

D. Silva
Gabinete do Procurador-Geral da República
12/11/2008

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Cível	267350
Estado	n.º 677 Data 24/06/2008

II - Lei de Organização da Investigação Criminal – Proposta de Lei nº 185/X)

1- Art. 2º - Direcção da Investigação Criminal

1.1 Fiscalização dos órgãos de Polícia Criminal pelo Procurador-Geral da República

Dada a sua directa ligação com a direcção da investigação criminal coloca-se a questão da **inexistência de mecanismos suficientes e eficazes de controlo, por parte do Ministério Público, da actuação dos órgãos de polícia criminal no âmbito da investigação.**

Efectivamente, no âmbito do actual Estatuto do Ministério Público (tal como na actual Lei Orgânica da Polícia Judiciária – art. 151º do DL 275-A/2000, de 9/11) apenas se prevê a possibilidade de **fiscalização da actividade processual** dos órgãos de polícia criminal (arts. 3º, nº 1, al. n), 10º, al. h) e 12º, nº 1, al. e)).

Esta fiscalização, restrita à actividade processual, não permite ao Ministério Público efectuar um verdadeiro e genérico controlo dos procedimentos de actuação, gestão de prioridades, cumprimento das directivas e instruções genéricas do Procurador-Geral da República que vinculam os órgãos

de polícia criminal (o que acontece no caso da execução da Lei sobre Política Criminal).

Cabendo ao Ministério Público, nos termos da Constituição e da Lei, exercer a acção penal e participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; competindo-lhe, nos termos do Código de Processo Penal dirigir o inquérito coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, e dar execução às prioridades definidas pela Lei sobre Política Criminal, impõe-se dotar o Ministério Público de efectivos poderes de controlo e fiscalização dos órgãos que o devem coadjuvar na execução destas funções.

Afigura-se, assim, que deveria esta lei atribuir tais poderes de controlo e fiscalização dos Órgãos de Polícia Criminal no âmbito da investigação, ao Procurador-Geral da República, à semelhança dos poderes que lhe eram conferidos relativamente à Polícia Judiciária nos arts. 152º e 153º do DL 295-A/90, de 21/9 (o que resultava, igualmente, da anterior redacção do Estatuto do Ministério Público – arts. 3º, al. l), 8º, al. I) e 10º, al. f), da Lei 47/86, de 15/10).

2 - Art. 5º - Incompetência em matéria de investigação criminal

A Proposta de Lei incorpora neste preceito as normas de garantia da repartição de competências para a investigação, procurando, igualmente, regular as situações em que durante a investigação são apurados crimes conexos com os investigados mas para os quais não é competente o OPC que iniciou a investigação.

Assim, **no nº 1**, tal como constava já do Anteprojecto, estabelece-se que os órgãos de polícia criminal que tiverem notícia de um crime para o qual não

sejam competentes apenas podem praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova.

Está, pois, claramente definida uma regra de garantia da repartição das competências para a investigação, que, em princípio, não suscitará problemas práticos.²

O mesmo, no entanto, não se poderá afirmar relativamente ao estabelecido **no n° 2** do preceito em análise; norma que pretende, ao que se afigura, regular a atribuição de competência nas situações em que no decurso de uma investigação é detectada a conexão do crimes investigado com outros crimes que não são da competência do OPC que a iniciou.

Incorpora este n° 2 a norma que no Anteprojecto, embora com âmbito diverso, se encontrava ínsita no n° 3 do art. 4°.

Quer pela alteração do conteúdo material da norma, quer pela alteração da sua inserção sistemática, quer, ainda, pela alteração da epígrafe do art. 5°³ resulta que o legislador pretendeu alterar o âmbito de aplicação, de forma a abranger todos os OPC e todos os tipos de competência.

Dispõe, assim, aquele normativo que “sem prejuízo dos casos de competência deferida, se a investigação em curso vier a revelar conexão com crimes que não são da competência do órgão de polícia criminal que tiver iniciado a investigação, este remete, com conhecimento à autoridade judiciária, o processo para o órgão de polícia criminal competente, no mais curto prazo, que não pode exceder 24 horas.”

A interpretação literal deste preceito pode determinar situações que contrariam a lógica das regras de atribuição de competência para a investigação definidas pela lei, invertendo totalmente o objectivo que presidiu à sua consagração.

A título de exemplo, colocamos as seguintes situações:

² No Anteprojecto restringia-se o âmbito de aplicação às situações de competência reservada, no sentido de que, nestes casos, os restantes OPC apenas poderiam praticar os actos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova. Na proposta não se faz esta restrição o que convoca a ideia de que se aplica a qualquer OPC e a qualquer tipo de competência para a investigação.

³ Que no Anteprojecto era “Competência reservada em matéria de investigação criminal”

1 - Se numa investigação iniciada pela Polícia Judiciária, relativa a crimes da sua

competência reservada, se apurar crime conexo que não se insira naquela competência, deverá este OPC remeter o processo para o OPC competente para a investigação daquele outro crime, devendo este prosseguir a investigação por todos os crimes?

2- Se um OPC de competência específica, no decurso da investigação, detectar a existência de crime conexo que seja da competência de um OPC de competência genérica e residual⁴, remete o processo para este OPC? E será este OPC a proceder à investigação de todos os crimes, mesmo daqueles para que não tem competência legal originária ou para cuja investigação não lhe foi deferida a competência?

3- Se um OPC de competência genérica residual detectar, no decurso da investigação, crime conexo que seja da competência de um OPC de competência reservada ou específica remete o processo a esse OPC e este procede à investigação por todos os crimes, mesmo para os que não é competente?

A norma em análise não permite resolver qualquer uma das situações expostas, apesar de uma leitura literal da mesma permitir uma resposta afirmativa.

No entanto, tal solução não se apresenta conforme às regras de classificação e atribuição de competências previstas na própria lei – atente-se que a PJ tem competência reservada para a investigação de crimes que nem sequer é passível de deferimento a outro OPC (art. 7º, nº 2); por outro lado, “a atribuição de competência específica obedece a princípios de especialização e racionalização na afectação dos recursos disponíveis para a investigação criminal.”(art. 4º, nº 1)

Afigura-se, assim, que a norma do nº 2 do art. 5º deverá conter regras de atribuição de competência que permitam uma aplicação concreta mais consentânea com a estrutura legal de atribuição de competências para

⁴ Como decorre do art. 6º da Proposta de Lei, a GNR e a PSO têm competência residual na medida em que são competentes para a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros OPC's e, ainda, para os crimes cuja competência lhes seja atribuída pela autoridade judiciária competente para a direcção do processo, nos termos do art. 8º.

investigação aos OPC's; com a eficácia da investigação; com as normas processuais penais relativas à conexão de processos e com a direcção da investigação pela autoridade judiciária competente.

Sugere-se, assim, a seguinte alteração:

«1...

2- *Sem prejuízo dos casos de competência deferida, se a investigação em curso vier a revelar conexão com crimes para os quais não é competente o órgão de polícia criminal que tiver iniciado a investigação, este dá conhecimento da situação à autoridade judiciária competente.*

3- *Recebida a comunicação, a autoridade judiciária competente, avaliados os pressupostos da conexão, determinará, consoante os casos, o órgão de polícia criminal competente para a investigação ou a separação de processos.*

4- *A autoridade judiciária competente promoverá a cooperação entre os órgãos de polícia criminal envolvidos, através das formas consideradas adequadas, se tal se afigurar útil para o bom andamento da investigação.»*

3- Artº 11º - Sistema Integrado de Informação Criminal

Esta norma prevê que a cooperação entre Opc,s seja assegurada, designadamente, através de um *sistema integrado de informação criminal*.

Contudo, contrariamente ao que tal referência legal parece fazer supor, resulta claramente da exposição de motivos que não se trata de uma base de dados única mas, apenas, da partilha de informações entre Opc,s. Ou seja, o sistema integrado de informação criminal é mais um conceito do que uma ferramenta tecnológica de partilha de informação.

Importa, neste particular, saber concretamente qual a forma como se concretizará essa partilha, como funcionará o Sistema Integrado de Informação Criminal, nomeadamente se está em causa interconexão de dados entre as diversas bases dos diferentes OPC,s, e de que forma tal ocorrerá (não se pode deixar de ter em conta o que se dispõe na Lei de Protecção de Dados sobre esta matéria), de forma a não se correr qualquer risco de incapacidade operativa, ou se porem em causa compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de partilha de informações, nomeadamente no âmbito da Europol.⁵

Por outro lado, não pode deixar de salientar-se que não se prevê o acesso das autoridades judiciárias a este sistema de informação.

Ora, ainda que se compreenda que a lei pretende regular, em primeira linha, a partilha de informação criminal entre os OPCs, não pode esquecer-se que cabe à autoridade judiciária a direcção da investigação e a inerente competência para, a qualquer momento, avocar processo cuja competência para a investigação tenha deferido a um OPC (nº 7 do artº 2º). Assim, também a autoridade judiciária deveria poder aceder directamente a este sistema de informação, mal se compreendendo que para levar a cabo uma investigação deva continuar a solicitar aos OPCs a disponibilização de informação contida no sistema.

4- Art.ºs 13º, 14 e 15º- Conselho Coordenador, Competências do Conselho Coordenador e Sistema de coordenação

⁵ Convenção Europol, aprovada pela resolução nº 60/97, da AR e ratificada pelo Decreto presidencial nº 64/97, ambos de 19/9. Também o Protocolo estabelecido com base no nº 1 do art. 43º da Convenção, que alterou o art. 2º e o Anexo da Convenção (Resolução nº 7/2002 e Decreto 6/2002, de 23/2).

4.1 -Art. 13º - Conselho Coordenador – Participação do Procurador-Geral da República

O Procurador-Geral da República (tal como o Presidente do CSM), continua a poder participar nas reuniões do Conselho, por sua iniciativa ou a convite.

Relativamente a esta participação, apenas se dispôs de novo, expressamente, que para esse efeito o PGR deve ser informado das datas das reuniões e da ordem de trabalhos.

No que se refere a esta questão não pode deixar de se dizer que a participação do Procurador-Geral da República no Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal, deveria processar-se noutros moldes.

Está em causa um Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal no âmbito da investigação criminal, com competências que se reflectem directamente no exercício das funções do Ministério Público no mesmo âmbito (art. 14º da Proposta , art. 219º da CRP, arts. 1º, 3º al. b), c), h) e i) do Estatuto do Ministério Público, 53º, 263º, do CPP, Lei sobre Política Criminal).

Efectivamente, como decorre dos normativos citados, é o Ministério Público que dirige a investigação criminal coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, sendo assim, o responsável pelos resultados, quer a nível geral da investigação quer ao nível da execução das prioridades de política criminal.

A realização da actividade do Ministério Público em sede de investigação criminal está, pois, dependente, em grande medida, da coadjuvação dos órgãos de polícia criminal e, como tal, da forma como estes estão articulados e

coordenados e da forma como é feita a afectação dos meios e serviços de apoio àqueles órgãos, para efeitos de investigação criminal.

Para além de outras, as razões apontadas são, só por si, determinantes para que esta coordenação não se faça sem a participação do Procurador-Geral da República.

Parece-nos, pois, que a previsão de participação com natureza eventual e facultativa, como resulta da norma do art. 13º, nº 5 e 6 da Proposta não se adequa à natureza das funções do Ministério Público na investigação criminal e às competências deste Conselho Coordenador.

Por estas razões entende-se que o Procurador-Geral da República deveria fazer parte do Conselho, incluindo-se entre os órgãos previstos no nº 1 do art. 13º.

4.2 - Art. 15º - Sistema de coordenação

A coordenação dos OPC' é assegurada pelo Secretário Geral de Segurança Interna, de acordo com as orientações genéricas emitidas pelo Conselho, **e sem prejuízo das competências do Ministério Público.**

Passa, assim, a ser da competência daquela entidade o que, na actual lei, é da competência do próprio Conselho.

No âmbito desta competência geral, cabe-lhe, para além do mais: (al. a) *“velar pelo cumprimento da repartição de competências entre órgãos de polícia criminal, de modo a evitar conflitos”*; (al. b) *“Garantir a partilha de meios e*

serviços de apoio, de acordo com as necessidades de cada órgão de polícia criminal.

Estas competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna no âmbito da coordenação dos OPC's em sede de investigação criminal, pese embora a salvaguarda contida na parte final do n.º 1 e, bem assim, a exigência que o seu exercício seja feito de acordo com as orientações genéricas do Conselho, poderão, na prática, contender com a actuação do Ministério Público.

Pense-se no caso da Lei sobre Política Criminal, para cuja execução o Procurador-Geral da República deve emitir directivas e instruções que vinculam os órgãos de polícia criminal. Pense-se, ainda, no caso das situações de deferimento de competências pelo Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8.º da Proposta – que, agora expressamente, podem assumir natureza genérica.

Nestas situações poderá ocorrer colisão entre as orientações genéricas do Conselho e do Secretário-Geral no âmbito das duas referidas competências de coordenação, sem que exista qualquer mecanismo de prevalência de umas sobre as outras.

Aliás, estando em causa repartição de competências e partilha de meios, das quais depende a actuação do Ministério Público no âmbito da investigação criminal coadjuvada pelos OPC's, afigura-se que a sua posição fica fragilizada, potenciando incapacidades de resposta ou, pelo menos, menor eficácia.

Sendo que a salvaguarda referida na parte final do n.º 1 do art. 15.º, não se afigura suficiente para ultrapassar tais contingências.

Gabinete do Procurador-Geral da República

Deverá, assim, pelo menos, prever-se um mecanismo de consulta do Procurador-Geral da República quando estejam em causa orientações destinadas a exercer as referidas competências de coordenação (al. a) e b), do nº 2 do art. 15º).

Ou, em alternativa, deveria incluir-se na norma uma salvaguarda relativa à execução das directivas e instruções genéricas emitidas pelo Procurador-Geral da República no âmbito da Lei sobre Política Criminal, a par da salvaguarda das competências do Ministério Público, já prevista.