/2020, de 12.11.2020[77]. Nos termos desta diretiva, é admissível a emissão de ordens e instruções com incidência em processos específicos, desde que não consubstanciem atos processuais em sentido próprio e sejam reduzidas a escrito, registadas em dossiê próprio e transmitidas ao magistrado do MP titular dos autos.

Ainda assim, o exercício do poder de direção encontra-se necessariamente condicionado pelos limites impostos pelo princípio da legalidade. Isto é, o magistrado do MP não está vinculado à obediência de ordens ou instruções emanadas do seu superior hierárquico que se revelem ilegais ou que colidam com a sua consciência jurídica, de acordo com o contemplado no artigo 100.º, n.º 3 do EMP, salvo se se tratar de ordem do Procurador-Geral da República, caso em que a recusa só se pode fundar em ilegalidade (artigo 100.º, n.º 6, alínea b) do EMP). Não se vislumbrando apenas como um direito de recusa, mas como um "dever funcional de recusar essas mesmas ordens[78]". Uma vez manifestada essa recusa, o superior hierárquico poderá avocar o processo ou redistribuí-lo a outro Procurador (n.º 5), presumindo-se que este último adere à orientação superior fixada, não se antevendo nova recusa com fundamento em objeção jurídica.

Para além do poder de direção, assume igualmente relevo o poder de supervisão, o qual se traduz na faculdade de intervenção sobre os atos praticados pelos magistrados subordinados,

[75] Assim, RUI SOARES PEREIRA e JOÃO GOUVEIA DE CAIRES, *Processo Penal*, p. 124 – 125.
[76] Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 33/2019, de 28.11.2019 (João Conde Correia), e Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 9/2020, de 09.07.2020 (João Conde Correia), relativamente a este último existe um voto vencido não disponibilizado publicamente.
[77] Disponível em https://diariodarepublica.pt
[78] ANTÓNIO CLUNY, *Pensar o Ministério Público Hoje*, Lisboa: Edições Cosmos, 1997, p. 93.

através da sua revogação, alteração, suspensão ou modificação[79]. É este o sentido da intervenção hierárquica a que alude o artigo 97.º, número 4 do EMP. Na realidade, a atribuição ao superior hierárquico do poder de emitir ordens nada valeria se não fosse acompanhada da possibilidade de intervir sobre os atos praticados em sentido contrário, através da sua eliminação ou substituição[80].

A atuação do MP caracteriza-se por uma unidade de intervenção orientada para a decisão final do processo. Neste encadeamento, a modificação de atos praticados pelo magistrado titular por parte do superior hierárquico não constitui uma mera intervenção corretiva, mas antes traduz, em termos substanciais, uma avocação da direção do processo[81]. Contudo, esta atuação encontra-se limitada pelos parâmetros de competência material e funcional fixados na lei orgânica e na lei processual.

No domínio específico do inquérito, as intervenções hierárquicas de natureza revisória apenas são admissíveis nos casos expressamente previstos na lei processual penal, o que traduz uma restrição significativa às possibilidades de controlo direto sobre a atuação do magistrado titular do processo[82]. Tal limitação revela a preocupação do legislador em evitar uma compressão excessiva da autonomia técnica ainda que não elimine o risco de ingerência hierárquica na esfera decisória individual.

Entre os poderes hierárquicos, destacamos ainda o poder disciplinar, entendido como a possibilidade de instaurar procedimentos e aplicar sanções disciplinares. Segundo o artigo 55.º da LOMP, a responsabilidade disciplinar implica que os magistrados respondam pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das directivas, ordens e instruções recebidas. Nessa perspetiva, o poder disciplinar configura-se como um instrumento de garantia da eficácia da hierarquia, permitindo sancionar desvios face às orientações superiores e assegurar a conformidade da atuação dos magistrados com os parâmetros institucionais definidos[83]. Porém, a sua função não é neutra, na medida em que pode atuar como um mecanismo de pressão indireta sobre a atuação individual, promovendo uma lógica de conformação acrítica aos

[79] Tal como o entende ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", p. 80.
[80] Nessa linha, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, vol. I, 2ª ed., Coimbra: Edições Almedina, 2005, p. 57.
[81] Assim, ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", p. 89.
[82] Neste sentido, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal,* pp. 154 – 155.
[83] Seguimos de perto o Parecer n.º 33/2019, do Conselho Consultivo da PGR, p. 42.

comandos hierárquicos. Podemos concluir que o superior hierárquico dispõe, efetivamente, de instrumentos jurídicos que lhe permitem influenciar a atuação do magistrado do MP.

Também não podemos olvidar que a hierarquia do MP não pode ser reconduzida, sem mais, ao modelo típico da hierarquia administrativa, nem partilha integralmente os seus traços característicos. O conteúdo desta relação encontra-se delineado no artigo 55.º da LOMP, revelando uma configuração própria, que apenas parcialmente coincide com os elementos subjetivos e relacionais do conceito clássico de hierarquia.

Com efeito, embora seja possível identificar traços de subordinação funcional, nem todos os poderes característicos das relações hierárquicas se encontram plenamente presentes. Assim sucede com o poder disciplinar, que se encontra sujeito a um regime estatutário autónomo. O mesmo se verifica quanto ao poder de supervisão, cuja intervenção, nomeadamente através da revogação ou modificação de atos, se encontra limitada fora do âmbito processual e do exercício das competências expressamente previstas na lei processual[84].

A hierarquia não afasta por completo a autonomia técnica dos magistrados, que continua a encontrar proteção em limites juridicamente relevantes, sobretudo os decorrentes do princípio da legalidade e do dever de recusa de ordens ilegais ou contrárias à consciência jurídica. Ainda assim, tais mecanismos de salvaguarda assumem caráter excecional e não afastam o facto de a atuação do magistrado se encontrar conformada por orientações hierárquicas.

2.3.2 Autonomia técnica e dever de subordinação

A questão central que se coloca consiste em saber de que modo podemos compatibilizar a autonomia técnico-jurídica de um magistrado do MP com o correlativo dever de subordinação e obediência hierárquica. Não antes sem perscrutar o conceito de autonomia técnica como ponto prévio para uma adequada compreensão deste problema.

Por conseguinte, a análise do mesmo encontra como ponto de partida analógica o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado, vertida no Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, pois, embora os inspetores destes serviços não

[84] Acompanhamos o pensamento de ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", p. 81 - 82.

detenham o estatuto de magistrados, os artigos 16.º a 21.º do referido diploma consagram um regime de incompatibilidades, impedimentos e garantias do exercício da função inspetiva que revela uma aproximação funcional às magistraturas. De igual modo, também no artigo 2.º da LOIC se evidencia o binómio autonomia técnica e autonomia tática, sendo a primeira reconduzida à utilização de conhecimentos especializados e métodos de atuação adequados, e a segunda à faculdade de determinar o tempo, o lugar e o modo de execução dos atos inerentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal. À luz de uma interpretação *a maiori ad minus* poder-se-ia sustentar que, tendo o legislador consagrado um regime de autonomia técnica para os órgãos de polícia criminal e para os inspetores das inspeções-gerais, seria, em princípio, dificilmente compreensível que não reconhecesse, por maioria de razão, um espaço próprio de autonomia técnica aos magistrados do MP[85].

A verdade é que esta linha argumentativa também não pode ser acolhida sem quaisquer reservas, visto que a transposição automática daquele raciocínio ignora as especificidades estruturais do MP, cuja autonomia não se constrói em termos paralelos à dos órgãos de polícia criminal ou dos serviços inspetivos. Enquanto nestes a autonomia técnica surge como garantia funcional no exercício de tarefas predominantemente executivas ou instrumentais, no MP ela convive necessariamente com um modelo de organização hierarquizada, implicando a sujeição dos magistrados a um dever geral de obediência[86], às ordens e instruções que lhes sejam dirigidas, desde que formal e materialmente legítimas.

É certo que os agentes do Estado dispõem, em maior ou menor grau, de uma esfera de autonomia funcional, mas no caso dos magistrados do MP, essa autonomia assume uma intensidade qualitativamente superior[87], em virtude da natureza das funções que exercem e da sua posição institucional. Indubitavelmente, o que verdadeiramente singulariza o seu estatuto não é apenas o reconhecimento dessa autonomia, mas sobretudo a consagração de limites reforçados ao poder de direção hierárquica, através de mecanismos como o dever de recusa de ordens ilegítimas e a densificação dos critérios de intervenção hierárquica em concreto.

Não obstante, a violação do dever de obediência a ordens e instruções legítimas por parte de um magistrado releva primacialmente no plano orgânico-disciplinar, podendo desencadear

[85] Segundo a visão de ANTÓNIO VENTINHAS, "A hierarquia no Ministério Público", *Revista do Ministério Público 169*, Ano 43, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2022, pp. 73 – 74.
[86] Nessa linha, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal,* p. 146.
[87] Cf. ANTÓNIO VENTINHAS, "A hierarquia no Ministério Público"*,* p. 74.

responsabilidade disciplinar, sem prejuízo de eventual responsabilidade civil ou criminal. Todavia, tal violação não se projeta, em regra, no plano funcional na medida em que não afeta a validade dos atos praticados no processo penal, os quais permanecem eficazes e processualmente válidos, ainda que praticados em desconformidade com a hierarquia[88].

A este propósito, a função de direção do inquérito constitui um exemplo particularmente elucidativo para conseguirmos compreender a autonomia técnica de cada magistrado do MP. Embora essa função se encontre distribuída por vários magistrados que atuam como titulares autónomos dos respetivos processos, estes não se encontram vinculados às orientações ou motivações de um centro diretivo específico da estrutura do MP. Pelo contrário, a sua atuação encontra-se primordialmente vinculada ao interesse público definido pela lei, o qual deve prevalecer sobre quaisquer orientações de natureza interna que possam comprometer a objetividade da decisão[89].

Neste contexto, a garantia da imparcialidade surge como um parâmetro estruturante da atuação do MP, funcionando simultaneamente como limite e fundamento da autonomia técnico-jurídica dos magistrados. Trata-se de uma exigência com consagração constitucional que se projeta de forma intensa na fase de inquérito, onde o magistrado assume a responsabilidade pela condução da investigação pré-acusatória[90]. É precisamente em função dessa exigência que o legislador sujeita os magistrados do MP ao regime de impedimentos, recusas e escusas aplicável aos juízes, evidenciando que a sua atuação deve pautar-se por critérios de imparcialidade materialmente exigentes, incompatíveis com uma lógica de mera execução hierárquica.

A existência de mecanismos internos de controlo e supervisão no seio da magistratura do MP não se esgota numa lógica de disciplina hierárquica, assumindo antes uma função eminentemente garantística. Por conseguinte, a intervenção destes instrumentos encontra a sua justificação na necessidade de garantir uma atuação pautada por critérios de legalidade, objetividade e imparcialidade, e não na simples afirmação da autoridade hierárquica nem na promoção de uma cultura de conformismo[91]. É, portanto, neste equilíbrio entre controlo

[88] De acordo com JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal,* pp. 147 - 148.
[89] Neste sentido, PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 269.
[90] Cf. PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, pp. 269 - 270.
[91] Cf. PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 270.

institucional e autonomia funcional que se encontra a verdadeira razão de ser desses poderes internos.

Em razão da exigência de objetividade na apreciação dos elementos factuais que estruturam o inquérito e sustentam a eventual acusação, abre-se um espaço significativo para a afirmação da consciência individual do magistrado do MP. Em larga medida, é essa dimensão pessoal de apreciação jurídica que orienta a sua atuação e molda uma cultura profissional ainda fortemente influenciada pelo paradigma judiciário[92].

A autonomia do MP, no estatuto dos seus magistrados, aproxima-se, em certos aspetos, do princípio da independência próprio da magistratura judicial. A independência dos juízes traduz-se na sua plena desvinculação face aos demais poderes do Estado, a quaisquer interesses ou grupos da vida pública, à própria administração judiciária e até a outros tribunais. Tal princípio projeta-se, não apenas em garantias institucionais como a inamovibilidade e a irresponsabilidade, mas também numa exigência estrutural de imparcialidade[93], conforme resulta dos artigos 203.º e 216.º, n.ºs 1 e 2, da CRP e 4.º, 5.º, 6.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Não podemos olvidar também que é a própria CRP que qualifica os membros do MP como magistrados (artigo 219.º, n.º 4), o que não constitui uma opção meramente terminológica, pois exprime a intenção de lhes reconhecer uma relevante esfera de autonomia na atuação individual, assente no exercício de poderes decisórios próprios, exercidos com autonomia e responsabilidade[94].

O artigo 3.º do EMP parece apontar para uma distinção relevante entre a autonomia institucional da própria magistratura e a autonomia funcional dos seus membros. Logo, é nessa lógica que consideramos que o MP não existe apenas como uma entidade abstrata e autónoma *per se*, mas antes atua através dos magistrados que o integram. Nesse sentido, a autonomia da instituição e a autonomia dos seus magistrados revelam-se interdependentes, isto é, uma magistratura mais autónoma pressupõe magistrados com maior margem de atuação, ao passo

[92] Tal como o compreende ANTÓNIO CLUNY, *Pensar o Ministério Público Hoje*, p. 96.
[93] Assim, MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal*, p. 36.
[94] RENATA SOEIRO, "A intervenção hierárquica do Ministério Público: da admissibilidade de ordens hierárquicas no inquérito", *Revista do Ministério Público 175*, Ano 44, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2023, pp. 107 – 109.

que a compressão da autonomia individual tende a refletir-se inevitavelmente na fragilização da autonomia institucional.

Ainda assim, a articulação entre autonomia externa e autonomia interna não se traduz numa relação de reforço mútuo, podendo gerar tensões significativas. Isto posto, um reforço excessivo da dimensão hierárquica interna pode comprometer a efetividade da autonomia funcional dos magistrados, ao passo que uma conceção demasiado ampla desta última pode pôr em causa a unidade e coerência da atuação institucional do MP[95]. Impõe-se, dessa forma, reconhecer que os magistrados do MP, e não apenas a instituição em abstrato, dispõem de um espaço próprio de autonomia[96], que se traduz na capacidade de formar e exprimir juízos jurídico-processuais com base em critérios de legalidade e objetividade, livre de ingerências arbitrárias, sejam elas externas ou internas.

Consideramos, então, que a esfera de autonomia individual reconhecida aos magistrados do MP não pode ser concebida de forma desligada da estrutura hierarquizada que os enquadra, antes tendo de se articular, de modo necessário, com o dever de subordinação que lhes é imposto pela CRP e pelo respetivo Estatuto. Consequentemente, esta lógica afasta a adesão, sem reservas, à tese que qualifica o MP como uma estrutura de natureza monocrática[97]. Tal entendimento revela-se redutor, na medida em que desconsidera a configuração efetiva da instituição enquanto corpo composto por magistrados dotados de competências próprias e responsabilidades individualizáveis.

A organização do MP evidencia a coexistência de múltiplos centros de atuação e decisão, incompatíveis com a ideia de um poder centrado num único polo. Antes se observa um modelo mais complexo, marcado pela distinção entre o poder de gestão (confiado a órgãos de natureza colegial), os poderes de supra-ordenação (estruturados numa hierarquia funcional organizada por degraus) e os poderes funcionais (exercidos pelos magistrados no âmbito de uma

[95] Neste sentido, RENATA SOEIRO, "A intervenção hierárquica do Ministério Público: da admissibilidade de ordens hierárquicas no inquérito", *Revista do Ministério Público 175*, Ano 44, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2023, p. 108.
[96] Assim, RENATA SOEIRO, "A intervenção hierárquica do Ministério Público: da admissibilidade de ordens hierárquicas no inquérito", *Revista do Ministério Público 175*, p. 108.
[97] É o caso de CUNHA RODRIGUES, "Ministério Público", em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, p. 555, "Sendo o Ministério Público uma magistratura predominantemente monocrática, isto é funcionando normalmente por intermédio de órgãos ou agentes unipessoais, concentram-se na posição do procurador-geral da República a presidência da procuradoria-geral da República, a representação do Ministério Público e as suas atribuições que, pertencendo à Procuradoria-Geral da República, não se encontram confiadas a outros órgãos." e JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Clássicos Jurídicos: Direito Processual Penal*, p. 372.

desconcentração coordenada de competências)[98]. Por isso, afigura-se necessário reconhecer o MP como uma magistratura plural, na qual os seus membros, embora inseridos numa organização hierarquizada, atuam com base em esferas próprias de decisão juridicamente relevantes.

Reconhecemos que a autonomia técnica dos magistrados do MP funciona como um limite material à hierarquia, não podendo esta traduzir-se numa compressão absoluta da sua esfera decisória. Assim, o amplo âmbito de recusa consagrado no respetivo estatuto revela que a subordinação hierárquica não é incondicionada, encontrando na autonomia funcional um travão ao seu exercício. Todavia, a possibilidade de substituição do magistrado que recusa o cumprimento de uma ordem evidencia que a autonomia não se afirma como um espaço de independência plena, mas antes como uma autonomia condicionada cuja efetividade depende da forma como a hierarquia é exercida na prática[99].

Neste sentido, a autonomia dos agentes do MP não pode ser perspetivada como uma garantia absoluta nem reduzida a uma dimensão meramente formal. Constitui, antes, uma condição essencial da legitimidade da atuação hierárquica, visto que só assim a hierarquia pode coexistir com as exigências de objetividade, imparcialidade e legalidade definidoras da identidade institucional do MP. Importa questionar se esta configuração constitui uma especificidade do ordenamento jurídico nacional ou se, pelo contrário, se trata de uma problemática transversal a outros sistemas jurídicos.

2.4 O MP em outros ordenamentos jurídicos: Breve análise comparada

A análise do estatuto e da atuação do MP no ordenamento jurídico português pode ser enriquecida através de uma breve análise ao direito comparado, que irá permitir evidenciar diferentes modelos de organização e funcionamento desta magistratura, especialmente no que

[98] Cf. PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, p. 272.
[99] Acolhemos e concluímos em conformidade com a posição de RENATA SOEIRO, "A intervenção hierárquica do Ministério Público: da admissibilidade de ordens hierárquicas no inquérito", *Revista do Ministério Público 175*, p. 124, ao considerar que "(...) *ao titular tem de ser concedida autonomia técnica na condução da investigação, porque lhe é exigida autonomia decisória a final.* O Parecer n.º 33/2019 faz equivaler a autonomia do magistrado à possibilidade de recusa. Se é certo que o dever e a faculdade de recusa expressam uma significativa margem de autonomia, também nos parece que o exercício da autonomia não se limita a um momento reativo, pós-ordem; ele existe antes de qualquer imposição de vontade e expressa-se em toda a direção do inquérito, *maxime* no juízo final."

respeita à articulação entre a hierarquia e autonomia. Neste sentido, optamos pela análise dos ordenamentos jurídicos alemão e italiano, por representarem soluções significativamente distintas quanto à posição institucional do MP. Enquanto o modelo alemão se caracteriza por uma estrutura fortemente hierarquizada e por uma ligação relevante ao poder executivo, o modelo italiano evidencia uma acentuada autonomia, aproximando o MP da magistratura judicial. Não se pretende com este subcapítulo uma análise exaustiva, mas antes uma microcomparação[100], centrada apenas na organização do MP e no seu grau de autonomia, destacando os traços essenciais de cada sistema, tendo em vista uma reflexão crítica mais aprofundada sobre o modelo português.

A Alemanha configura-se como uma república federal composta por dezasseis Estados federados designados por *Länder* (*Land* no singular). No plano constitucional, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha não consagra expressamente o MP, nem prevê garantias de autonomia institucional ou independência pessoal dos seus agentes[101], ao contrário do que sucede noutros ordenamentos jurídicos europeus.

O MP alemão, denominado por *Staatsanwaltschaft,* surge estruturado hierarquicamente, tanto no plano interno como no plano externo. Em virtude da estrutura federal do Estado, coexistem uma Procuradoria Federal e procuradorias próprias em cada um dos dezasseis *Länder* junto dos respetivos tribunais. Além disso, as procuradorias dos *Länder* não se encontram subordinadas, em regra, a instruções emanadas do nível federal, devendo este abster-se de interferir diretamente na sua atuação, sem prejuízo dos poderes de avocação legalmente previstos[102]. Diversamente do modelo português, marcado por uma hierarquia interna concentrada, o sistema alemão caracteriza-se por uma maior descentralização, resultante da própria natureza federal do Estado.

No ordenamento jurídico alemão, o MP integra a esfera do poder executivo, encontrando-se funcionalmente dependente do Ministério da Justiça[103]. As relações entre o Poder Executivo

[100] Tal como o entende CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Direito Comparado: Ensino e Método*, Lisboa, Cosmos, 2000, p. 64.
[101] Seguimos de perto JOSÉ MARTÍN PASTOR, PEDRO GARCIA MARQUES e LUÍS ELOY AZEVEDO, *O Ministério Público na Europa*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, p. 75.
[102] Conforme JOSÉ MARTÍN PASTOR, PEDRO GARCIA MARQUES e LUÍS ELOY AZEVEDO, *O Ministério Público na Europa*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, pp. 76 – 77.
[103] Assim, WERNER BEULKE e SABINE SWOBODA, *Strafprozessrecht*, 15. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, 2020, p. 71.

e o MP concretizam-se, designadamente através do "direito de instrução extremo"[104], que permite a emissão de orientações vinculativas, inclusive em processos concretos. Já no modelo português, o MP goza de autonomia constitucional face ao poder executivo, não estando vinculado a orientações governamentais no exercício das suas funções.

Por conseguinte, os poderes de direção e supervisão distribuem-se por diferentes níveis: ao nível federal competem ao Ministro da Justiça Federal, ao Procurador-Geral Federal e aos procuradores federais; ao nível dos *Länder*, esses poderes cabem ao respetivo Ministério da Justiça, bem como aos superiores hierárquicos do Ministério Público junto dos tribunais superiores e dos tribunais de comarca, relativamente aos agentes inseridos na sua esfera de competência, nos termos do § 147 da Lei Orgânica dos Tribunais[105].

Ademais, o MP participa na prossecução do *ius puniendi* estadual enquanto órgão funcionalmente integrado na esfera do poder executivo e sujeito à tutela do Ministério da Justiça[106]. Em consequência, esta solução tem sido objeto de debate quanto à qualificação do MP como uma magistratura independente, principalmente devido ao risco de interferência política no exercício das suas funções. Apesar desta vinculação institucional, o MP alemão não é perspetivado como uma autoridade administrativa pura, visto que a sua intervenção no processo penal continua orientada por critérios de legalidade, pela descoberta da verdade material e pela realização da justiça, afastando-se de uma lógica de pura execução administrativa.

A solução alemã afasta-se significativamente do modelo português, uma vez que, em Portugal, a autonomia do MP e dos seus magistrados encontra uma consagração constitucional expressa, o que afasta eventuais ingerências do poder executivo. Já o sistema alemão contempla uma maior proximidade institucional ao Governo e também uma estrutura hierarquizada[107] na qual os agentes do MP têm o estatuto de simples funcionários[108] (*Beamte*).

---

[104] Expressão de JOSÉ MARTÍN PASTOR, PEDRO GARCIA MARQUES e LUÍS ELOY AZEVEDO, *O Ministério Público na Europa*, p. 77, entendendo por poder de direção a faculdade de o Ministro da Justiça Federal emitir instruções relativas a processos específicos ao Procurador-Geral Federal, ainda que este não integre o Governo. Embora o Procurador-Geral Federal não conduza, em regra, diretamente as investigações, deve cumprir essas orientações e transmiti-las aos órgãos do MP competentes.

[105] Denominada *Gerichtsverfaßungsgesetz*.

[106] "Détour comparatiste: analyse de quelques modèles de parquets étrangers" disponível em https://www.syndicat-magistrature.fr

[107] Neste sentido, PAULO DE SOUSA MENDES, *Lições de Direito Processual Penal*, p. 118.

[108] No que toca ao Procurador-Geral Federal, este dispõe de um estatuto especial associado à sua natureza político-funcional.

Isto tende a demonstrar que o modelo alemão evidencia um grau de autonomia decisória muito mais reduzido do que aquele que existe em Portugal, especialmente no que diz respeito à admissibilidade de mecanismos de direção e instrução relativamente a casos concretos. Esta configuração suscita dúvidas relativamente à independência funcional do MP, na medida em que a forte vinculação hierárquica e a proximidade ao poder executivo potenciam riscos de condicionamento político da atuação processual penal e podem até comprometer a sua perceção de imparcialidade.

Já em Itália, em sentido oposto ao modelo alemão, o *Pubblico Ministero* está constitucional e institucionalmente integrado no contexto da magistratura, sendo composto por magistrados dotados de garantias de independência relativamente aos demais poderes do Estado[109]. Nesta conjuntura, a sua atuação está orientada pela defesa da legalidade e afasta-se de uma lógica de subordinação ao poder executivo, o que faz com que esta configuração se aproxime do modelo português, sobretudo no que respeita à consagração da autonomia institucional do MP. Isto posto, do ponto de vista organizacional, a magistratura italiana assenta numa conceção unitária, incluindo num mesmo corpo institucional tanto os juízes como os magistrados do MP, o que significa que a distinção entre ambos não decorre da sua natureza estatutária, mas antes das diferentes funções[110] que exercem no âmbito da administração da justiça.

Por este motivo, esta solução difere do MP português, que se caracteriza por uma autonomia constitucional e por uma maior aproximação funcional à magistratura judicial, embora continue organizado segundo uma estrutura hierarquizada. Assim sendo, o ordenamento jurídico português não atribui aos magistrados do MP um estatuto de independência equiparável ao dos juízes[111], com o intuito de preservar a separação entre ambas as magistraturas.

Note-se, ainda, que o estatuto jurídico do MP italiano se caracteriza pela forte garantia de independência relativamente ao poder executivo, porquanto o artigo 104-I da Constituição da República Italiana estabelece que a Magistratura, da qual fazem parte os membros do MP,

[109] Cf. MARCO FABRI e DANIELA CAVALLINNI, "O Ministério Público em Itália", *O Papel do Ministério Público: Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 110.
[110] Cabendo aos juízes o exercício das funções de decisão e julgamento, enquanto aos magistrados do MP competem funções de promoção processual e de representação do interesse público, de acordo com CUNHA RODRIGUES, "Ministério Público", em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, p. 534 e JOSÉ MARTÍN PASTOR, PEDRO GARCIA MARQUES e LUÍS ELOY AZEVEDO, *O Ministério Público na Europa*, p. 40.
[111] Como já referimos anteriormente, a autonomia do MP apresenta pontos de aproximação ao princípio da independência próprio da magistratura judicial, sem assumir idêntico alcance jurídico-funcional.

constitui uma ordem autónoma e independente de qualquer outro poder do Estado[112]. Portanto, não existe qualquer entidade externa, como sejam o Parlamento, o Governo ou o Ministro da Justiça, com competência para supervisionar ou emitir instruções no que concerne à atuação do MP.

No plano interno, o MP italiano afasta-se de uma forma parcial da lógica hierárquica característica do ordenamento jurídico português. Embora exista uma organização ancorada em relações de coordenação e distribuição funcional, o MP italiano não se encontra submetido a um princípio de dependência hierárquica tão acentuado como aquele que estrutura o MP português. No entanto, isto não significa que haja uma eliminação total da existência de mecanismos hierárquicos no seio das procuradorias, pois as funções do MP encontram-se concentradas no titular da procuradoria competente, cabendo aos restantes magistrados o exercício dessas funções por delegação ou substituição[113].

Não obstante, os artigos 53.1 e 53.2 do CPP italiano reconhecem aos magistrados do MP plena autonomia, afastando a possibilidade de emissão de ordens relativas a casos concretos. A lei italiana restringe a substituição do magistrado titular a situações excecionais e legalmente delimitadas, entre as quais se incluem o consentimento do magistrado, a existência de impedimento grave, relevantes exigências do serviço e os casos de dever de abstenção previstos no artigo 36.1 a), b), d) e e) do CPP italiano. Deste modo, a mera invocação do princípio da hierarquia não justifica de forma bastante a substituição de um magistrado do MP, o que demonstra uma prevalência da autonomia funcional perante mecanismos hierárquicos internos[114].

Ademais, subsistem dúvidas quanto à existência de uma relação de hierarquia entre as Procuradorias-Gerais da República junto dos Tribunais de Recurso e as Procuradorias da República dos Tribunais inferiores, embora a posição doutrinal e jurisprudencial dominante tenda a afastar esse entendimento[115]. Consequentemente, os procuradores-gerais dos Tribunais

[112] Nesta linha, ANTÓNIO VENTINHAS, "A hierarquia no Ministério Público", p. 16.
[113] Acompanhamos a investigação de JOSÉ MARTÍN PASTOR, PEDRO GARCIA MARQUES e LUÍS ELOY AZEVEDO, *O Ministério Público na Europa*, pp. 44 – 45.
[114] Assim, JOSÉ MARTÍN PASTOR, PEDRO GARCIA MARQUES e LUÍS ELOY AZEVEDO, *O Ministério Público na Europa*, p. 45.
[115] Neste sentido, ALESSANDRO PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia: La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Nuova ed. riveduta e aggiornata, Torino: Giulio Einaudi, 1985, pp. 135 – 145.

de Recurso não dispõem de poderes hierárquicos relativamente às investigações conduzidas pelas Procuradorias da República inseridas na respetiva circunscrição territorial.

No modelo italiano há, sem dúvida, um maior grau de autonomia funcional por parte dos magistrados do MP[116] do que aquele verificado no ordenamento jurídico português, sendo que a intervenção do superior hierárquico não assume uma função de direção ou controlo permanente da atividade dos magistrados subordinados, mas antes uma função de garantia perante eventuais desvios no exercício das funções do MP. Desta maneira, a atuação hierárquica tende a surgir como um mecanismo de salvaguarda dos direitos da pessoa investigada e da vítima.

A verdade é que se esta solução reforça a independência interna dos magistrados do MP e afasta o risco de interferências hierárquicas mais excessivas, também suscita algumas reservas quanto à eficácia dos mecanismos de controlo interno e à capacidade de assegurar uma atuação uniforme e coerente da magistratura. No nosso entendimento, a menor densidade hierárquica que existe no sistema italiano pode levantar dificuldades de uniformização de critérios de atuação, por exemplo, em matérias consideradas sensíveis no domínio da justiça penal.

A análise comparativa dos modelos alemão e italiano permitiu-nos salientar as diferentes formas de articulação entre a autonomia e a hierarquia do MP, demonstrando que a configuração desta magistratura depende, em larga medida, da posição que cada ordenamento jurídico lhe atribui perante o poder executivo. Note-se que, enquanto o modelo alemão privilegia uma estrutura hierarquizada e uma dependência do poder executivo, procurando assegurar uma unidade de atuação e um maior controlo institucional, o sistema italiano assenta numa conceção ampla de autonomia funcional dos magistrados do MP, limitando, de forma bastante, a intervenção hierárquica na atividade processual concreta.

No entanto, não podemos deixar de relevar as fragilidades próprias que ambos os modelos demonstram. Se, por um lado, a solução alemã suscita reservas quanto ao risco de condicionamento político da atuação do MP, em virtude da admissibilidade de mecanismos de direção relativamente a casos concretos, por outro lado, o modelo italiano levanta dificuldades ao nível da uniformização de critérios de atuação e da eficácia dos mecanismos de coordenação internos, decorrentes da menor densidade hierárquica que o caracteriza.

[116] Tal como o compreende ANTÓNIO VENTINHAS, "A hierarquia no Ministério Público", p. 16.

Neste contexto, o modelo português parece procurar uma solução intermédia entre ambas as configurações, conciliando quer a autonomia constitucional do MP com a existência de uma estrutura hierarquizada orientada para a garantia da unidade de atuação e da prossecução do princípio da legalidade. Contudo, a relação entre a autonomia funcional e a hierarquia interna continua a ocupar um lugar central no ordenamento jurídico português, especialmente perante questões relacionadas com a legitimidade e o interesse em agir do MP no âmbito recursório, problemática esta que será objeto de análise no capítulo seguinte.

3. Recursos no Processo Penal

3.1 Noção e estrutura dos recursos no Processo Penal

No âmbito do processo penal, o recurso apresenta-se como o principal mecanismo de reapreciação das decisões judiciais, permitindo a sua submissão ao controlo de um tribunal hierarquicamente superior. A sua existência fundamenta-se, sobretudo, na necessidade de assegurar a correção de erros de julgamento ou de decisões inquinadas por vícios, funcionando como um instrumento de realização da justiça e de garantia da legalidade de decisões jurisdicionais[117].

Os recursos assumem particular relevância enquanto limitação ao princípio do esgotamento do poder jurisdicional em cada instância[118], possibilitando a modificação ou a revogação de decisões ainda não transitadas em julgado, através dos denominados recursos ordinários, bem como, em situações excecionais legalmente previstas, a revisão de decisões já consolidadas na ordem jurídica, mediante os recursos extraordinários. Embora a estabilidade e a definitividade das decisões judiciais constituam exigências fundamentais de segurança e certeza jurídicas, tais valores não podem prevalecer de forma absoluta quando estejam em causa decisões materialmente injustas ou juridicamente erradas. Desse modo, em situações excecionais, a necessidade de realização da justiça e de reposição da verdade material justifica a

[117] Nesta linha, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, p. 303 e MANUEL SIMAS SANTOS, "Revisão do Processo Penal: Os Recursos", *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: Coimbra Editora, 2009, p. 166.
[118] Assim, MANUEL SIMAS SANTOS, "Revisão do Processo Penal: Os Recursos", p. 166.

admissibilidade de mecanismos que permitam a reapreciação e eventual correção da decisão judicial[119].

Adicionalmente, o direito ao recurso encontra-se autonomizado constitucionalmente no artigo 32.º, n.º 1, integrando o conjunto das garantias de defesa asseguradas no processo penal[120]. Neste sentido, assume-se como um instrumento essencial à concretização de um processo justo e equitativo e contribui para a realização da justiça material e para a salvaguarda da legalidade processual.

A recorribilidade das decisões judiciais configura a regra no sistema processual penal, segundo o artigo 399.º do CPP, sendo recorríveis os acórdãos, as sentenças e os despachos cuja irrecorribilidade[121] não esteja expressamente prevista na lei. Compreende-se que o legislador tenha optado por definir pela negativa o âmbito das decisões suscetíveis de recurso, fazendo depender a sua exclusão de previsão legal expressa[122]. Todavia, a impugnação das decisões judiciais nem sempre se concretiza através da interposição de recurso, existindo situações onde o ordenamento jurídico prevê outros mecanismos processuais de reação, como sucede com a reclamação do despacho que não admita ou retenha o recurso, prevista no artigo 405.º, bem como com o *habeas corpus*[123].

No âmbito do recurso intervêm diversos sujeitos, designadamente o tribunal, o recorrente, o recorrido[124] e, quando existam, os restantes co-arguidos. Com efeito, os recursos ordinários pressupõem a transição da apreciação do litígio do tribunal *a quo* para o tribunal *ad quem*, permitindo a sindicância da legalidade e a correção da decisão recorrida, como também a concretização das garantias de defesa. Já os recursos extraordinários não pressupõem necessariamente a intervenção de um tribunal hierarquicamente superior, podendo, em determinados casos, ser apreciados pelo próprio tribunal que proferiu a decisão impugnada, sem

[119] FERNANDO AMÂNCIO FERREIRA, *Manual dos Recursos em Processo Civil*, 3.º ed., Coimbra: Almedina, 2002, pp. 63 – 64.
[120] Cf. JOSÉ MANUEL VILALONGA, "Direito de Recurso em Processo Penal", *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 367 – 368.
[121] São irrecorríveis, além das decisões expressamente previstas no artigo 400.º do CPP, entre outras, as dos artigos 36.º, n.º 2; 89.º, n.º 2; 291.º, n.º 2; 283.º; 285.º, n.º 4.
[122] Segundo o pensamento de MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal,* p. 223.
[123] Neste sentido, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, pp. 303 – 304.
[124] Terminologia própria do processo civil, sendo que o CPP se refere, antes, aos sujeitos processuais afetados pela interposição do recurso (artigo 413.º).

excluir a intervenção de outros tribunais[125], nos termos previstos nos artigos 437.º e 451.º do CPP.

Além do mais, importa compreender o alcance do direito a um duplo grau de jurisdição, enquanto figura autónoma no âmbito do sistema de recursos em processo penal. Seguimos a posição de JOÃO PIRES MARUJO quando considera que este direito se trata de "(...) uma garantia objetivamente enformada, isto é, que não depende do exercício subjetivo por parte do titular, podendo a sua efetivação ser concretizada por impulso de outro sujeito processual, e que assume a obrigação de que o reexame da decisão anterior se faça junto de uma outra jurisdição (nessa medida, portanto, hierarquicamente superior), com poderes de cognição semelhantes aos do tribunal recorrido"[126].

Isto porque o autor não reconduz o direito a um duplo grau de jurisdição a um mero direito subjetivo do arguido, dependente exclusivamente da sua iniciativa processual, entendendo-o antes como uma garantia objetiva do próprio sistema processual penal. Isto significa que a efetivação do duplo grau de jurisdição pode ocorrer através da atuação do MP, incluindo nos casos em que este recorre no exclusivo interesse do arguido. Assim, a reapreciação da decisão não se apresenta apenas como uma expressão da vontade subjetiva do recorrente, mas antes como um instrumento de controlo jurisdicional destinado à realização da justiça material.

No que diz respeito aos poderes de cognição do tribunal de recurso, estes variam consoante o tribunal competente para apreciar o recurso. Nos termos do artigo 428.º do CPP, o Tribunal da Relação conhece simultaneamente de matéria de facto e de direito, ao passo que o recurso interposto para o STJ se encontra, em regra, limitado ao reexame da matéria de direito, conforme resulta do artigo 434.º do CPP. Daqui decorre a distinção entre o recurso de apelação que é dirigido à Relação, e o recurso de revista interposto para o STJ.

Porém, o recurso para a Relação pode restringir-se apenas à matéria de direito, quando a pena aplicada em 1.ª instância não seja superior a cinco anos de prisão, de acordo com o estatuído nos artigos 427.º e 432.º, n.º 1, do CPP. Nesse sentido, a delimitação da competência do tribunal de recurso depende não apenas do conteúdo da impugnação, mas também das

[125] Assim, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, p. 308.
[126] *Do Agravamento da Responsabilidade do Arguido em Segunda Instância: Uma perspetiva sobre a constitucionalidade do Regime do Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 2024, pp. 34 – 40.

opções legais relativas à gravidade da sanção aplicada e ao modelo de reapreciação adotado pelo legislador[127].

Por outro lado, apesar de o recurso para o STJ visar apenas matéria de direito, o artigo 410.º, n.º 2, do CPP permite a apreciação de determinados vícios da decisão recorrida, desde que resultem do próprio texto da decisão. Entre estes contam-se a insuficiência da matéria de facto provada, a contradição insanável da fundamentação e o erro notório na apreciação da prova, o que faz do recurso para o STJ um recurso de revista ampliada ou alargada[128].

Embora seja ampla a relevância atribuída ao direito ao recurso no processo penal, a reapreciação da decisão recorrida não assume natureza ilimitada, encontrando-se sujeita a vários pressupostos e limites legalmente estabelecidos. Entre esses limites, merece especial destaque a proibição da *reformatio in peius*, enquanto limite ao poder de reapreciação do tribunal de recurso e expressão das garantias processuais reconhecidas ao arguido.

3.2 Proibição da *reformatio in peius*

A proibição da *reformatio in peius* traduz-se numa limitação aos poderes de reapreciação do tribunal *ad quem*, impedindo que da interposição de um recurso resulte um agravamento da posição processual do arguido quando o recurso tenha sido apresentado apenas pela defesa ou pelo MP em benefício daquele, solução acolhida pelo artigo 409.º do CPP. Esta proteção estende-se, de igual forma, aos restantes arguidos não recorrentes nas situações previstas no artigo 402.º, n.º 2, al. a) do CPP.

Todavia, esta proibição não impede o agravamento da quantia fixada para cada dia da pena de multa, quando se verifique uma melhoria sensível da situação económica e financeira do arguido nos termos do artigo 409.º, n.º 2 do CPP. Deste modo, embora o número de dias de multa não possa ser alterado para pior, o montante diário pode ser modificado em sentido mais gravoso, para que possa assegurar a adequação e a eficácia político-criminal da pena aplicada[129].

---

[127] Assim, MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal,* p. 234.
[128] Designação de CUNHA RODRIGUES, "Recursos", *O Novo Código de Processo Penal – Jornadas de Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 1988, p. 393.
[129] Cf. MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal,* p. 224.

Relativamente ao fundamento da proibição da *reformatio in peius*, a doutrina apresenta diferentes construções, associando-a, entre vários outros aspetos, ao princípio do dispositivo, ao interesse em recorrer, ao *favor rei* enquanto princípio geral de direito, à equidade, à estrutura acusatória do processo e à necessidade de incentivar a interposição de recursos, enquanto instrumento de correção do erro judiciário. Há ainda quem a considere uma mera opção de política criminal sem verdadeiro fundamento jurídico autónomo[130].

Apesar da grande diversidade doutrinal em torno do fundamento desta proibição, entendemos que esta encontra a sua principal justificação na finalidade de assegurar a efetividade do direito ao recurso e de fomentar a reapreciação crítica das decisões judiciais. O arguido não pode ser colocado perante o risco de ver agravada a sua posição processual apenas por exercer o seu direito ao recurso, sob pena de comprometer a própria função garantística do sistema recursório penal[131]. Nesta conjuntura, a proibição da *reformatio in peius* assume uma especial relevância enquanto mecanismo de proteção das garantias de defesa (artigo 32.º, n.º 1 da CRP), o que permite que a reapreciação da decisão se oriente para a correção do erro judiciário, sem transformar o recurso num fator de intimidação processual para o arguido.

Concluímos, então, que a proibição da *reformatio in peius* atua enquanto limite aos poderes de decisão do tribunal de recurso. Um exemplo desta limitação encontra-se nas nulidades ou vícios previstos no artigo 410.º, n.º 2 do CPP. Quando estes incidam sobre um crime pelo qual o arguido tenha sido absolvido e dessa decisão não tenha sido interposto recurso, fica vedado ao tribunal *ad quem* o conhecimento dessas questões. O mesmo sucede nas situações do n.º 3 do artigo 403.º do CPP, em que, apesar de o recurso incidir apenas sobre parte da decisão recorrida, o tribunal deve retirar da procedência do recurso todas as consequências que beneficiem o arguido, incluindo relativamente às partes não recorridas da decisão[132].

A limitação imposta ao tribunal de recurso pela proibição da *reformatio in peius* evidencia que a reapreciação da decisão recorrida não pode ser isolada das garantias de defesa do arguido. O sistema recursório penal procura, deste modo, harmonizar a correção do erro judiciário com

[130] Como o elenca, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, pp. 331 – 332.
[131] Acompanhamos de perto a posição de ANTÓNIO CASTANHEIRA NEVES, *Sumários de processo criminal*, Coimbra: João Abrantes, 1968, p. 34.
[132] Assim, MARA LOPES, "O princípio da proibição da *reformatio in pejus* como limite aos poderes cognitivos e decisórios do tribunal: Sentido e verdadeiro alcance", *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, vol III, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 977 – 978.

a proteção da confiança dos sujeitos processuais, o que nos leva, então, à análise dos pressupostos processuais que condicionam a admissibilidade do recurso.

3.3 Pressupostos processuais para recorrer no Processo Penal

A reapreciação da decisão recorrida está dependente da verificação de determinados pressupostos processuais legalmente previstos, sendo que estes condicionam a reapreciação da decisão recorrida.

Entre os pressupostos processuais do recurso distinguem-se tradicionalmente os pressupostos objetivos e subjetivos. Enquanto os primeiros dizem respeito, entre outros aspetos, à recorribilidade da decisão e à tempestividade do recurso, os segundos relacionam-se com a legitimidade para recorrer e com a existência de um interesse juridicamente relevante na reapreciação da decisão. É no domínio dos pressupostos subjetivos, especialmente da legitimidade e do interesse em agir, que surge a questão controvertida relativa ao recurso interposto pelo MP, sobretudo quando este atua no exclusivo interesse do arguido ou em sentido diverso da sua posição anteriormente assumida no processo.

3.3.1 Legitimidade e interesse em agir

É o artigo 401.º do CPP que disciplina os pressupostos subjetivos do recurso: a legitimidade e o interesse em agir. Em termos gerais, pode definir-se a legitimidade como a posição processual que a lei reconhece a determinados sujeitos para desencadear os mecanismos processuais de reapreciação da decisão judicial. Trata-se, assim, da qualidade processual que justifica a possibilidade de um sujeito intervir perante o tribunal relativamente ao objeto da causa, promovendo a impugnação ou reagindo contra a decisão proferida[133].

Segundo o artigo 401.º, n.º 1 do CPP, possuem legitimidade para recorrer o MP, o arguido, o assistente, as partes civis e quaisquer participantes processuais diretamente afetados pela decisão recorrida. Por sua vez, o n.º 2 deste preceito legal apenas se limita a salientar que "não

[133] Cf. ANTÓNIO PEREIRA MADEIRA, *Código de Processo Penal Comentado*, 3.º ed. revista, anotação ao artigo 401.º, Coimbra: Almedina, 2021, pp. 1251 – 1252.

pode recorrer quem não tiver interesse em agir". Este interesse recursório é entendido como a necessidade concreta de o sujeito lançar mão do recurso para obter a tutela da sua posição jurídica[134].

De acordo com a conceção tradicional da doutrina processual civil, o interesse em agir corresponde à necessidade de recorrer à tutela jurisdicional para assegurar a proteção de um direito. Nesta perspetiva, o acesso ao recurso apenas se justifica quando o recorrente não disponha de outro meio adequado (processual ou extra-processual) para obter a satisfação da sua pretensão, funcionando o interesse em agir como um limite ao direito de acesso aos tribunais consagrado no artigo 20.º, n.º 1 da CRP[135].

No plano processual penal não é totalmente assim que é entendido este pressuposto processual recursório, visto que o exercício do direito de defesa do arguido, da ação penal pelo MP e da intervenção do ofendido no processo depende necessariamente do recurso, não existindo, em regra, meios alternativos aptos a assegurar a tutela dessas posições jurídicas. Significa isto que o interesse em agir em matéria recursória penal encontra-se essencialmente ligado ao interesse no objeto do recurso[136].

Como conclui HELENA MORÃO, a "(...) legitimidade e interesse no domínio dos recursos em matéria penal não constituem, pois, pressupostos autónomos, mas a vertente positiva e negativa do mesmo pressuposto processual."[137] A legitimidade corresponde à vertente positiva, isto é, identifica quem é que a lei reconhece como sujeito apto para recorrer, ao passo que o interesse em agir representa a vertente negativa, afastando a admissibilidade do recurso quando, apesar da existência de uma legitimidade abstrata, não se verifique uma necessidade juridicamente relevante para recorrer. Nesse seguimento, não estamos perante dois pressupostos totalmente independentes, mas antes perante duas dimensões do mesmo juízo relativo à admissibilidade subjetiva do recurso.

A falta de qualquer um destes pressupostos processuais leva exatamente à mesma consequência jurídica, determinando a inadmissibilidade do recurso, tal como dispõe o artigo

[134] Nessa linha, PEDRO SOARES DE ALBERGARIA, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, Tomo V - artigos 399.º a 524.º, anotação ao artigo 401.º, Coimbra: Almedina, 2024, p. 86.
[135] Nesse sentido, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *As partes, o objeto e a prova na acção declarativa,* Lisboa: Lex, 1995, p. 97.
[136] Assim, PEDRO SOARES DE ALBERGARIA, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, anotação ao artigo 401.º, pp. 86 – 87.
[137] HELENA MORÃO, *Direito Processual Penal dos Recursos*, pp. 137 – 138.

414.º, n.º 2 do CPP, quando o recorrente não reúna as condições legalmente exigidas para recorrer. E é aqui que questionamos: Poderá o interesse em agir do MP ser afastado apenas porque a decisão recorrida se mostra conforme à posição que defendeu nos autos?

3.3.2 Legitimidade e interesse em agir do MP para recorrer

Para compreender a legitimidade e o interesse em agir do MP em sede recursória, importa recordar a posição constitucional que lhe é atribuída no exercício da ação penal, orientada pelos princípios da legalidade e da objetividade e dirigida fundamentalmente à realização da justiça.

Como já referimos, o MP não intervém no processo penal como titular de interesses privados, mas enquanto órgão incumbido da prossecução de interesses públicos. Por essa razão, a sua posição processual pode considerar-se afetada por qualquer decisão desconforme com o direito, diferentemente do que acontece com os restantes sujeitos processuais.

A al. a) do n.º 1 do artigo 401.º do CPP reconhece ao MP uma ampla legitimidade para recorrer de quaisquer decisões judiciais, quer finais quer interlocutórias, proferidas tanto na causa principal como nos respetivos incidentes, inclusive no exclusivo interesse do arguido. Isto porque ao MP interessa a realização da justiça e a conformidade das decisões com o direito.

No que toca ao interesse em agir por parte do MP, a questão não reúne consenso na doutrina e na jurisprudência. Há quem afaste a sua aplicabilidade, como MANUEL LOPES MAIA GONÇALVES, quando considera que "dada a extensão dos deveres do MP, este dificilmente lhe não será aplicável."[138] Também o AUJ n.º 5/94[139] reconduz a definição legal deste interesse à estrutura e organização hierárquica daquela magistratura, por força da própria lei, dado que nos termos do artigo 8.º, al. c) da LOMP, os magistrados têm o dever de obedecer às diretivas, ordens e instruções, no exercício das suas funções, dimanadas da Procuradoria-Geral da República.

Não vamos tão longe. Não acompanhamos as posições que afastam a exigência de interesse em agir relativamente ao MP, pois se o legislador pretendesse excluir este pressuposto quanto

[138] *Código de Processo Penal: Anotado e comentado*, 11.º ed., anotação ao artigo 401.º do CPP, Coimbra: Almedina, 1999, p. 724.
[139] Disponível em https://diariodarepublica.pt

à atuação recursória do MP, tê-lo-ia afirmado expressamente no artigo 401.º, n.º 2 do CPP, o qual não estabelece qualquer distinção quanto aos sujeitos processuais a quem o requisito é aplicável[140]. Além disso, entendemos que o interesse em agir do MP não pode ser determinado unicamente em função da sua estrutura hierárquica. Ainda que uma determinação hierárquica de interposição de recurso possa relevar para a compreensão da atuação processual do magistrado, o fundamento do interesse em agir reside na necessidade objetiva de garantir uma decisão juridicamente correta e materialmente justa.

O AUJ n.º 2/2011[141] acolhe o entendimento de JORGE DE FIGUEIREDO DIAS segundo o qual o interesse em agir do MP deve ser definido a partir do seu estatuto processual e da sua vinculação aos princípios da legalidade e da objetividade, e não segundo uma lógica típica de parte. Tal conduz a um alargamento do interesse recursório do MP, decorrente da própria natureza das funções que lhe são atribuídas no processo penal. Ainda assim, essa amplitude não é ilimitada. Nessa medida, o autor sustenta igualmente que a atuação processual do MP deve conformar-se com o princípio da lealdade processual, associado às exigências de um processo justo e equitativo consagradas no artigo 6.º da CEDH, o que poderá justificar a negação do interesse em agir sempre que a decisão recorrida coincida integralmente com a posição anteriormente assumida pelo próprio MP no processo[142].

Como já tivemos oportunidade de analisar a propósito deste acórdão, parte da fundamentação para a negação do interesse em agir do MP assenta igualmente na proibição de *venire contra factum proprium*. Entende-se, nesta perspetiva, que admitir a possibilidade de o MP recorrer de decisões coincidentes com a posição por si defendida no processo comprometeria a coerência e a credibilidade institucional da magistratura, permitindo, em situações-limite, a impugnação de decisões proferidas na sequência de requerimento ou posições processuais do próprio MP[143].

Compreendemos o fundamento subjacente a esta posição, sobretudo na medida em que procura salvaguardar valores como a estabilidade, a confiança e a coerência processual, bem como as exigências de boa-fé, que parte da doutrina entende serem extensíveis ao processo

[140] Segundo o princípio interpretativo sintetizado no brocardo latino *ubi lex non distinguit, nemo distinguere potest,* não cabe ao interprete introduzir distinções que o legislador não previu expressamente.
[141] Disponível em https://diariodarepublica.pt
[142] "Do princípio da 'objetividade' ao princípio da 'lealdade' do comportamento do Ministério Público no processo penal", *Direito Processual Penal: Estudos,* pp. 247 – 250.
[143] Nestes termos, PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código de Processo Penal,* p. 55.

penal, impedindo que o MP adote posteriormente uma atuação contraditória com a posição anteriormente sustentada e suscetível de frustrar as legítimas expectativas criadas nos restantes sujeitos processuais. Contudo, estes valores não podem prevalecer de forma absoluta perante a função constitucionalmente atribuída ao MP de prossecução da legalidade e realização da justiça. Destarte, o MP não atua na defesa de interesses pessoais nem procura tutela jurisdicional para uma posição subjetiva própria, residindo o seu interesse processual, essencialmente, na prossecução da legalidade e na realização dos fins do processo penal.

Em síntese, entendemos que o interesse em agir do MP não pode ser apreciado segundo uma lógica estritamente privatística ou dependente de critérios típicos do processo civil, devendo antes ser interpretado à luz da posição constitucional e das funções que lhe são atribuídas no processo penal. Assim, embora as exigências de lealdade, coerência e confiança processual assumam relevância na delimitação da atuação recursória do MP, não consideramos que a mera coincidência entre a decisão recorrida e a posição anteriormente sustentada no processo determine, *per se*, a exclusão automática do interesse em agir.

Tal não significa, contudo, que essas circunstâncias devam ser ignoradas na apreciação concreta da admissibilidade do recurso. Isso poderá verificar-se, nomeadamente, nas situações em que o MP sustente a absolvição do arguido e o tribunal decida em conformidade com essa posição, vindo posteriormente o próprio MP a interpor recurso em sentido desfavorável ao arguido. Em casos como este, a inversão da posição processual anteriormente assumida poderá comprometer as legítimas expectativas criadas no arguido e colocar em causa exigências de coerência e lealdade processual que também devem conformar a atuação do MP, impondo-se, por isso, uma análise casuística da efetiva existência de interesse em agir.

3.3.3 Recurso do MP no exclusivo interesse do arguido

A possibilidade de o MP recorrer no exclusivo interesse do arguido (artigo 401.º, n.º 1, al. a) do CPP) reflete uma das manifestações mais expressivas da natureza objetiva das funções que lhe são atribuídas no processo penal. Com efeito, sendo o MP o representante da sociedade, significa que lhe deve interessar, não apenas a punição dos culpados, mas também a absolvição

dos inocentes e a correção de decisões desconformes com o direito[144], trazendo ao processo tanto os elementos suscetíveis de demonstrar a responsabilidade penal do arguido como aqueles que possam revelar a sua inocência ou menor culpa[145].

O recurso interposto pelo MP em benefício do arguido evidencia, uma vez mais, que a sua atuação processual não se esgota na função acusatória, estando, antes, pautada pela defesa da legalidade democrática e pela realização da justiça. Como já tivemos oportunidade de concluir *ab initio*[146], é precisamente esta configuração do MP que afasta, de forma decisiva, a possibilidade de compreender o processo penal português segundo uma lógica estrita de partes[147].

É este enquadramento que nos impede de aderir "cegamente" à posição acolhida pelo AUJ n.º 2/2011. Nessa linha de pensamento, se numa fase inicial o MP deduz acusação por considerar existirem indícios suficientes da prática do crime e formular um juízo de prognose no qual é altamente provável que o arguido venha a ser condenado, já em julgamento poderá concluir pela insuficiência da prova produzida e sustentar a sua absolvição. Do mesmo modo, mesmo após a condenação, poderá interpor recurso em benefício do arguido, seja para alcançar a sua absolvição, a redução da pena aplicada ou o reconhecimento de nulidades processuais.

Acresce que esta realidade encontra igualmente explicação na própria estrutura organizatória do MP e na distribuição funcional dos magistrados pelas diferentes fases do processo penal. Importa ter presente que o magistrado responsável pela direção do inquérito e pela acusação não é, em regra, o mesmo que intervém em julgamento, o que faz com que a apreciação da suficiência de indícios e da prova produzida possa ser objeto de uma valoração diferente em cada fase processual, sem que isso represente uma atuação contraditória ou arbitrária. Esta solução evidencia a autonomia funcional dos magistrados do MP na prossecução da legalidade, desde que as posições assumidas se encontrem objetivamente fundamentadas nos elementos adquiridos no processo.

---

[144] Nesse sentido, ANTÓNIO PEREIRA MADEIRA, *Código de Processo Penal Comentado*, anotação ao artigo 401.º, p. 1252 e LUÍS OSÓRIO DA GAMA e CASTRO DE OLIVEIRA BATISTA, Comentário ao artigo 647.º do Código de Processo Penal de 1929, *Comentário ao Código de Processo Penal Português*, 6.º vol., Coimbra: Coimbra Editora, 1934, pp. 315 – 316.

[145] Cf. JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e NUNO BRANDÃO, *Direito Processual Penal*, pp. 132 – 133

[146] Mais precisamente no subcapítulo 1.1, §7.

[147] Segundo JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, "Do princípio da 'objetividade' ao princípio da 'lealdade' do comportamento do Ministério Público no processo penal", *Direito Processual Penal: Estudos,* pp. 244.

Desse modo, a possibilidade de o MP recorrer em benefício do arguido confirma que a sua atuação processual não se encontra definitivamente vinculada às posições anteriormente assumidas ao longo do processo. Precisamente por isso, essas não deverão ser apreciadas de acordo com critérios puramente formais, devendo atender à conformidade da decisão com o ordenamento jurídico e à sua correção material.

3.3.4 Recurso do MP na salvaguarda das garantias de defesa

Existem situações em que o MP não recorre necessariamente para obter uma solução mais favorável ao arguido em termos materiais, mas para assegurar o respeito pelas garantias fundamentais que conformam o processo penal[148]. Assim, as garantias de defesa não se reconduzem a interesses subjetivos do arguido, assumindo a natureza de elementos estruturantes de um processo penal justo e equitativo, constitucional e convencionalmente assegurado pelos artigos 32.º, n.º 1 da CRP e 6.º da CEDH.

Partindo desta premissa, um processo penal justo e equitativo pressupõe que os sujeitos processuais possam apresentar ao tribunal os argumentos de facto e de direito relevantes para a decisão. Trata-se de uma exigência própria do Estado de Direito democrático, no qual a administração da justiça, realizada em nome do povo, pressupõe a correção material das decisões, bem como a observância das garantias processuais que orientam a sua formação[149].

Por conseguinte, a violação de garantias fundamentais de defesa pode justificar a intervenção recursória do MP, mesmo quando a decisão proferida se revela materialmente favorável à pretensão acusatória inicialmente sustentada. Nestas situações, o que se encontra em causa é a legitimidade do procedimento que conduziu à sua obtenção e não o resultado que se alcançou.

Esta realidade torna-se evidente em situações em que a condenação do arguido assenta numa gravação obtida em violação das regras legais de produção de prova (artigos 167.º, n.º 1,

[148] Este poder é delimitado pelas atribuições e pela posição processual do MP, que o vinculam à prossecução da legalidade e à correção de decisões judiciais desconformes com o direito, MARIA JOÃO ANTUNES, *Direito Processual Penal,* p. 131.
[149] Na mesma linha, FERNANDO PEREIRA RODRIGUES, *O novo processo civil e os princípios estruturantes*, pp. 190 – 192 defendendo uma conceção de justiça processual assente no respeito pelas garantias fundamentais que integram a ideia de processo justo e equitativo.

126.º, ambos do CPP, e 32.º n.º 8 da CRP). Num exemplo desta natureza, ainda que os elementos probatórios apontem para a condenação do arguido, o MP pode entender que a decisão se encontra juridicamente comprometida por assentar numa prova inadmissível, e, nessa medida, através do recurso, irá reagir para que essa ilegalidade seja corrigida.

O mesmo acontece quando o tribunal baseia a sua decisão num fundamento jurídico sobre o qual o arguido nunca teve a possibilidade de exercer o contraditório. Desse modo, o MP pode considerar que a decisão foi proferida com uma compressão intolerável das garantias de defesa, reagindo através do recurso para assegurar o respeito pelo artigo 32.º, n.º 5 da CRP e pela exigência de um processo penal justo e equitativo.

Ainda podemos considerar o caso em que o tribunal profere uma decisão condenatória sem explicitar de forma adequada os factos que considerou provados, os critérios de valoração da prova ou o percurso lógico-jurídico que conduziu à sua convicção. Não podemos olvidar que o dever de fundamentação das decisões judiciais consagrado no artigo 205.º da CRP constitui uma garantia essencial de transparência, controlo e legitimação do exercício da função jurisdicional. Por essa razão, a insuficiência de fundamentação pode determinar a nulidade da sentença nos termos dos artigos 374.º, n.º 2, e 379.º, n.º 1, al. a), ambos do CPP.

Os exemplos que referimos demonstram que a atuação recursória do MP pode justificar-se pela exigência de assegurar a validade e a legitimidade do próprio procedimento penal independentemente de daí resultar, ou não, uma solução materialmente mais favorável ao arguido. Consequentemente, o interesse em agir não decorre da proteção de um interesse subjetivo do arguido, mas da exigência de impedir que uma decisão penal se consolide com fundamento num procedimento processualmente ilegítimo.

Sem qualquer dúvida, estas situações corroboram a ideia de que a admissibilidade do recurso do MP não pode ser aferida exclusivamente em função da atuação processual que desenvolveu ao longo do processo, sob pena de se privilegiar uma exigência de coerência formal em detrimento da própria legalidade do procedimento. Torna-se, assim, imperativo proceder a uma apreciação crítica das soluções acolhidas pela doutrina e pela jurisprudência, de modo a delimitar a solução que melhor se harmoniza com a posição constitucionalmente atribuída ao MP no processo penal.

3.4 O interesse em agir do MP: proposta interpretativa

A análise desenvolvida ao longo da nossa investigação evidencia que a questão do interesse em agir do MP no âmbito dos recursos penais continua longe de reunir um entendimento uniforme, tanto na doutrina como na jurisprudência. Chegados a este ponto, importa tomar posição relativamente à questão central que atravessa a presente dissertação: poderá o MP recorrer de uma decisão que coincide com a posição por si anteriormente assumida no processo?

Como se analisou, o AUJ n.º 5/94 respondeu afirmativamente a esta questão, reconhecendo ao MP legitimidade e interesse em agir para recorrer mesmo de decisões que se revelem conformes com a sua posição processual previamente defendida, estando subjacente a este entendimento uma conceção ampla dos poderes recursórios do MP, decorrente das atribuições que lhe são acometidas enquanto órgão de administração da justiça.

Em sentido oposto, o AUJ n.º 2/2011 procedeu a uma revisão daquela orientação jurisprudencial, concluindo que o MP não dispõe de interesse em agir para recorrer de decisões concordantes com a posição por si expressa no processo. Este entendimento assenta numa valorização acrescida da coerência e lealdade processual, atribuindo uma relevância determinante à conduta processual do magistrado ao longo do processo.

A questão fundamental reside, assim, na delimitação do pressuposto processual do interesse em agir do MP. Trata-se de uma matéria controvertida, sobretudo porque nenhuma das soluções acolhidas pela jurisprudência uniformizadora se mostra inteiramente satisfatória. Enquanto o AUJ n.º 5/94 tende a admitir de forma excessivamente ampla o interesse em agir do MP, o AUJ n.º 2/2011 aproxima-se de uma solução de sentido inverso, igualmente desmedida. Por essa razão, não acompanhamos integralmente nenhum destes entendimentos, considerando que ambos assentam em formulações excessivamente rígidas para um pressuposto cuja verificação deve depender das concretas circunstâncias do caso.

O interesse em agir representa um pressuposto processual de natureza eminentemente concreta, cuja verificação depende das particularidades do caso submetido à apreciação do tribunal. A sua função consiste precisamente em operar como critério de seleção da recorribilidade, permitindo distinguir, entre as decisões abstratamente suscetíveis de recurso, aquelas relativamente às quais existe uma utilidade processual efetiva na intervenção da

instância superior[150]. Em virtude disso, a existência ou inexistência deste pressuposto não pode resultar de soluções automáticas desligadas das circunstâncias concretas do processo.

É precisamente neste ponto que se revelam as principais fragilidades dos entendimentos consagrados pelos AUJ n.º 5/94 e n.º 2/2011. Apesar de partirem de premissas distintas, ambos acabam por formular soluções tendencialmente abstratas quanto à aferição do interesse em agir do MP, dispensando uma apreciação da efetiva utilidade prática do recurso no caso em apreço. Este resultado dificilmente se concilia com a própria natureza deste pressuposto processual, cuja verificação exige uma ponderação concreta das circunstâncias do caso e dos fundamentos que justificam a intervenção da instância de recurso.

Sendo o AUJ n.º 2/2011 a orientação jurisprudencial atualmente prevalecente, entendemos, contudo, que o mesmo não deve ser interpretado como estabelecendo uma proibição absoluta de recurso por parte do MP. Conforme se procurou demonstrar, o interesse em agir exige uma análise casuística do cenário de cada caso. Assim sendo, a mera coincidência entre a decisão recorrida e a posição anterior do MP não permite concluir, *per se*, pela inexistência de interesse em agir, uma vez que o recurso pode continuar a revelar uma utilidade objetiva para a correta aplicação do direito.

Em nosso entender, o percurso processual do magistrado deverá ser considerado como um elemento relevante na apreciação do interesse em agir, mas não como um critério determinante na exclusão da possibilidade de recurso. Corre-se, assim, o risco de desconsiderar a complexidade de cada caso e de comprometer a análise individualizada que a natureza deste pressuposto processual reclama.

Acresce que a própria natureza dinâmica do processo penal impede que a formação da convicção jurídica do magistrado seja encarada como um momento estanque ou definitivamente encerrado com a apresentação das alegações finais[151]. Ao longo do iter processual, ou mesmo após a prolação da decisão, podem revelar-se aspetos que justifiquem uma reavaliação do enquadramento jurídico anteriormente perfilhado, como por exemplo a identificação de erros

[150] Cf. PEDRO SOARES DE ALBERGARIA, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, anotação ao artigo 401.º, p. 86.
[151] Nesse sentido, HELENA MORÃO, *Direito Processual Penal dos Recursos,* p. 144.

de direito, incorretas qualificações jurídicas dos factos, insuficiências da fundamentação ou consequências jurídicas inicialmente não ponderadas.

Nestas circunstâncias, a alteração do posicionamento processual do magistrado não deve ser automaticamente interpretada como uma atuação contraditória ou processualmente censurável. Pelo contrário, pode representar o resultado de uma reflexão jurídica mais aprofundada e de uma renovada ponderação dos elementos relevantes do caso, em consonância com a função do MP enquanto garante da legalidade e da realização da justiça.

Aliás, como se procurou demonstrar anteriormente, a autonomia técnica dos magistrados do MP pressupõe uma efetiva liberdade de apreciação jurídica, a qual não se extingue com a emissão de um parecer ou tomada de posição processual. Na verdade, a formação da convicção jurídica constitui um processo suscetível de evolução à medida que o magistrado reflete sobre os elementos do caso e sobre as implicações jurídicas da decisão proferida.

O facto de se impedir o recurso com fundamento exclusivo na divergência entre o entendimento inicialmente manifestado pelo magistrado e aquele que vem a sustentar em momento posterior, poderá traduzir-se numa compressão excessiva da sua autonomia técnica. Esta perspetiva ignora que a alteração da posição pode resultar não de incoerência ou arbitrariedade, mas antes da identificação de um erro jurídico ou da necessidade de adotar uma solução mais conforme com o direito aplicável e com as exigências de justiça do caso.

Além disso, não podemos ser indiferentes aos efeitos práticos que uma interpretação rígida do AUJ n.º 2/2011 tem vindo a produzir. A este propósito, merece particular destaque o despacho vinculativo emitido pela Procuradora-Geral do Porto[152], através do qual se determinou que os magistrados do MP não deveriam requerer a absolvição dos arguidos nem promover o arquivamento em determinados processos de maior complexidade.

Esta realidade evidencia que a questão deixou de se situar apenas no plano teórico. Desse modo, a interpretação jurisprudencial uniformizada tende a criar incentivos para a adoção de estratégias processuais que não se relacionam diretamente com a procura da solução juridicamente mais adequada. O magistrado pode sentir-se levado a evitar um pedido de

[152] https://expresso.pt e a esse propósito o artigo de opinião de ANDRÉ LAMAS LEITE em https://www.publico.pt.

absolvição, não por considerar existir prova suficiente para a condenação, mas por recear perder, numa fase posterior, a possibilidade de recorrer da decisão.

Por outro lado, a preocupação do magistrado deixa de incidir exclusivamente sobre a legalidade e a justiça da decisão a proferir, passando também a abranger a preservação da sua capacidade recursória. Em consequência, a atuação processual do magistrado pode tornar-se artificialmente moldada pela necessidade de salvaguardar futuras possibilidades de recurso, em detrimento da posição que, naquele momento, considera mais correta. Nesse seguimento, entendemos que a solução jurisprudencial não deve criar incentivos processuais suscetíveis de instrumentalizar a atuação do MP ou de condicionar o exercício das suas funções.

Importa, contudo, esclarecer que a defesa de uma apreciação casuística do interesse em agir não significa reconhecer ao MP uma faculdade irrestrita de recorrer. A divergência relativamente à posição anteriormente manifestada deve basear-se em fundamentos objetivos e juridicamente relevantes, como a identificação de uma incorreta apreciação da prova, de um erro de direito ou da necessidade de assegurar a correta aplicação da lei. Não basta, por isso, uma mera mudança de opinião do magistrado, mas que a mesma resulte de uma evolução processual ou de uma reponderação fundada.

Logo, o processo penal não se destina à proteção de interesses pessoais dos magistrados nem à salvaguarda da coerência entre as diversas posições por estes expressas no processo[153]. Por essa razão, o interesse em agir do MP não pode ser reconduzido a um interesse pessoal do procurador, devendo antes ser compreendido à luz da função institucional que lhe é atribuída no processo penal.

Ainda, a nosso ver, a concordância com os factos dados como provados não significa, necessariamente, concordância com a decisão proferida. Ora, o magistrado pode aceitar integralmente a factualidade apurada e, ainda assim, discordar da qualificação jurídica atribuída aos factos ou da interpretação normativa seguida pelo tribunal[154]. Nestas situações, o recurso continua a poder desempenhar uma função útil, permitindo a reapreciação de questões jurídicas que o MP considere incorretamente decididas.

---

[153] Assim, HELENA MORÃO, *Direito Processual Penal dos Recursos,* p. 145.

[154] Como o propugna, ANDRÉ LAMAS LEITE, "O Ministério Público: o seu estatuto e a promoção da ação penal no quadro da legalidade democrática", *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 34, n.º 3, Gestlegal, 2024, p. 445.

Além disso, ambos os acórdãos uniformizadores foram submetidos ao controlo de constitucionalidade pelo TC, tendo sido julgados conformes à CRP. Este dado revela que a problemática em análise não se resolve através de uma resposta constitucional única e inequívoca. Pelo contrário, demonstra que tanto a solução acolhida pelo AUJ n.º 5/94 como a consagrada no AUJ n.º 2/2011 podem encontrar fundamento constitucional, desde que consideradas nos respetivos contextos argumentativos.

Nessa medida, a constitucionalidade de ambos os entendimentos evidencia que a CRP não impõe uma solução rígida para a delimitação do interesse em agir do MP. Antes permite uma interpretação mais equilibrada e flexível, capaz de atender às particularidades do caso concreto. Assim, a resposta para esta problemática parece residir numa posição intermédia, que valorize o comportamento processual do MP como elemento de ponderação, sem o converter num critério autónomo e determinante para afastar a admissibilidade do recurso.

Segundo a posição que defendemos, o AUJ n.º 2/2011 deve ser interpretado como estabelecendo uma presunção de falta de interesse em agir sempre que a decisão recorrida acompanhe o sentido da intervenção processual do MP. Porém, essa presunção deve poder ser afastada sempre que sejam demonstradas razões objetivas que justifiquem a alteração da posição inicialmente adotada e que evidenciem a utilidade concreta do recurso.

Uma solução desta natureza iria permitir preservar a finalidade subjacente ao AUJ n.º 2/2011, nomeadamente a proteção da lealdade e da coerência processuais, sem sacrificar a análise casuística que a natureza do interesse em agir necessariamente reclama. Em alternativa, sempre que o MP pretendesse recorrer de uma decisão conforme à posição por si sustentada no processo, deveria recair sobre si um dever acrescido de fundamentação, expondo as razões que justificam a alteração do seu entendimento, o erro jurídico que identifica na decisão recorrida e a utilidade concreta que atribui à intervenção da instância superior.

Dessa forma, concluímos que o MP não deve dispor da faculdade de recorrer sempre, mas também não deve ficar automaticamente impedido de o fazer. O interesse em agir deverá ser apreciado em função das particularidades de cada caso e a convergência entre a decisão recorrida e o sentido da atuação processual do MP deve constituir apenas um indício e não um critério decisivo. Caberá ao tribunal averiguar se existem razões objetivas que justifiquem a alteração de posição e se o recurso possui uma utilidade processual concreta.

Nas palavras de PIERO CALAMANDREI: "Entre todos os cargos judiciários, o mais difícil, segundo me parece, é o do Ministério Público. Este como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um juiz. Advogado sem paixão, juiz sem imparcialidade, tal é o absurdo psicológico no qual o Ministério Público, se não adquirir o sentido de equilíbrio, se arrisca, momento a momento, a perder, por amor da sinceridade, a generosa combatividade do defensor ou, por amor da polémica, a objectividade sem paixão do magistrado"[155].

Mais de meio século depois, as palavras do autor mantêm atualidade. A complexidade da função do MP impede soluções assentes em critérios rígidos, exigindo antes uma ponderação equilibrada e específica de cada situação. É nesse equilíbrio que, a nosso ver, deve ser procurada a solução para a problemática do interesse em agir.

Conclusão

A análise realizada levou-nos a compreender que a problemática do interesse em agir do MP não pode ser resolvida através de respostas absolutas. Nem a atribuição demasiado ampla do poder de recorrer, acolhida pelo AUJ n.º 5/94, nem a exclusão automática desse poder, consagrada pelo AUJ n.º 2/2011, parecem oferecer uma solução satisfatória à luz da natureza e das funções constitucionalmente atribuídas ao MP.

A investigação permitiu ainda concluir que a divergência entre estes acórdãos não se esgota na determinação da existência de interesse em agir do MP. Na realidade, esta controvérsia reflete diferentes posições relativamente ao papel institucional desta magistratura, à própria extensão da sua autonomia técnica e à forma como esta se articula com a respetiva organização hierárquica, bem como à difícil conciliação entre as exigências de lealdade processual e a prossecução da legalidade.

Verificou-se, ainda, que a hierarquia e a autonomia não constituem realidades incompatíveis, mas dimensões complementares de uma mesma magistratura. A organização

[155] *Elogio dei Giudici da un Avvocato*, Milano: Ponte Alle Grazie, 1949, p. 40, tradução de ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA PINTO, *A Tramitação Processual Penal*, p. 71.

hierárquica assegura a unidade institucional do MP, enquanto a autonomia técnica garante que a sua atuação permaneça orientada por critérios de legalidade, objetividade e, sobretudo, justiça.

Nessa circunstância, entendemos que o interesse em agir do MP deve ser apreciado casuisticamente, atendendo às concretas particularidades de cada situação. O facto de a decisão recorrida corresponder ao entendimento anteriormente defendido pelo agente do MP não deve, *per se*, impedir a interposição de recurso. Tal situação deverá antes ser considerada um dos elementos a valorar pelo tribunal, em conjunto com a existência de fundamentos objetivos que legitimem a mudança de posição e com a efetiva utilidade processual da impugnação.

Só uma solução desta natureza permite compatibilizar as exigências de lealdade processual com a autonomia funcional dos magistrados do MP e com a sua missão constitucional de defesa da legalidade democrática. Mais do que assegurar uma estrita continuidade entre as diversas posições assumidas ao longo do processo, importa que a atuação do MP permaneça fiel às finalidades institucionais que justificam a sua intervenção.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, PAULO PINTO DE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 4ª ed., Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, pp. 1051 – 1056.

ALMEIDA, CARLOS FERREIRA DE, *Direito Comparado Ensino e Método*, Lisboa, Cosmos, 2000.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*, vol. I, 2ª ed., Coimbra: Almedina, 2005.

ANTUNES, MARIA JOÃO, *Direito Processual Penal*, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 2021.

BARRETO, IRENEU CABRAL, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Anotada*, 2ª ed., anotação ao artigo 6.º, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, pp. 173 – 266.

BEULKE, WERNER e SWOBODA, SABINE, *Strafprozessrecht*, 15. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, 2020.

CALAMANDREI, PIERO, *Elogio dei Giudici da un Avvocato*, Milano: Ponte Alle Grazie, 1949.

CANOTILHO, JOSÉ GOMES E MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, *artigos 108.º a 296.º*, 4ª ed., anotações aos artigos 219.º e 220.º, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 599 – 610.

CLUNY, ANTÓNIO, *Pensar o Ministério Público Hoje*, Lisboa: Edições Cosmos, 1997.

CORDEIRO, ANTÓNIO MANUEL DA ROCHA E MENEZES, *Da boa fé no direito civil*, vol. II, Coimbra: Almedina, 1984.

COSTA, EDUARDO MAIA, "Ministério Público em Portugal", em *Ministério Público II – Democracia*, São Paulo: Editora Atlas S.A, 1999, pp. 44 – 53.

DIAS, JOÃO PAULO, FERNANDO, PAULA e Lima, TERESA MANECA, *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*, Coimbra: Almedina, 2008.

DIAS, JOÃO PAULO, *O Ministério Público no Acesso ao Direito e à Justiça*, Coimbra: Almedina, 2013.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, *Clássicos Jurídicos: Direito Processual Penal*, vol. I, 1ª ed. de 1974, Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, "Sobre a instituição do Ministério Público, Hoje e Aqui", *Ministério Público: Que Futuro?*, Lisboa: INCM, 2012, pp. 155 – 170.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO e Brandão, NUNO, *Direito Processual Penal: Os Sujeitos Processuais*, Coimbra: GESTLEGAL, 2022.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, "Do princípio da 'objetividade' ao princípio da 'lealdade' do comportamento do Ministério Público no processo penal", originariamente publicado na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 128.º, 1996 e atualmente publicado em *Direito Processual Penal: Estudos*, 1ª ed., Coimbra: GESTLEGAL, 2024, pp. 227 – 254.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, "O dever de obediência hierárquica e a posição do Ministério Público no Processo Penal", originariamente publicado na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 106.º, 1973-74 e atualmente publicado em *Direito Processual Penal: Estudos*, 1ª ed., Coimbra: GESTLEGAL, 2024, pp. 25 – 45.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO, "Sobre os Sujeitos Processuais no Novo Código de Processo Penal", originariamente publicado em *O Novo Código de Processo Penal – Jornadas de Direito Processual Penal*, Almedina, 1988 e atualmente publicado em *Direito Processual Penal: Estudos*, 1ª ed., Coimbra: GESTLEGAL, 2024, pp. 147 – 179.

ELOY, LUÍS, "Ministério Público: do século XIX ao século XXI", em *O Ministério Público na Europa*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, pp. 139 – 147.

GAMA, LUÍS OSÓRIO DA e BATISTA, CASTRO DE OLIVEIRA, Comentário ao artigo 647.º do Código de Processo Penal de 1929, *Comentário ao Código de Processo Penal Português*, 6.º vol., Coimbra: Coimbra Editora, 1934, pp. 309 – 317.

GASPAR, ANTÓNIO HENRIQUES, "Ministério Público, hierarquia e processo penal", *Revista do Ministério Público – Ministério Público: Instrumento do executivo ou órgão do poder judicial?*, IV Congresso do Ministério Público, Cadernos da Revista do Ministério Público: 6, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1995, pp. 79 – 91.

GONÇALVES, MANUEL LOPES MAIA, *Código de Processo Penal: Anotado e comentado*, 11.º ed., anotação ao artigo 401.º do CPP, Coimbra: Almedina, 1999, pp. 723 – 725.

GONÇALVES, MARCO CARVALHO, "Direito a um processo equitativo e público", *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*, vol. II, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019, pp. 931 – 964.

LEITE, ANDRÉ LAMAS, "O Ministério Público: o seu estatuto e a promoção da ação penal no quadro da legalidade democrática", *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 34, n.º 3, Gestlegal, 2024, pp. 395 – 447.

MACHADO, JOÃO BAPTISTA, *Obra Dispersa*, vol. I, Braga: SCIENTIA IVRIDICA, 1991.

MARUJO, JOÃO PIRES, *Do Agravamento da Responsabilidade do Arguido em Segunda Instância: Uma perspetiva sobre a constitucionalidade do Regime do Código de Processo Penal*, Coimbra: Almedina, 2024.

MENDES, PAULO DE SOUSA, *Lições de Direito Processual Penal*, 10º reimp. da edição de Setembro de 2013, Coimbra: Almedina, 2022.

MESQUITA, PAULO DÁ, *Direcção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MIRANDA, JORGE e Medeiros, RUI, *Constituição da República Portuguesa*, Tomo III, *artigos 202.º a 296.º*, anotação ao artigo 219.º, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 201 – 241.

MORÃO, HELENA, *Direito Processual Penal dos Recursos*, Coimbra: Almedina, 2024.

MOURA, JOSÉ SOUTO DE, "Inquérito e instrução", *O Novo Código de Processo Penal – Jornadas de Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 1988, pp. 83 – 145.

MOURA, JOSÉ SOUTO DE, "Sobre Justiça e sobre o Ministério Público", disponível em https://www.stj.pt/publicacoes/

NEVES, ANTÓNIO CASTANHEIRA, *Sumários de processo criminal*, Coimbra: João Abrantes, 1968.

NUNES, DUARTE RODRIGUES, *Curso de Direito Processual Penal: Noções Gerais; Elementos do Processo Penal*, Tomo I, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2023.

PASTOR, JOSÉ MARTÍN, MARQUES, PEDRO GARCIA e Azevedo, LUÍS ELOY, *O Ministério Público na Europa*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

PEREIRA, RUI SOARES e CAIRES, JOÃO GOUVEIA DE, *Processo Penal: Aspetos Gerais; Sujeitos e Participantes Processuais; Processo Comum e Processos Especiais; Medidas de Coação e de Garantia Patrimonial*, Coimbra: Almedina, 2023.

PEREIRA, RUI, "O domínio do Inquérito pelo Ministério Público", *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 119 – 131.

PERROT, ROGER, *Institutions Judiciaires*, 10e édition, Paris: Montchrestien, 2002.

PINTO, ANTÓNIO AUGUSTO TOLDA, *A Tramitação Processual Penal*, 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

PIZZORUSSO, ALESSANDRO, *L'organizzazione della giustizia in Italia: La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Nuova ed. riveduta e aggiornata, Torino: Giulio Einaudi, 1985.

RODRIGUES, CUNHA, "Recursos", *O Novo Código de Processo Penal – Jornadas de Direito Processual Penal*, Coimbra: Almedina, 1988, pp. 381 – 400.

RODRIGUES, CUNHA, "Ministério Público", em *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. V, Lisboa, 1993, pp. 501 – 597.

RODRIGUES, CUNHA, *Em nome do Povo*, Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

RODRIGUES, FERNANDO PEREIRA, *O novo processo civil e os princípios estruturantes*, Coimbra: Almedina, 2013.

ROXIN, CLAUS, *Derecho Procesal Penal*, 2ª reimp., Buenos Aires: Editores del Puerto, 2003.

SANTOS, MANUEL SIMAS, "Revisão do Processo Penal: Os Recursos", *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: Coimbra Editora, 2009, pp. 163 – 206.

SILVA, GERMANO MARQUES DA, *Curso de Processo Penal*, vol. III, 2ª ed., Lisboa: Verbo, 1999.

SOEIRO, RENATA, "A intervenção hierárquica do Ministério Público: da admissibilidade de ordens hierárquicas no inquérito", *Revista do Ministério Público 175*, Ano 44, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2023, pp. 105 – 145.

SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, "Reflexões sobre a legitimidade das partes em processo civil", *Cadernos de Direito Privado*, n.º 1, Braga: CEJUR, 2003, pp. 3 – 6.

VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Processo Penal,* Tomo I, Coimbra: Almedina, 2004.

VENTINHAS, ANTÓNIO, "A hierarquia no Ministério Público", *Revista do Ministério Público 169*, Ano 43, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2022, pp. 9 – 106.

VILALONGA, JOSÉ MANUEL, "Direito de Recurso em Processo Penal", *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 367 – 392.

VVAA, *Código de Processo Penal Comentado*, 3.ª ed. revista, anotação ao artigo 401.º, Coimbra: Almedina, 2021, pp. 1251 – 1261.

VVAA, *Comentário Judiciário do Código de Processo Penal*, Tomo V - artigos 399.º a 524.º, anotação ao artigo 401.º, Coimbra: Almedina, 2024, pp. 85 – 103.

Jurisprudência

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 361/2016, 2ª secção, (João Cura Mariano), proc. n.º 884/15, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 159/2004 (Benjamim Rodrigues), 2ª secção, proc. n.º 472/03, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 44/2004 (Maria Fernanda Palma), 2ª secção, proc. n.º 636/2003, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 39/2004 (Paulo Mota Pinto), 2ª secção, proc. n.º 124/03, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 291/02, 1ª secção, (Artur Maurício), proc. n.º 388/02, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 254/92, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 175, de 31/7/1992, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt e https://diariodarepublica.pt

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22-01-2014, (Santos Cabral), processo n.º 144/13.9YRLSB.S1, disponível em https://www.dgsi.pt

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2011 (Série I, n.º 19/2011, de 27/01/2011), disponível em https://diariodarepublica.pt

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 5/94 (Série I-A, n.º 289, de 16/12/1994), disponível em https://diariodarepublica.pt

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 6-12-2018, (Margarida Sousa), n.º proc. 105/16.6T8FAF.G1.G1, disponível em https://www.dgsi.pt