

DENÚNCIA

apresentada ao abrigo do artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
por incumprimento sistémico do Direito da União Europeia pela República Portuguesa

Denunciante: NORMA – Associação para a Proteção dos Direitos Civis e Sociais, pessoa coletiva n.º 509094147, Rua Actor João Rosa, n.º 22, R/C esquerdo, 1900-021 Lisboa, Portugal, direitos@difusos.pt

Estado-Membro denunciado: República Portuguesa

Disposições do Direito da União invocadas: artigos 47.º, 48.º, 51.º e 52.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; artigos 2.º, 3.º e 10.º da Diretiva (UE) 2016/343; artigos 82.º, n.º 2, alínea b), e 325.º TFUE; Regulamento (UE) 2017/1939; Diretiva (UE) 2017/1371

I. SÍNTESE DA DENÚNCIA

1. A NORMA – Associação para a Proteção dos Direitos Civis e Sociais denuncia à Comissão Europeia que o sistema processual penal português **não assegura à pessoa suspeita ou arguida qualquer limite temporal final juridicamente vinculativo à investigação criminal, nem uma via jurisdicional apta a fazer cessar uma investigação cuja duração se tornou irrazoável**. Este resultado decorre da conjugação de dois elementos: o artigo 276.º do Código de Processo Penal (CPP) fixa «prazos de duração máxima do inquérito»; a jurisprudência consolidada e o próprio Ministério Público qualificam esses prazos como meramente ordenatórios, isto é, sem qualquer consequência jurídica quando ultrapassados.
2. Nesse sistema, o único limite verdadeiramente extintivo do poder estadual de investigar uma pessoa determinada é a prescrição do procedimento criminal, cujos prazos, fixados no artigo 118.º do Código Penal entre dois e quinze anos e sujeitos a suspensão e interrupção, são incomparavelmente superiores aos seis a dezoito meses que a lei processual designa como duração máxima do inquérito.
3. Este resultado é imputável à República Portuguesa. A responsabilidade do Estado-Membro afere-se pela legislação nacional tal como interpretada e aplicada pelos seus tribunais (Acórdão *Comissão c. Itália*, C-129/00); e, neste caso, a interpretação é assumida pelo próprio Estado: em 28 de maio de 2026, perante a Assembleia da República, o Procurador-Geral da República afirmou que os prazos máximos de duração do inquérito «têm natureza meramente ordenadora».
4. A situação encontra-se no âmbito de aplicação do Direito da União (artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais) sempre que o inquérito constitua aplicação desse Direito, o que sucede em quatro categorias de casos: as investigações da Procuradoria Europeia

conduzidas em Portugal segundo o CPP; os inquéritos por infrações lesivas dos interesses financeiros da União; os inquéritos que envolvem instrumentos de reconhecimento mútuo; e, de modo geral, todos os processos penais no que respeita aos direitos harmonizados pelas diretivas relativas aos direitos processuais, designadamente a Diretiva (UE) 2016/343, aplicável desde o momento em que a pessoa é suspeita.

5. Nesse âmbito, o regime denunciado é incompatível com o artigo 47.º da Carta, que garante o direito a uma ação efetiva e a uma decisão em prazo razoável e que deve ser lido, por força do artigo 52.º, n.º 3, em conformidade com os artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), e com o artigo 48.º da Carta conjugado com os artigos 3.º e 10.º da Diretiva (UE) 2016/343, tal como interpretados, entre outros, nos Acórdãos *Kolev e outros* (C-612/15) do Tribunal de Justiça e *Kudła c. Polónia* e *Scordino c. Itália* do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.
6. A questão não é abstrata. Os dados oficiais revelam uma pendência de inquéritos que passou de 252.669 no final de 2022 para 323.409 no final de 2024; três anos consecutivos em que o número de inquéritos findos ficou abaixo do número de inquéritos entrados; comarcas em que metade da pendência tem antiguidade superior a oito meses; inquéritos registados há mais de três e até seis anos; e centenas de pedidos de aceleração processual por ano.
7. Na criminalidade complexa, um estudo do Conselho Superior da Magistratura apurou uma duração média da fase de inquérito de três anos e oito meses, e o relatório de inspeção ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal identificou uma pendência média de três anos e sete meses e inquéritos instaurados em 2011 ainda em curso. A própria Comissão, no Relatório sobre o Estado de Direito de 2026, assinala atrasos significativos na fase de investigação em Portugal e o risco de prescrição de acusações graves antes da conclusão dos processos. O Ministério Público dispõe de um módulo informático especificamente destinado a registar as ultrapassagens dos prazos do artigo 276.º, pelo que os dados necessários à verificação do incumprimento existem e são obteníveis.
8. A NORMA requer, em consequência, que a Comissão registe a presente denúncia, solicite à República Portuguesa os dados identificados na secção XII, aprecie a compatibilidade do regime com o Direito da União e, se concluir pela incompatibilidade, promova a sua eliminação e, sendo necessário, dê início ao procedimento previsto no artigo 258.º TFUE.
9. A denúncia está organizada do seguinte modo: identificação da denunciante (II); delimitação do objeto (III); demonstração de que a matéria se situa no âmbito do Direito da União (IV); descrição do quadro legal português (V) e da interpretação que dele é feita (VI); caracterização do resultado normativo denunciado (VII); dados empíricos (VIII);

Direito da União violado (IX); subsunção e resposta às objeções previsíveis (X); questões submetidas (XI); pedido de informação (XII); pedido (XIII); conclusão (XIV).

II. DA DENUNCIANTE

10. A NORMA – Associação para a Proteção dos Direitos Civis e Sociais, pessoa coletiva n.º 509094147, com sede na Rua Actor João Rosa, n.º 22, R/C esquerdo, 1900-021 Lisboa, é uma associação portuguesa sem fins lucrativos que tem estatutariamente por finalidade a promoção e divulgação dos direitos fundamentais, dos direitos legalmente protegidos e dos direitos subjetivos dos cidadãos, bem como a salvaguarda de direitos e interesses difusos e de bens constitucionalmente protegidos (artigo 2.º dos Estatutos, disponíveis no sítio oficial das publicações do Ministério da Justiça, www.publicacoes.mj.pt).
11. A denúncia é apresentada no exercício das finalidades estatutárias da NORMA e ao abrigo do direito de qualquer pessoa denunciar à Comissão medidas ou práticas de um Estado-Membro que considere contrárias ao Direito da União, nos termos reconhecidos na Comunicação da Comissão «Direito da UE: melhores resultados através de uma melhor aplicação» (2017/C 18/02), que identifica as deficiências sistémicas dos sistemas nacionais como uma das prioridades da ação da Comissão.

III. DELIMITAÇÃO DO OBJETO

12. Para que a Comissão possa apreciar a denúncia nos seus exatos termos, importa fixar com precisão o que se denuncia e o que não se denuncia.
13. **Não se denuncia** a ausência de prazos legais para o inquérito criminal: o Direito português estabelece-os. Não se pede a reapreciação de qualquer processo individual, a anulação de decisão jurisdicional nacional ou a reparação de pessoa determinada. Não se sustenta que o Direito da União imponha um número uniforme de meses para todas as investigações, nem que todo o inquérito que exceda oito meses deva ser automaticamente arquivado. Não se põe em causa a independência dos tribunais portugueses nem a legitimidade de o Estado dispor do tempo necessário para investigar criminalidade complexa.
14. **Denuncia-se** o resultado normativo global produzido pela combinação de três elementos: (i) a lei fixa «prazos de duração máxima» do inquérito, contados a partir do momento em que a investigação se dirige contra pessoa determinada; (ii) a jurisprudência consolidada recusa a esses prazos qualquer eficácia preclusiva, sem que da sua ultrapassagem nasça outro limite temporal final; (iii) o ordenamento não coloca à disposição do suspeito ou arguido um remédio jurisdicional, independente do Ministério Público, apto a declarar irrazoável a duração da investigação e a fazê-la cessar.

15. Ou seja: esta combinação redundante, na prática, no incumprimento generalizado dos prazos que o próprio ordenamento jurídico português estabelece e na inexistência, de facto, de um prazo efetivo para a investigação das suspeitas que impendem sobre os cidadãos, com violação dos mais elementares princípios de Estado de Direito (*rule of law*).
16. Trata-se, por conseguinte, de uma questão normativa, jurisprudencial e institucional de natureza horizontal. A regra denunciada aplica-se indistintamente a todos os inquéritos, incluindo os que constituem aplicação do Direito da União, o que confere ao incumprimento carácter sistémico.

IV. DA APLICABILIDADE DO DIREITO DA UNIÃO

17. A Carta dos Direitos Fundamentais vincula os Estados-Membros apenas quando estes aplicam o Direito da União (artigo 51.º, n.º 1). A NORMA não pretende contornar esta regra; pretende demonstrar que ela está preenchida. O artigo 276.º do CPP, e a interpretação que dele é feita, aplicam-se a todos os inquéritos portugueses sem distinção. Entre esses inquéritos há categorias inteiras que constituem, sem margem para dúvida, aplicação do Direito da União. São quatro.
18. **Primeira categoria: as investigações da Procuradoria Europeia.** O Regulamento (UE) 2017/1939 determina que as investigações da Procuradoria Europeia se regem pelo Regulamento e, no que este não regular, pelo direito nacional (artigo 5.º, n.º 3). Em Portugal, essas investigações são conduzidas por Procuradores Europeus Delegados sob a forma de inquérito e ficam, por isso, sujeitas ao artigo 276.º do CPP e à leitura que dele fazem os tribunais e o Ministério Público. Não se trata de um universo marginal: no final de 2025 estavam ativas em Portugal 102 investigações da Procuradoria Europeia, com um dano estimado de 952,2 milhões de euros, contra 69 no final de 2024. A própria Procuradoria Europeia assinalou à Comissão, para o Relatório sobre o Estado de Direito de 2026, que os meios que lhe são afetados em Portugal são insuficientes para o seu volume de trabalho.
19. **Segunda categoria: os inquéritos nacionais por infrações lesivas dos interesses financeiros da União.** O artigo 325.º TFUE e a Diretiva (UE) 2017/1371 impõem aos Estados-Membros o dever de combater estas infrações com medidas efetivas e dissuasoras. O Tribunal de Justiça já decidiu que as regras nacionais que delimitam no tempo a perseguição destas infrações, incluindo as regras sobre prescrição, se situam no âmbito do Direito da União (Acórdãos *Taricco*, C-105/14, e *M.A.S. e M.B.*, C-42/17) e que, ao aplicá-las, os Estados-Membros estão vinculados pela Carta (Acórdão *Åkerberg Fransson*, C-617/10).

20. **Terceira categoria: os inquéritos em que se aplicam instrumentos de reconhecimento mútuo**, como o mandado de detenção europeu, a decisão europeia de investigação ou as decisões de congelamento e de perda de bens. Quando emite ou executa um destes instrumentos, a autoridade portuguesa atua no âmbito do Direito da União; e a confiança mútua em que esses instrumentos assentam pressupõe, como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado, que o sistema nacional garanta efetivamente os direitos fundamentais das pessoas visadas.
21. **Quarta categoria, a mais ampla: as garantias processuais harmonizadas pelas diretivas adotadas ao abrigo do artigo 82.º, n.º 2, alínea b), TFUE**. As Diretivas 2012/13/UE, 2013/48/UE e (UE) 2016/343 aplicam-se a todos os processos penais nacionais, tenham ou não dimensão transfronteiriça. A Diretiva (UE) 2016/343 aplica-se, nos termos do seu artigo 2.º, «a todas as fases do processo penal, a partir do momento em que uma pessoa é suspeita». Sempre que estejam em causa os direitos que estas diretivas harmonizam, designadamente a presunção de inocência e o direito a uma via de recurso efetiva, a fase de inquérito de qualquer processo penal português constitui aplicação do Direito da União.
22. Foi exatamente por esta via que o Tribunal de Justiça, no Acórdão *Kolev e outros*, apreciou à luz do Direito da União o regime nacional relativo à duração da fase preliminar do processo penal e aos direitos dos arguidos nessa fase. A situação portuguesa coloca-se no mesmo plano.
23. Duas consequências decorrem do exposto. Primeira: a incompatibilidade denunciada, a verificar-se, afeta necessariamente inquéritos que constituem aplicação do Direito da União e pode, por isso, ser apreciada em procedimento de incumprimento. Segunda: porque o artigo 276.º do CPP é uma regra horizontal, o Estado Português não consegue distinguir, na sua aplicação, os inquéritos abrangidos pelo Direito da União dos restantes, pelo que a correção do incumprimento exige uma solução geral.

V. DO QUADRO NORMATIVO NACIONAL

24. Para que a denúncia possa ser apreciada mesmo por alguém sem conhecimento prévio do sistema português, descreve-se em seguida o regime legal relevante: os prazos do inquérito, a aceleração processual, a responsabilidade civil do Estado e a prescrição.

1. Os prazos de duração máxima do inquérito

25. O artigo 276.º do CPP, sob a epígrafe «Prazos de duração máxima do inquérito», determina no seu n.º 1 que o Ministério Público encerra o inquérito, arquivando-o ou

deduzindo acusação, no prazo de seis meses se houver arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação, ou de oito meses se os não houver.

26. Os n.os 2 e 3 elevam esses prazos, em função da criminalidade investigada e da excecional complexidade do procedimento, até ao máximo de dezoito meses. O legislador ponderou, pois, expressamente, as situações em que a investigação exige mais tempo, e fixou para elas prazos próprios. A ultrapassagem desses prazos alargados excede, por definição, o tempo que o próprio legislador considerou necessário para a investigação da criminalidade mais complexa.
27. Nos termos do n.º 4, os prazos contam-se a partir do momento em que o inquérito passa a correr contra pessoa determinada ou em que se verifica a constituição de arguido. O legislador associa, assim, o início do prazo não à mera existência administrativa de um processo, mas à individualização do poder de investigação sobre uma pessoa concreta, o que coincide com o critério adotado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos para a determinação do *dies a quo* do prazo razoável em matéria penal (cf. secção IX).
28. Os n.os 6 a 8 preveem que, violado o prazo, o magistrado titular comunique ao superior hierárquico as razões do atraso e o período necessário para concluir o inquérito; que o superior hierárquico possa avocar o processo, dando conhecimento ao Procurador-Geral da República, ao arguido e ao assistente; e que o Procurador-Geral da República possa determinar a aceleração processual nos termos do artigo 109.º.

2. A aceleração processual

29. Os artigos 108.º e 109.º do CPP preveem o incidente de aceleração processual, que pode ser requerido pelo arguido quando os prazos legais tiverem sido excedidos. Durante o inquérito, o pedido é decidido pelo Procurador-Geral da República, isto é, no interior da estrutura hierárquica da entidade que dirige a investigação. A decisão pode consistir na requisição de informações, na determinação de medidas organizativas ou na proposta de medidas disciplinares; não pode consistir na imposição de um termo final vinculativo à investigação nem na declaração jurisdicional de que o direito do arguido a uma decisão em prazo razoável foi violado.

3. A responsabilidade civil do Estado

30. A Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, prevê a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes da violação do direito a uma decisão em prazo razoável (artigo 12.º). Trata-se de um remédio exclusivamente indemnizatório e *ex post*: pressupõe a violação consumada, não a previne nem a faz cessar, e não interfere na continuidade da investigação.

4. A prescrição do procedimento criminal

31. O artigo 118.º do Código Penal fixa os prazos de prescrição do procedimento criminal em quinze, dez, cinco e dois anos, consoante a moldura penal aplicável, sujeitos às causas de suspensão e interrupção previstas nos artigos 120.º e 121.º, entre as quais figura a própria constituição de arguido. Interpretados os prazos do artigo 276.º como ordenatórios, a prescrição converte-se no único limite temporal juridicamente extintivo do poder de investigar uma pessoa determinada.

VI. DA INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL CONSOLIDADA E DA SUA IMPUTABILIDADE AO ESTADO

1. O entendimento dominante

32. A jurisprudência portuguesa qualifica de forma constante os prazos do artigo 276.º como meramente ordenatórios, entendendo que a sua ultrapassagem não determina a caducidade do inquérito, a invalidade dos atos posteriormente praticados nem a extinção do poder investigatório.
33. O Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 21 de agosto de 2018, processo n.º 85/15.5GEBRG-N.S1 (Anexo IV), considerou que o esgotamento dos prazos do artigo 276.º não determina, por si só, o encerramento da investigação nem a invalidade dos atos subsequentes. Este entendimento tem sido reiteradamente seguido pelos tribunais superiores, com a consequência assinalada na secção V.4: o limite verdadeiramente extintivo do poder de perseguição criminal é reconduzido à prescrição.
34. O entendimento é também o do próprio Ministério Público enquanto instituição. Na intervenção que proferiu em 28 de maio de 2026 perante a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, a propósito do Relatório da Lei de Política Criminal 2023-2025 e do relatório de inspeção ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), o Procurador-Geral da República respondeu às críticas relativas à prolongação de diligências para além do «prazo máximo de duração do inquérito» afirmando que os prazos máximos de duração do inquérito «têm natureza meramente ordenadora» (Anexo IX). A interpretação denunciada não é, pois, apenas jurisprudencial: é a posição oficial do titular da ação penal, comunicada ao Parlamento.
35. A questão chegou ao Tribunal Constitucional em 2025. No processo que deu origem ao Acórdão n.º 320/2025 (Anexo VI), a recorrente questionou precisamente a interpretação do artigo 276.º segundo a qual os respetivos prazos são meramente ordenatórios, invocando uma investigação que prosseguia há mais de quatro anos e sustentando que essa interpretação consente uma duração potencialmente perpétua do inquérito. O

Tribunal Constitucional não apreciou o mérito da questão, tendo o recurso terminado por razões relativas à delimitação normativa do respetivo objeto.

- 36.** O único precedente do Tribunal Constitucional nesta matéria é o Acórdão n.º 294/2008 (Anexo VI), que julgou não inconstitucional a norma do artigo 181.º, n.º 1, do CPP interpretada no sentido de poder manter-se a apreensão de depósitos bancários apesar de não ter sido deduzida acusação no prazo do artigo 276.º. Trata-se de uma decisão limitada a uma medida patrimonial concreta, que o próprio Tribunal teve o cuidado de não estender à validade constitucional de uma apreensão mantida indefinidamente. Não existe, assim, qualquer decisão do Tribunal Constitucional que tenha apreciado, em termos gerais, a admissibilidade constitucional de uma investigação sem limite temporal final efetivo e sem controlo jurisdicional da sua duração; a questão permanece em aberto no plano interno, o que reforça a utilidade da sua apreciação pela Comissão.

2. A existência de uma interpretação alternativa no próprio ordenamento

- 37.** O entendimento dominante não é o único juridicamente defendido em Portugal, o que demonstra que ele resulta de uma opção interpretativa e não de uma imposição do texto legal. No Acórdão de 9 de julho de 2015, processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1-9 (Anexo V), o Tribunal da Relação de Lisboa acolheu a interpretação segundo a qual os prazos de duração máxima do inquérito assumem natureza de caducidade, precisamente em atenção aos direitos fundamentais afetados pelo exercício prolongado do poder de investigação. A NORMA não ignora que esse acórdão veio a ser anulado pelo Supremo Tribunal de Justiça, por acórdão de 24 de setembro de 2015 (processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1.S1-5), com fundamento processual em violação de caso julgado, e não por rejeição do mérito da tese. O episódio demonstra duas coisas: que a leitura dos prazos como prazos de caducidade é juridicamente sustentável, a ponto de ter sido adotada por um tribunal superior e invocada perante o Tribunal Constitucional no processo que deu origem ao Acórdão n.º 320/2025; e que o sistema português nunca a apreciou definitivamente em sede de mérito.
- 38.** Na doutrina, Cláudia Cruz Santos tem sublinhado a conexão entre os prazos máximos de inquérito, os direitos fundamentais do arguido e o papel do juiz de instrução enquanto juiz das liberdades, chamando a atenção para o significado jurídico do decurso do período que a lei atribui ao Estado para investigar uma pessoa determinada. Paulo Dá Mesquita, em sentido contrário, sustenta que os prazos do artigo 276.º não produzem efeitos perentórios sobre o exercício da ação penal e integra a tutela do prazo razoável nos mecanismos de aceleração e de responsabilidade. Germano Marques da Silva, mesmo sem reconhecer natureza perentória aos prazos, qualifica a duração razoável como direito subjetivo do arguido e integra a dimensão temporal entre as exigências de efetividade das garantias do processo justo.

39. A divergência doutrinal permite separar duas questões que a jurisprudência dominante tende a confundir: uma é saber se o termo dos prazos do artigo 276.º deve produzir automaticamente a caducidade do inquérito; outra, distinta, é saber se, recusada essa consequência, é admissível que não exista qualquer outro limite temporal efetivo e jurisdicionalmente exigível à investigação. **É sobretudo esta segunda questão que a NORMA submete à Comissão.**

3. A imputabilidade ao Estado

40. A circunstância de o resultado denunciado decorrer, em parte relevante, da interpretação dos tribunais nacionais não obsta ao procedimento de incumprimento. No Acórdão *Comissão c. Itália*, C-129/00, o Tribunal de Justiça apreciou uma legislação nacional tal como interpretada e aplicada pelas autoridades administrativas e jurisdicionais do Estado-Membro, afirmando que, para efeitos da responsabilidade deste, deve considerar-se o alcance da legislação nacional tal como resulta da sua interpretação jurisprudencial consolidada.
41. Acresce que o resultado denunciado não é apenas tolerado pelos tribunais: é assumido pelo titular da ação penal perante o Parlamento e organizado pelo próprio Estado. Como se demonstra na secção VIII, a Procuradoria-Geral da República criou um módulo informático especificamente destinado ao registo das ultrapassagens dos prazos do artigo 276.º, o que evidencia que a ultrapassagem é tratada como ocorrência normal e gerida administrativamente, e não como situação patológica a que o ordenamento associe uma consequência jurídica.
42. A presente denúncia não pretende, pois, interferir na independência judicial, mas submeter à Comissão o resultado normativo global que decorre da combinação da lei processual, da interpretação jurisprudencial estabilizada e da prática institucional do Ministério Público.

VII. DO RESULTADO NORMATIVO: UMA INVESTIGAÇÃO SEM LIMITE FINAL E SEM REMÉDIO JURISDICIONAL

43. Examinado o quadro normativo e jurisprudencial, o resultado pode ser descrito com precisão através da análise de cada um dos mecanismos que o ordenamento português oferece ao suspeito ou arguido cuja investigação se prolonga para além do prazo legal.
44. **A ultrapassagem do prazo não produz consequência jurídica.** Qualificados como ordenatórios, os prazos do artigo 276.º não delimitam o poder de investigar: o Ministério Público pode prosseguir o inquérito depois do seu termo com a mesma plenitude de

poderes que antes, incluindo a realização de buscas, apreensões, interceções e interrogatórios e a promoção de medidas de coação.

45. **As comunicações hierárquicas não conferem qualquer direito ao arguido.** O mecanismo dos n.os 6 e 7 do artigo 276.º esgota-se no interior do Ministério Público. O arguido é apenas informado da violação do prazo e do «período necessário para concluir o inquérito», período fixado unilateralmente pela entidade que investiga, sem intervenção de um tribunal e sem que da sua ultrapassagem resulte, uma vez mais, qualquer consequência.
46. **A aceleração processual não é um remédio jurisdicional.** Durante o inquérito, o incidente é decidido pelo Procurador-Geral da República, entidade que dirige a instituição responsável pelo atraso. Não corresponde a uma ação perante um tribunal independente destinada a declarar que o direito ao prazo razoável foi violado e a retirar dessa violação uma consequência vinculativa sobre a continuidade da investigação. Mesmo quando deferido, o pedido não impõe um termo final: os dados apresentados na secção VIII revelam que não existe sequer informação pública sobre quanto tempo decorre entre o deferimento e o efetivo encerramento do inquérito.
47. **A responsabilidade civil do Estado é meramente compensatória.** A ação prevista na Lei n.º 67/2007 permite obter uma indemnização depois de consumada a violação; não a impede, não a faz cessar e não retira à investigação qualquer parcela do seu poder.
48. **A prescrição é o único limite efetivo.** Ao cabo de todos estes mecanismos, o único momento em que o Estado perde juridicamente o poder de investigar uma pessoa determinada é o da prescrição do procedimento criminal, cujos prazos podem atingir quinze anos e são interrompidos pela própria constituição de arguido.
49. Resulta do exposto que, entre a caducidade automática no último dia do prazo, que a NORMA não reclama, e a possibilidade de investigar até ao limite da prescrição, que a jurisprudência dominante consente, o ordenamento português não conhece nenhuma posição intermédia: **não existe um momento em que a duração da investigação deixe de ser uma questão de eficiência administrativa e passe a poder ser sindicada, perante um tribunal, como limite jurídico ao exercício continuado do poder público sobre uma pessoa presumida inocente.** É esta lacuna estrutural que se denuncia.

VIII. DA DIMENSÃO EMPÍRICA DO PROBLEMA

50. Esta secção reúne os dados oficiais disponíveis. Não se pretende com eles demonstrar, caso a caso, violações do artigo 276.º, o que os dados públicos não permitem. Pretende-se evidenciar três realidades: a escala e o crescimento das pendências; a duração real das

investigações, sobretudo na criminalidade complexa; e o facto de o Estado dispor dos meios para conhecer o problema sem os divulgar.

1. A acumulação nacional de inquéritos

- 51.** Os elementos estatísticos oficialmente publicados demonstram que a questão não possui natureza exclusivamente dogmática. De acordo com o Relatório Síntese do Ministério Público de 2024 (Anexo II), nesse ano foram movimentados 776.088 inquéritos, tendo sido concluídos 452.679 e permanecido 323.409 pendentes para o período seguinte. O mesmo relatório assinala que o número de inquéritos findos ficou 5,4% abaixo do número de inquéritos entrados. A pendência transitada para o ano seguinte era de 252.669 inquéritos no final de 2022 e de 304.419 no final de 2023: em dois anos, o stock de inquéritos por concluir cresceu cerca de 28%.
- 52.** O fenómeno é persistente. Segundo o mesmo relatório, em 2022 entraram 435.042 inquéritos e findaram 410.808, correspondendo a uma diferença negativa de 5,6%; em 2023 entraram 480.208 e findaram 428.458, com uma diferença negativa de 10,8%; em 2024 a relação voltou a ser negativa em 5,4%. Durante três anos consecutivos, a entrada de inquéritos superou a capacidade anual de encerramento reportada pelo próprio Ministério Público, circunstância que alimenta necessariamente a formação e a manutenção de pendências prolongadas.

2. O modo de encerramento dos inquéritos

- 53.** Dos 452.679 inquéritos findos em 2024, 339.689 foram arquivados ao abrigo do artigo 277.º do CPP, enquanto em 45.685 foi deduzida acusação; registaram-se ainda 14.173 suspensões provisórias do processo, 145 arquivamentos com dispensa de pena e 52.987 encerramentos por outros motivos. Cerca de três quartos dos inquéritos findos terminam, assim, por arquivamento, e apenas cerca de um décimo por acusação.
- 54.** Estes números não permitem, por si sós, determinar durante quanto tempo permaneceram sob investigação as pessoas abrangidas pelos processos posteriormente arquivados. Revelam, contudo, a relevância jurídica desse cruzamento: a duração da investigação assume significado particularmente intenso quando uma pessoa permanece vários anos sujeita a suspeita criminal formal e o processo termina, afinal, sem que o Estado tenha conseguido acusá-la.
- 55.** A existência de dados suscetíveis de aprofundar esta análise é reconhecida pela própria Procuradoria-Geral da República. O Relatório Síntese de 2024 refere expressamente terem sido elaborados mapas sobre a duração média dos inquéritos findos relativos aos anos de 2021 a 2023 e a 22 tipos legais de crime. Esses mapas não se encontram

integralmente reproduzidos no relatório público, mas a sua elaboração confirma que existe capacidade institucional para relacionar a duração da investigação com a natureza da criminalidade investigada, e portanto para distinguir os atrasos explicáveis pela complexidade de certas formas de criminalidade dos atrasos existentes na investigação comum.

3. A duração da investigação na criminalidade complexa: dados do Conselho Superior da Magistratura e da Inspeção do Ministério Público

- 56.** Os dados relativos à criminalidade de excecional complexidade, precisamente aquela para a qual o legislador previu os prazos alargados do artigo 276.º, n.os 2 e 3, são particularmente expressivos. Um estudo do Gabinete de Apoio aos Magistrados Judiciais do Conselho Superior da Magistratura, apresentado em 8 de fevereiro de 2024 na conferência «Megaprocessos – Quando a justiça criminal é especialmente complexa», analisou 140 processos de especial complexidade distribuídos desde 2013 ao Juízo Central Criminal de Lisboa. Nos 132 processos em que a duração do inquérito pôde ser apurada, esta foi em média de três anos e oito meses; 49% dos inquéritos demoraram mais de três anos a ser concluídos pelo Ministério Público e 6% permaneceram em investigação mais de sete anos. Nos processos em que foi possível medir a duração total até ao trânsito em julgado, a média foi de oito anos e um mês, com 31% a durar mais de dez anos; nos processos ainda pendentes, a duração média era de nove anos e três meses, com 9% a decorrer há mais de quinze anos.
- 57.** O relatório da inspeção ao DCIAP, elaborado pela Inspeção do Ministério Público relativamente ao período de 1 de janeiro de 2022 a 31 de outubro de 2024, concluído em março de 2025 e tornado público em abril de 2026, confirma este quadro no departamento que concentra a investigação da criminalidade económico-financeira, da corrupção e do branqueamento. Na 6.ª secção, dos 271 inquéritos pendentes, 114 estavam a cargo do procurador coordenador e o tempo médio de pendência era de três anos e sete meses; o inquérito «Monte Branco», instaurado em junho de 2011, é apontado como caso paradigmático de morosidade. Os inspetores concluem que o modo de gestão dos processos conduz à sua duração «por períodos pouco compreensíveis, tendo em vista os prazos limite de inquérito». O próprio Procurador-Geral da República reconheceu perante a Assembleia da República que, em 2025, apenas 56,5% dos inquéritos do DCIAP autuados em 2023 ou em anos anteriores tiveram despacho final, o que significa que mais de quatro em cada dez inquéritos com pelo menos dois anos de antiguidade continuavam em curso.
- 58.** Os dados comunicados pelo Governo português à Comissão no âmbito do Relatório sobre o Estado de Direito de 2026 apontam no mesmo sentido para a investigação da corrupção pela Polícia Judiciária: em 2024 foram iniciadas 393 investigações, concluídas 399 e permaneciam 684 em curso; em 2025 foram iniciadas 467, concluídas 423 e

permaneciam pendentes 723. O stock de investigações pendentes excede, assim, de forma persistente, a capacidade anual de conclusão.

59. A dependência da cooperação judiciária internacional agrava o problema sem que exista qualquer limite temporal. O Procurador-Geral da República apresentou à Assembleia da República um quadro de cartas rogatórias do DCIAP pendentes de resposta há um ano e dois meses (Estados Unidos), dois anos e dez meses (Suíça), três anos e três meses (Congo) e quatro anos e onze meses (Angola), e um processo em julgamento que aguardava há mais de quatro anos autorização para utilização da prova. Durante todo esse tempo, as pessoas visadas permanecem sob investigação sem que nenhum tribunal possa apreciar a razoabilidade da espera.

4. Inquéritos pendentes há mais de oito meses: dados oficiais das comarcas

60. Os relatórios oficiais das Procuradorias de comarca (Anexo III) revelam um universo expressivo de inquéritos com antiguidade superior ao prazo geral de oito meses.
61. Na Comarca de Lisboa Oeste, em 31 de dezembro de 2024, transitaram 22.857 inquéritos, dos quais 11.514 estavam registados há mais de oito meses, correspondendo a 50,37% da pendência total; no ano anterior a mesma proporção era de 46,58%. O relatório identifica ainda a subsistência, no final de 2024, de inquéritos registados em 2018, 2019 e 2020 ou em anos anteriores, isto é, processos com quatro a seis ou mais anos de antiguidade administrativa.
62. Na Comarca de Aveiro encontravam-se pendentes, no final de 2024, 8.395 inquéritos há mais de oito meses; o relatório relativo a 2025 indica o aumento desse número para 9.097.
63. Na Comarca de Vila Real, o relatório relativo a 2024 refere a manutenção de 1.833 inquéritos pendentes há mais de oito meses, relacionando parte dessa demora com dificuldades de resposta em áreas de criminalidade mais complexa, e regista 143 inquéritos com registo anterior a 31 de dezembro de 2021, ou seja, com antiguidade superior a três anos no final de 2024.

5. Os pedidos de aceleração processual não constituem um fenómeno residual

64. Os relatórios da Procuradoria-Geral da República registam 260 acelerações processuais em 2021, 250 projetos de despacho em acelerações em 2022, 265 em 2023 e 325 projetos de despacho em acelerações processuais requeridas em 2024. Os critérios de contabilização não são inteiramente homogêneos entre relatórios, o que desaconselha a leitura destes números como série estatística rigorosa; permitem, contudo, concluir que

o mecanismo é acionado em centenas de situações por ano e que o número tende a crescer.

65. A título ilustrativo, apenas na Comarca de Lisboa Oeste foram apresentados, em 2024, 19 pedidos de aceleração processual, dos quais oito foram deferidos e onze indeferidos. Não se encontra publicamente sistematizada a informação que verdadeiramente permitiria avaliar a efetividade do mecanismo: quanto tempo decorre, depois do deferimento, até ao efetivo encerramento do inquérito.

6. O Estado dispõe de um sistema específico de registo das ultrapassagens do artigo 276.º

66. A Procuradoria-Geral da República determinou que as comunicações previstas no artigo 276.º, n.º 6, do CPP sejam obrigatoriamente efetuadas através do sistema de informação do Ministério Público (SIMP), utilizando o módulo especificamente denominado «Prazos dos inquéritos – artigo 276.º do CPP». No mesmo módulo devem ser inseridas as decisões hierárquicas que recaem sobre essas comunicações e os pedidos de aceleração processual previstos no n.º 8 do mesmo artigo.
67. Não se está, portanto, perante informação impossível de conhecer ou dependente da reconstrução manual de centenas de milhares de processos. O próprio Ministério Público regista sistematicamente as situações de ultrapassagem dos prazos, as suas causas, as intervenções hierárquicas e os pedidos de aceleração associados. Os dados necessários à verificação da dimensão real do problema existem e podem ser fornecidos de forma agregada e anonimizada.
68. É certo que o Procurador-Geral da República reconheceu perante a Assembleia da República que o sistema de gestão processual CITIUS não permite obter estatísticas fiáveis e que muita da informação do Relatório da Lei de Política Criminal teve de ser recolhida processo a processo, comarca a comarca. Longe de enfraquecer a denúncia, esta admissão reforça-a: um Estado que não consegue conhecer, de forma fiável, quantas pessoas mantém sob investigação e há quanto tempo não pode assegurar que o direito a uma decisão em prazo razoável está a ser respeitado, e é por isso ainda mais necessário que a Comissão solicite os dados existentes no módulo SIMP e determine que sejam produzidos os que faltam.

7. O reconhecimento do problema pelas instituições europeias

69. O problema denunciado é já conhecido da Comissão. Nos Relatórios sobre o Estado de Direito de 2024 e de 2025, a Comissão recomendou a Portugal a adoção de medidas para assegurar a adequação da legislação processual penal geral ao tratamento eficiente dos processos penais complexos. No Relatório de 2026 (SWD(2026) 922 final, de 17 de

julho de 2026, Anexo X), a Comissão regista que continuam a ser reportados atrasos significativos na fase de investigação e que certas acusações graves em processos de corrupção de alto nível correm o risco de prescrever antes da conclusão dos processos; regista igualmente que a despesa com o sistema de justiça permanece entre as mais baixas da União e que Portugal se mantém sob supervisão reforçada do Comité de Ministros do Conselho da Europa pela duração excessiva dos processos nas jurisdições cível e administrativa.

- 70.** O mesmo Relatório dá conta de que o Governo aprovou, em 20 de fevereiro de 2026, a Proposta de Lei n.º 54/XVII/1.^a, pendente na Assembleia da República, que prevê, entre outras medidas, a revisão dos prazos processuais nos processos de excecional complexidade, e que criou um grupo de trabalho para uma revisão mais profunda do Código de Processo Penal. Estas iniciativas confirmam o reconhecimento oficial de que a duração da fase de inquérito constitui um problema estrutural; tanto quanto é do conhecimento da NORMA, nenhuma delas institui, porém, um controlo jurisdicional da duração do inquérito ao dispor do suspeito ou arguido, que é o que o Direito da União exige. A pendência destas iniciativas torna a intervenção da Comissão particularmente oportuna.
- 71.** A dimensão histórica do problema da duração dos processos em Portugal é, por seu turno, documentada pelas estatísticas oficiais do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: entre 1959 e 2021, dos 278 acórdãos em que o Tribunal constatou pelo menos uma violação da Convenção por Portugal, 144 respeitaram à duração excessiva dos processos, isto é, mais de metade, num universo que abrange todas as jurisdições. Em 1 de janeiro de 2026, Portugal tinha 18 acórdãos de referência pendentes de execução, com um tempo médio de pendência de cinco anos e dez meses; o mais antigo, pendente há mais de catorze anos, respeita à equidade do processo penal.

8. Cautela na interpretação dos números e sua relevância para a denúncia

- 72.** A NORMA sublinha expressamente que um inquérito pendente há mais de oito meses não é necessariamente um inquérito em violação do artigo 276.º do CPP: a lei prevê prazos superiores para certas categorias de criminalidade e para processos de excecional complexidade, existem causas legais de suspensão e, sobretudo, o prazo só começa a correr quando o inquérito passa a dirigir-se contra pessoa determinada ou ocorre a constituição de arguido.
- 73.** Os números anteriores são apresentados, por isso, não como demonstração estatística direta de violações do artigo 276.º, mas como indicadores objetivos da escala e da antiguidade da pendência investigatória, suficientes para tornar indispensável apurar quantos processos ultrapassaram efetivamente o prazo aplicável e durante quanto

tempo permaneceram pessoas determinadas sob investigação. A inexistência pública desse cruzamento, num sistema que regista os dados de base, constitui em si mesma razão para que a Comissão solicite às autoridades portuguesas os elementos identificados na secção XII.

IX. DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA VIOLADO

74. Identificam-se em seguida as normas do Direito da União violadas e o sentido que lhes dão o Tribunal de Justiça e, por força do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

1. O artigo 47.º da Carta e o direito a uma decisão em prazo razoável

75. O artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta garante a toda a pessoa o direito a que a sua causa seja julgada num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial. Nos termos do artigo 52.º, n.º 3, da Carta, esse direito tem, no mínimo, o sentido e o alcance do artigo 6.º, n.º 1, da CEDH, tal como interpretado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

76. Segundo jurisprudência constante do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em matéria penal o prazo razoável começa a correr não com a abertura do julgamento, mas a partir do momento em que a pessoa é oficialmente notificada da suspeita da prática de uma infração ou em que a sua situação fica substancialmente afetada por medidas adotadas pelas autoridades em consequência dessa suspeita (Acórdãos *Deweert c. Bélgica*, *Eckle c. Alemanha*, *Pélissier e Sassi c. França* [GC] e *Simeonovi c. Bulgária* [GC]). A fase de inquérito integra, pois, o período relevante.

77. O Tribunal explica reiteradamente que a garantia existe para evitar que o acusado permaneça demasiado tempo num estado de incerteza quanto ao resultado da imputação criminal (desde *Wemhoff c. Alemanha*), e que a razoabilidade se avalia em função da complexidade do processo, do comportamento do interessado e da conduta das autoridades. Esta jurisprudência não impõe um prazo único, mas impede que a dimensão temporal da investigação seja tratada como juridicamente irrelevante.

78. Assume particular significado a coincidência entre o critério do Tribunal Europeu e o do artigo 276.º, n.º 4, do CPP: ambos fazem começar o prazo no momento em que a investigação se individualiza numa pessoa determinada. O legislador português adotou o *dies a quo* correto e fixou a partir dele prazos máximos; a jurisprudência esvaziou-os de qualquer efeito. O resultado é um sistema que reconhece o direito no seu ponto de partida e o nega no seu ponto de chegada.

2. O artigo 47.º da Carta e o direito a uma ação efetiva

79. O artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta garante o direito a uma ação efetiva perante um tribunal a toda a pessoa cujos direitos garantidos pelo Direito da União tenham sido violados. Corresponde-lhe, na CEDH, o artigo 13.º, cuja jurisprudência é aqui igualmente relevante por força do artigo 52.º, n.º 3.
80. No Acórdão *Kudła c. Polónia* [GC], de 26 de outubro de 2000, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu que o artigo 13.º exige um recurso interno efetivo para as queixas relativas à duração excessiva do processo, e que a inexistência desse recurso constitui violação autónoma da Convenção. No Acórdão *Scordino c. Itália (n.º 1)* [GC], de 29 de março de 2006, o Tribunal precisou que o melhor remédio é o que previne a violação ou a faz cessar, acelerando o processo, e que o remédio meramente indemnizatório, embora admissível, é uma solução subsidiária.
81. Esta jurisprudência foi aplicada a Portugal. No Acórdão *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*, de 10 de junho de 2008, o Tribunal considerou que a ação de responsabilidade civil do Estado não constituía, então, um recurso efetivo para a duração excessiva dos processos; no Acórdão *Valada Matos das Neves c. Portugal*, de 29 de outubro de 2015, veio a reconhecer a efetividade dessa ação enquanto remédio indemnizatório, a partir de 2014. Em nenhum momento, porém, o Estado Português instituiu, para a fase de inquérito, um remédio de natureza preventiva ou aceleratória, de carácter jurisdicional, apto a fazer cessar a violação enquanto esta se encontra em curso.
82. Aplicado ao artigo 47.º da Carta, este *acquis* significa que, nos processos abrangidos pelo Direito da União, o suspeito ou arguido tem direito a uma via perante um tribunal que lhe permita obter a declaração de que a duração da investigação se tornou irrazoável e uma consequência efetiva sobre a sua continuidade. A secção VII demonstra que essa via não existe em Portugal.

3. O artigo 48.º da Carta e a Diretiva (UE) 2016/343

83. O artigo 48.º da Carta garante a presunção de inocência e os direitos de defesa. A Diretiva (UE) 2016/343 concretiza estas garantias: aplica-se às pessoas singulares suspeitas ou arguidas em todas as fases do processo, desde o momento em que a pessoa é suspeita até à decisão final (artigo 2.º); impõe aos Estados-Membros que assegurem que o suspeito ou arguido se presume inocente enquanto a sua culpa não for provada nos termos da lei (artigo 3.º); exige uma via de recurso efetiva em caso de violação dos direitos que confere (artigo 10.º); e prevê a comunicação periódica à Comissão dos dados disponíveis relativos à aplicação desses direitos (artigo 11.º).

84. A NORMA não sustenta que a Diretiva estabeleça um prazo numérico máximo para a investigação criminal. Sustenta que a presunção de inocência possui uma dimensão temporal que a Diretiva protege. A investigação criminal constitui exercício de poder público dirigido à possibilidade de afastar aquela presunção; durante esse período podem ocorrer buscas, apreensões, interceções, interrogatórios, medidas patrimoniais e medidas de coação, e, mesmo quando não ocorram, subsiste a situação objetiva de uma pessoa sobre a qual recai uma suspeita criminal formal, com as consequências que daí resultam para a sua reputação, a sua vida profissional e o seu acesso a funções, contratos ou financiamentos.
85. O Estado dispõe legitimamente de tempo para investigar; mas a atribuição desse poder não permite concluir que ele possa ser exercido sem limite temporal efetivo e sem possibilidade de controlo jurisdicional da sua duração. A garantia positiva de uma decisão em prazo razoável possui, nesta perspetiva, uma dimensão negativa: o direito a não permanecer indefinidamente sujeito ao poder público de investigação sem que o Estado consiga decidir entre acusar e arquivar. Um sistema em que essa decisão pode ser adiada até à prescrição, sem remédio jurisdicional, não assegura a via de recurso efetiva exigida pelo artigo 10.º da Diretiva.

4. O Acórdão Kolev e o equilíbrio exigido pelo Direito da União

86. O Acórdão do Tribunal de Justiça, Grande Secção, de 5 de junho de 2018, *Kolev e outros*, C-612/15 (Anexo VII), respeitava precisamente à conjugação entre a efetividade da perseguição penal, a duração da fase preliminar do processo e os direitos processuais dos arguidos, num processo por infrações lesivas dos interesses financeiros da União.
87. O Tribunal afirmou que o Direito da União se opõe a um regime nacional que determine o encerramento automático do processo penal pelo simples decurso de um prazo, sem consideração pela efetividade da repressão das infrações lesivas dos interesses financeiros da União; mas afirmou igualmente que a efetividade da repressão deve ser conciliada com o respeito pelos direitos fundamentais garantidos pela Carta, entre os quais o direito a que o processo seja concluído num prazo razoável e os direitos de defesa, cabendo ao juiz nacional assegurar esse equilíbrio.
88. *Kolev* é decisivo para a presente denúncia por duas razões. Primeiro, demonstra que a dimensão temporal das garantias europeias abrange a fase preliminar do processo penal e não começa apenas no julgamento. Segundo, define o equilíbrio que o Direito da União exige: nem a caducidade automática, que sacrificaria a efetividade da repressão, nem a investigação sem limite, que sacrificaria os direitos fundamentais. O que o Direito da União exige é a existência de um juiz capaz de fazer valer o prazo razoável na fase de

investigação. O sistema português adotou apenas a primeira metade da solução: recusou a caducidade automática, mas não instituiu o controlo jurisdicional que a substituiu.

5. O artigo 82.º, n.º 2, alínea b), TFUE e o acervo europeu de direitos processuais

89. O processo penal nacional não constitui uma área alheia ao ordenamento da União. O artigo 82.º, n.º 2, alínea b), TFUE atribui à União competência para estabelecer normas mínimas relativas aos direitos das pessoas em processo penal, e foi nesse quadro que se desenvolveu o acervo constituído pelas Diretivas 2012/13/UE, 2013/48/UE e (UE) 2016/343. Como tem salientado Valsamis Mitsilegas, a construção do espaço penal europeu deixou de assentar exclusivamente na facilitação da repressão transfronteiriça, passando a compreender uma dimensão própria de proteção dos direitos processuais do indivíduo. A efetividade desse acervo depende de os Estados-Membros garantirem, na fase em que o poder de investigação se exerce com maior intensidade, que os direitos harmonizados não são esvaziados pela ausência de qualquer limite temporal.

X. DA SUBSUNÇÃO: PORQUE O REGIME PORTUGUÊS VIOLA O DIREITO DA UNIÃO

90. Conjugando as secções anteriores, o regime denunciado apresenta três características cumulativas que o tornam incompatível com os artigos 47.º e 48.º da Carta e com o artigo 10.º da Diretiva (UE) 2016/343, no respetivo âmbito de aplicação.
91. **Primeira: não existe limite temporal final.** A ultrapassagem dos prazos que a própria lei designa como máximos, incluindo os prazos alargados previstos para a criminalidade complexa, não faz nascer qualquer novo limite juridicamente vinculativo. O único limite é a prescrição, que pode situar-se mais de uma década depois. A dimensão temporal da investigação é, na prática, juridicamente irrelevante, o que a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, incorporada no artigo 47.º da Carta, não consente.
92. **Segunda: não existe remédio jurisdicional.** Nenhum dos mecanismos disponíveis (comunicação hierárquica, aceleração processual decidida pelo Procurador-Geral da República, responsabilidade civil *ex post*) corresponde a uma ação perante um tribunal independente apta a declarar a violação do prazo razoável e a fazê-la cessar. A jurisprudência *Kudła* e *Scordino*, aplicável por força do artigo 52.º, n.º 3, exige precisamente esse remédio, e o artigo 10.º da Diretiva (UE) 2016/343 exige uma via de recurso efetiva.
93. **Terceira: o problema é sistémico, conhecido do Estado e conhecido da Comissão.** Os dados oficiais revelam pendências prolongadas e crescentes em escala nacional, comarcas em que metade dos inquéritos excede o prazo geral, processos com mais de três e até seis anos de antiguidade, inquéritos de criminalidade complexa com duração

média superior a três anos e meio e centenas de pedidos de aceleração por ano; o titular da ação penal declarou ao Parlamento que os prazos são meramente ordenadores; o Estado regista sistematicamente as ultrapassagens num módulo informático próprio; e a própria Comissão, no Relatório sobre o Estado de Direito de 2026, assinala atrasos significativos na fase de investigação e o risco de prescrição. Não se trata de casos isolados, mas de uma configuração estrutural.

94. Às objeções previsíveis responde-se desde já. A circunstância de o Direito da União não fixar um número uniforme de meses não resolve a questão, porque o que se denuncia não é a duração de um prazo, mas a inexistência de qualquer limite e de qualquer juiz. A existência formal de mecanismos de aceleração não a resolve, porque um remédio se avalia pela sua capacidade de fazer cessar a violação, e não pela sua previsão legal. A complexidade de certas investigações não a resolve, porque o legislador já a ponderou ao fixar prazos alargados, e é a ultrapassagem desses prazos alargados que fica sem consequência. A independência judicial não está em causa, porque se denuncia o resultado normativo global imputável ao Estado, e não uma decisão concreta.
95. A ausência de limite temporal é, além disso, perniciosa para o Estado de direito também na perspetiva da própria investigação. Permitir que um arguido permaneça indefinidamente sujeito a uma apreciação preliminar da sua conduta, na aura de um processo cuja duração ninguém controla, consome o tempo que será depois necessário para a tramitação das fases subsequentes, instrução, julgamento e recursos, e aproxima o processo do termo do prazo de prescrição, com o resultado de que, quanto mais longa a investigação, maior o risco de a ação penal se frustrar. É precisamente este risco que a Comissão identifica no Relatório sobre o Estado de Direito de 2026, ao assinalar que acusações graves em processos de corrupção de alto nível podem prescrever antes da conclusão dos processos. Um limite jurisdicionalmente exigível à duração do inquérito não é, por isso, um obstáculo à efetividade da repressão penal exigida pelo artigo 325.º TFUE e pela Diretiva (UE) 2017/1371: é uma condição dessa efetividade. Prazos ordenatórios sem consequência servem mal o arguido, servem mal a vítima e servem mal o interesse público na punição.
96. Nos processos que constituem aplicação do Direito da União, esta configuração viola os artigos 47.º e 48.º da Carta e o artigo 10.º da Diretiva (UE) 2016/343 e compromete, além disso, a confiança mútua em que assenta o espaço de liberdade, segurança e justiça e a efetividade da proteção dos interesses financeiros da União, que exige investigações concluídas em tempo útil e não investigações indefinidamente abertas.

XI. QUESTÕES SUBMETIDAS À COMISSÃO EUROPEIA

97. Face ao exposto, solicita-se à Comissão que aprecie, designadamente:

- a) se é compatível com o artigo 47.º da Carta, no respetivo âmbito de aplicação, um regime em que os «prazos de duração máxima» da investigação podem ser ultrapassados sem que surja um novo limite temporal judicialmente vinculativo;
- b) se a inexistência de uma via jurisdicional, independente do Ministério Público, especificamente apta a declarar irrazoável a duração de uma investigação e a fazê-la cessar satisfaz as exigências de tutela efetiva decorrentes do artigo 47.º da Carta, lido à luz dos artigos 6.º e 13.º da CEDH, e do artigo 10.º da Diretiva (UE) 2016/343;
- c) se os mecanismos dos artigos 108.º, 109.º e 276.º, n.os 6 a 8, do CPP e da Lei n.º 67/2007 constituem, na sua configuração e aplicação práticas, remédios suficientemente efetivos para esse efeito;
- d) se a manutenção prolongada e sem limite final da qualidade de suspeito ou arguido é compatível com o artigo 48.º da Carta e com os artigos 3.º e 10.º da Diretiva (UE) 2016/343;
- e) se a solução segundo a qual o limite final do poder de investigação corresponde, em última análise, à prescrição do procedimento criminal é conciliável com o equilíbrio definido no Acórdão *Kolev e outros* entre a efetividade da repressão e o direito a uma decisão em prazo razoável;
- f) se a aplicação deste regime às investigações da Procuradoria Europeia conduzidas em Portugal e aos inquéritos por infrações lesivas dos interesses financeiros da União é compatível com o Regulamento (UE) 2017/1939, com o artigo 325.º TFUE e com a Diretiva (UE) 2017/1371;
- g) se a dimensão e a persistência das pendências evidenciadas pelos dados oficiais justificam a adoção de medidas nacionais adicionais para assegurar a efetividade das garantias temporais na fase de inquérito.

XII. PEDIDO DE OBTENÇÃO DE INFORMAÇÃO JUNTO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

- 98.** A insuficiência dos dados publicamente disponíveis, conjugada com a existência de um sistema de registo próprio, torna especialmente adequada uma intervenção da Comissão destinada ao apuramento factual do problema, seja no quadro do tratamento da presente denúncia, seja no quadro do mecanismo de comunicação previsto no artigo 11.º da Diretiva (UE) 2016/343, seja no quadro do Relatório anual sobre o Estado de Direito e do Painel de Avaliação da Justiça na UE, em que a Comissão acompanha a eficiência dos sistemas de justiça nacionais.

- 99.** Solicita-se, em especial, que a Comissão requeira à República Portuguesa, designadamente através da Procuradoria-Geral da República e das entidades responsáveis pelas estatísticas da Justiça, informação agregada e anonimizada sobre:
- a) o número anual de inquéritos que ultrapassaram efetivamente o prazo que lhes era aplicável ao abrigo do artigo 276.º do CPP, e a duração média, mediana e máxima dessa ultrapassagem;
 - b) o número de pessoas constituídas arguidas ou contra as quais corre inquérito há mais de um, dois, três, cinco e dez anos;
 - c) o resultado final desses processos, distinguindo acusação, arquivamento e demais formas de encerramento, e a duração da investigação em cada categoria;
 - d) o número e o conteúdo agregado das comunicações inseridas no módulo SIMP «Prazos dos inquéritos – artigo 276.º do CPP», as razões invocadas e os períodos adicionais declarados como necessários;
 - e) as decisões hierárquicas proferidas na sequência dessas comunicações, incluindo avocações e medidas determinadas;
 - f) o número de pedidos de aceleração processual, o respetivo resultado e o tempo decorrido entre o deferimento e o encerramento efetivo do inquérito, incluindo o número de inquéritos que, apesar do deferimento, permaneceram abertos seis, doze, vinte e quatro ou mais meses;
 - g) os dados sobre a duração dos inquéritos por tipo legal de crime, incluindo os mapas elaborados relativamente aos anos de 2021 a 2023 e a 22 tipos legais de crime;
 - h) os mesmos elementos, autonomizados, relativamente às investigações da Procuradoria Europeia conduzidas em Portugal e aos inquéritos por infrações lesivas dos interesses financeiros da União;
 - i) o relatório integral da inspeção ao DCIAP relativa ao período de 1 de janeiro de 2022 a 31 de outubro de 2024, os dados de antiguidade dos inquéritos nele identificados e as medidas adotadas na sua sequência;
 - j) o número de inquéritos, por ano, em que a investigação ficou dependente de cartas rogatórias ou decisões europeias de investigação pendentes há mais de um ano, e a antiguidade desses inquéritos;
 - k) os dados comunicados pela República Portuguesa à Comissão ao abrigo do artigo 11.º da Diretiva (UE) 2016/343 e a sua relevância para a matéria objeto da presente denúncia.

XIII. PEDIDO

100. Nestes termos, a NORMA – Associação para a Proteção dos Direitos Civis e Sociais requer à Comissão Europeia:

- a) que registre a presente denúncia como respeitante a uma situação sistémica de incumprimento do Direito da União Europeia pela República Portuguesa;
- b) que solicite às autoridades portuguesas os dados estatísticos identificados na secção XII, incluindo os existentes no módulo SIMP destinado ao controlo dos prazos do artigo 276.º do CPP;
- c) que examine a compatibilidade do artigo 276.º do CPP, tal como interpretado e aplicado pela jurisprudência portuguesa e conjugado com os artigos 108.º e 109.º do CPP, com os artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais e com os artigos 3.º e 10.º da Diretiva (UE) 2016/343, no respetivo âmbito de aplicação, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, com particular consideração do Acórdão *Kolev e outros*, C-612/15, e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos relevante por força do artigo 52.º, n.º 3, da Carta;
- d) que aprecie especialmente a aplicação desta disciplina às investigações da Procuradoria Europeia, aos inquéritos por infrações lesivas dos interesses financeiros da União e aos procedimentos dos quais possam resultar decisões destinadas a produzir efeitos no espaço europeu de justiça;
- e) que, caso conclua pela existência de incompatibilidade, promova junto da República Portuguesa as medidas necessárias à sua eliminação, designadamente a instituição de um controlo jurisdicional efetivo da duração do inquérito, e, se necessário, dê início ao procedimento previsto no artigo 258.º TFUE;
- f) subsidiariamente, caso conclua que o atual acervo da União é insuficiente para assegurar uma tutela temporal efetiva na fase de investigação, que considere a matéria no âmbito das iniciativas legislativas previstas no artigo 82.º, n.º 2, alínea b), TFUE;
- g) que mantenha a NORMA informada do seguimento dado à presente denúncia, nos termos da Comunicação 2017/C 18/02.

Pede deferimento.

FONTES E REFERÊNCIAS ESSENCIAIS

- Constituição da República Portuguesa, artigos 20.º e 32.º.
- Código de Processo Penal, artigos 108.º, 109.º, 276.º e 277.º.
- Código Penal, artigos 118.º, 120.º e 121.º.
- Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado), artigo 12.º.
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 47.º, 48.º, 51.º e 52.º.
- Tratado da União Europeia, artigo 6.º; Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 82.º, 258.º e 325.º.
- Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016; Diretivas 2012/13/UE e 2013/48/UE.
- Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017 (proteção dos interesses financeiros da União).
- Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017 (Procuradoria Europeia), artigo 5.º.
- Comunicação da Comissão «Direito da UE: melhores resultados através de uma melhor aplicação» (2017/C 18/02).
- TJUE, Grande Secção, Acórdão de 5 de junho de 2018, *Kolev e outros*, C-612/15.
- TJUE, Acórdão de 9 de dezembro de 2003, *Comissão c. Itália*, C-129/00.
- TJUE, Grande Secção, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10.
- TJUE, Grande Secção, Acórdão de 8 de setembro de 2015, *Taricco e outros*, C-105/14; Acórdão de 5 de dezembro de 2017, *M.A.S. e M.B.*, C-42/17.
- TEDH, *Wemhoff c. Alemanha*, Acórdão de 27 de junho de 1968.
- TEDH, *Deweert c. Bélgica*, Acórdão de 27 de fevereiro de 1980; *Eckle c. Alemanha*, Acórdão de 15 de julho de 1982.
- TEDH, *Pélissier e Sassi c. França* [GC], Acórdão de 25 de março de 1999.
- TEDH, *Kudła c. Polónia* [GC], Acórdão de 26 de outubro de 2000.
- TEDH, *Scordino c. Itália (n.º 1)* [GC], Acórdão de 29 de março de 2006.
- TEDH, *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*, Acórdão de 10 de junho de 2008.
- TEDH, *Valada Matos das Neves c. Portugal*, Acórdão de 29 de outubro de 2015.
- TEDH, *Simeonovi c. Bulgária* [GC], Acórdão de 12 de maio de 2017.

- Tribunal Constitucional, Acórdãos n.os 294/2008 e 320/2025.
- Supremo Tribunal de Justiça, Acórdão de 21 de agosto de 2018, processo n.º 85/15.5GEBRG-N.S1.
- Tribunal da Relação de Lisboa, Acórdão de 9 de julho de 2015, processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1-9; Supremo Tribunal de Justiça, Acórdão de 24 de setembro de 2015, processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1.S1-5.
- Ministério Público, Relatórios Síntese do Ministério Público de 2023 e de 2024.
- Procuradoria-Geral da República, Relatório da Lei de Política Criminal 2023-2025 (janeiro de 2026).
- Procuradoria-Geral da República, Intervenção do Procurador-Geral da República perante a 1.ª Comissão da Assembleia da República, 28 de maio de 2026.
- Inspeção do Ministério Público, Relatório da inspeção ao Departamento Central de Investigação e Ação Penal (período de 01.01.2022 a 31.10.2024), março de 2025, divulgado em abril de 2026.
- Conselho Superior da Magistratura – Gabinete de Apoio aos Magistrados Judiciais, Estudo sobre os processos de especial complexidade distribuídos ao Juízo Central Criminal de Lisboa desde 2013, apresentado em 8 de fevereiro de 2024.
- Comissão Europeia, Relatórios sobre o Estado de Direito de 2024, 2025 e 2026 – Capítulo relativo a Portugal (SWD(2024) 822 final; SWD(2025) 922 final; SWD(2026) 922 final, de 17 de julho de 2026).
- Procuradoria Europeia, Relatórios Anuais de 2024 e de 2025 – Estatísticas por Estado-Membro: Portugal.
- Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Violations by Article and by State 1959-2021 e Press Country Profile – Portugal* (julho de 2026).
- Assembleia da República, Proposta de Lei n.º 54/XVII/1.ª (eficiência do processo penal), aprovada em Conselho de Ministros em 20 de fevereiro de 2026.
- Procuradoria da República da Comarca de Lisboa Oeste, Relatório Anual de 2024.
- Procuradoria da República da Comarca de Aveiro, Relatório Anual de 2024 e relatório subsequente com dados de 2025.
- Procuradoria da República da Comarca de Vila Real, Relatório Anual de 2024.
- SILVA, Germano Marques da, «Princípio da Celeridade e Prazos do Inquérito», *JULGAR*, n.º 34, 2018.
- MESQUITA, Paulo Dá, «Prazos da ação penal e procedimento para acusação», *JULGAR*, n.º 34, 2018.

- MITSILEGAS, Valsamis, «The European Union and the Rights of Individuals in Criminal Proceedings», in *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford University Press, 2019.
- PEERS, Steve, *EU Justice and Home Affairs Law, Vol. II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*, 5.ª ed., Oxford University Press, 2023.

ANEXOS

Anexo	Documento	Ligação (acesso público)
I	Artigos 108.º, 109.º e 276.º do Código de Processo Penal e artigos 118.º, 120.º e 121.º do Código Penal, na redação vigente.	Código de Processo Penal – versão consolidada (Diário da República) Código Penal – versão consolidada (Diário da República)
II	Relatório Síntese do Ministério Público de 2024 (Procuradoria-Geral da República).	ministeriopublico.pt – Relatório Síntese 2024 (PDF)
III	Relatórios anuais das Procuradorias da República das Comarcas de Lisboa Oeste (2024), Aveiro (2024 e 2025) e Vila Real (2024).	Lisboa Oeste – Relatório Anual 2024 (PDF) Aveiro – Relatório Anual 2024 (PDF) Aveiro – Relatório Anual 2025 (PDF) Vila Real – Relatório Anual 2024 (PDF)
IV	Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 21 de agosto de 2018, processo n.º 85/15.5GEBRG-N.S1.	dgsi.pt – texto integral ECLI:PT:STJ:2018:85.15.5GEBRG.N.S1.E7 (jurisprudencia.csm.org.pt)
V	Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 9 de julho de 2015, processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1-9, e Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2015, processo n.º 213/12.2TELSB-F.L1.S1-5.	dgsi.pt – texto integral (TRL, 09.07.2015) pgdlisboa.pt – Acórdão STJ de 24.09.2015 que o anulou (PDF)
VI	Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 294/2008 e n.º 320/2025.	tribunalconstitucional.pt – Acórdão n.º 294/2008 tribunalconstitucional.pt – Acórdão n.º 320/2025
VII	Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 5 de junho de 2018, Kolev e outros, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392.	EUR-Lex – CELEX 62015CJ0612 (versão portuguesa) CURIA – processo C-612/15
VIII	Quadro-síntese dos dados estatísticos oficiais recolhidos e respetivas fontes.	Documento a juntar pela NORMA (sem ligação pública).
IX	Intervenção do Procurador-Geral da República perante a 1.ª Comissão da Assembleia da República, de 28 de maio de 2026.	ministeriopublico.pt – intervenção de 28.05.2026 (PDF)
X	Comissão Europeia, Relatório sobre o Estado de Direito de 2026 – Capítulo relativo a Portugal (SWD(2026) 922 final, 17.07.2026).	commission.europa.eu – Country chapter Portugal 2026 (PDF)
XI	Procuradoria Europeia, estatísticas relativas a Portugal nos Relatórios Anuais de 2024 e de 2025.	eppo.europa.eu – Portugal, Relatório Anual 2025 (PDF) eppo.europa.eu – Portugal, Relatório Anual 2024 (PDF)

Anexo	Documento	Ligação (acesso público)
XII	Estudo do Gabinete de Apoio aos Magistrados Judiciais sobre processos de especial complexidade (Comarca de Lisboa/CSM, fevereiro de 2024) e elementos públicos do relatório de inspeção ao DCIAP (2025).	csm.org.pt – conferência «Megaprocessos» (2024) DN/Lusa. 08.02.2024 – resultados do estudo GAMJ Renascença/Lusa. 23.04.2026 – relatório de inspeção ao DCIAP ECO. 24.04.2026 – relatório de inspeção ao DCIAP

As ligações remetem para as fontes oficiais ou, quando o documento original não se encontra publicado, para as notícias de agência que o reportaram; os documentos serão juntos em suporte digital.