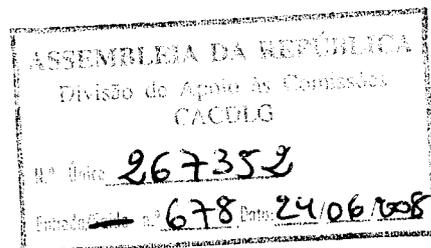


*Distribuído - 24/06/2008*  
*lcl.*

*Gabinete do Procurador-Geral da República*



**Informação n.º:GI080088**

**Proc.º n.º445/07**

**L.º 115**

**Assunto: Proposta de Lei de Segurança Interna e Proposta de Lei de Organização da Investigação Criminal**

## **Propostas de Lei de Segurança Interna e de Organização da Investigação Criminal**

### **I – Lei de Segurança Interna**

Através da Resolução n.º 45/2007, de 19 de Março, o Conselho de Ministros resolveu promover a aprovação de uma nova lei de segurança interna, assente num “conceito estratégico de segurança interna inovador e adequado ao ciclo histórico”, reformando, assim, de acordo com a motivação inserida no preâmbulo, o sistema de segurança interna vigente, de forma a adequá-lo às novas realidades e conjuntura nacional e internacional em matéria de segurança interna e prevenção e investigação criminal, com o objectivo de o tornar mais eficaz no plano da sua concretização prática, nomeadamente ao nível da articulação, coordenação entre as diversas entidades com competências neste domínio.

Esta reforma abrange, assim, não só a própria lei de segurança interna mas, também, os diplomas relativos às leis orgânicas das diferentes forças e serviços de segurança e, ainda, a Lei de Organização da Investigação Criminal – o que

## *Gabinete do Procurador-Geral da República*

surge como consequência do alargamento do conceito de segurança interna agora adoptado.

O núcleo da reforma assenta na criação de um Sistema Integrado de Segurança Interna, liderado por um Secretário –Geral, na directa dependência do primeiro-ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna, com competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional especificadas e tipificadas na lei.

Assim:

Manteve-se o conceito geral e abstracto de segurança interna consagrado no nº 1, do art. 1º da Lei de Segurança Interna vigente (Lei 20/87, de 12/10). No entanto, procedeu-se a um alargamento dos objectivos fixados nesta Lei, visando o legislador com este alargamento, de acordo com a exposição de motivos, fixar um “*conceito estratégico de segurança interna*”.

Assim, as medidas previstas na lei têm agora entre os seus objectivos “**a prevenção e minoração de catástrofes naturais, defesa do ambiente e preservação da saúde pública**”, para além da protecção da vida e integridade física das pessoas, da paz pública e da ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, espionagem e sabotagem.

De referir ainda que, para além das alterações que introduz na estrutura do Sistema de Segurança Interna, a presente lei visa adaptar este às novas leis de Política Criminal (Lei Quadro e Lei sobre política criminal) bem como às alterações, feitas, ou a efectuar, às leis orgânicas das forças e serviços de segurança.

**a) - Lei vigente (Lei 20/87, de 12/10)**

Na prossecução da política de segurança interna e na sua execução, na actual lei prevê-se a intervenção dos seguintes órgãos:

- **Assembleia da República** – enquadramento da política de segurança interna e fiscalização da sua execução (art. 7º);
- **Governo** – ao qual compete a condução da política de segurança interna - art. 8º;
- **Primeiro Ministro** – politicamente responsável pela direcção da política de segurança interna (art. 9º);
- **Conselho Superior de Segurança Interna** – órgão interministerial, de audição e consulta em matéria de segurança interna e de assistência ao Primeiro-Ministro, e presidido por este, **no qual o Procurador-Geral da República tem assento para efeitos do art. 219º da Constituição da República Portuguesa – ou seja, com vista ao eventual exercício da acção penal, para defesa da legitimidade democrática e dos interesses que a lei determinar** (art.10º e 11º);
- **Gabinete Coordenador de Segurança** – órgão especializado de assessoria e de consulta para a coordenação técnica e operacional das forças e serviços de segurança, na dependência do Primeiro-Ministro ( art. 12º e 13º);

Analisadas as competências de cada um dos órgãos que intervêm na execução da política de segurança interna, constata-se que a coordenação e cooperação entre as forças e serviços de segurança tem por base um Plano de coordenação e cooperação aprovado pelo Conselho de Ministros sob proposta do Primeiro-

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

Ministro (assistido pelo Gabinete Coordenador de Segurança), e é assegurada através de medidas de carácter operacional dimanadas do Primeiro-Ministro ou, não sendo assim, através de medidas acordadas entre o Ministro da Administração Interna e os Ministros competentes.

**b)- Proposta de Lei 184/X**

Mantém-se, nos mesmos termos da actual lei, a intervenção da Assembleia da República, do Governo e do Primeiro Ministro. Nas Regiões Autónomas as medidas destinadas à coordenação e à cooperação das forças e dos serviços de segurança dependentes de diferentes Ministérios aplicadas naquelas regiões devem ser executadas sem prejuízo das competências do Representante da República e dos órgãos de governo próprios.

Passa a prever-se um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) composto pelos seguintes órgãos:

**Conselho Superior de Segurança Interna**— órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro.

Sem prejuízo da análise que seguidamente será feita quanto à composição do Conselho ( composição que foi alargada), salienta-se, desde já, que o PGR mantém assento no mesmo.

**Secretário-Geral de Segurança Interna**— com competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, funcionando na directa

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

dependência do Primeiro-Ministro, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna;

**Gabinete Coordenador de Segurança** – Mantém-se como órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional das forças e dos serviços de segurança, na dependência directa do Primeiro-Ministro, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. É presidido pelo Secretário-Geral da Segurança Interna.

Verifica-se, pois, da estrutura apresentada (o que será confirmado com a análise mais aprofundada das suas competências) que o **Sistema Integrado de Segurança Interna se centra na figura do Secretário Geral de Segurança Interna** - órgão que, embora funcionando na directa dependência do Primeiro-Ministro e exercendo as suas competências de acordo com o Plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança aprovado pelo Conselho de Ministros, integra todos os demais órgãos que compõem o SISI e centraliza as competências de execução da política de segurança interna.

**Questões relevantes a analisar**

**I. Composição do Conselho Superior de Segurança Interna ( art. 12º)**

A composição do Conselho Superior de Segurança Interna foi alvo de alargamento, passando agora a integrá-lo, para além das entidades já previstas na lei vigente:

- Ministro da Presidência;

## *Gabinete do Procurador-Geral da República*

- Ministro da Defesa;
- Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- Os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira;
- Secretário-Geral de Segurança Interna;
- Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP);
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- Dois deputados da Assembleia da República;
- Responsável pelo Sistema Integrado e Operações de Protecção e Socorro;
- Director-Geral dos Serviços Prisionais.

### **II Procurador-Geral da República – assento no Conselho Superior de Segurança Interna**

No Anteprojecto de proposta de lei mantinha-se o assento do Procurador-Geral da República no Conselho Superior de Segurança Interna exactamente nos mesmos termos que constavam da Lei 20/87 – art. 11º, nº 3 - ou seja, para os efeitos previstos no art. 219º da CRP<sup>1</sup>, preceito que, na parte correspondente, o nº 4 do art. 2º do Regimento do Conselho Superior de Segurança Interna, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 12/88, no âmbito da Lei 20/87, concretizava nos seguintes termos: “ *O procurador-geral tem assento no Conselho com vista ao eventual exercício da acção penal para defesa da legitimidade democrática e dos interesses que a lei determinar*”( sic).

<sup>1</sup> Havendo, contudo, que proceder à correcção da remissão feita para o art. 219º da Constituição da República, que, na versão actualmente em vigor substituiu o art. 224º.

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

Previa-se, ainda, no nº 4 do art. 11º, que o Procurador-Geral da República participava nas reuniões do Conselho “*por iniciativa própria, sempre que o entenda, ou a convite do presidente.*”

A Proposta de Lei ora em análise, no preceito correspondente (art. 12) retirou a previsão do nº 3, passando a prever apenas a participação do Procurador-Geral da República por sua iniciativa ou a convite do presidente – para o que é informado das datas de realização das reuniões, bem como das respectivas ordens de trabalhos.

Está, pois, em causa uma participação idêntica à prevista na Proposta de Lei de Organização da Investigação Criminal.

Tal como relativamente àquela lei, é nosso entendimento que a participação do Procurador-Geral da República não deveria ser restringida aos termos em que está prevista.

Considerando alguns dos fins da segurança interna e das medidas previstas nesta matéria – nomeadamente “*prevenir e reprimir a criminalidade, contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática* – coincidentes com atribuições constitucionais ( art. 219º da CRP) e estatutárias do Ministério Público, ao nível da prevenção e repressão criminal e da defesa da legalidade democrática, a participação do Procurador-Geral da República no Conselho Superior de Segurança Interna deve ter carácter permanente.

**III- Secretário-Geral de Segurança Interna**

O Secretário-Geral depende directamente do Primeiro-Ministro, ou, por delegação deste, do Ministro da Administração Interna, e possui um conjunto de competências diferenciadas : (i) de coordenação; (ii) de direcção; (iii) de controlo e (iv) de comando operacional.

Cada uma destas competências, compreende, em síntese muito breve, o seguinte núcleo essencial de poderes:

- a) Coordenação** : Compete ao Secretário-Geral garantir o cumprimento dos planos de coordenação, controlo e comando operacional aprovados pelo Governo e, para tal, é investido nos poderes necessários para a concertação e articulação entre as diversa forças e serviços de segurança e entre estas e outros serviços ( artº 16º, nº 1 e nº 2 al. a).

Assim, cabe-lhe, nomeadamente, assegurar a articulação das forças e dos serviços de segurança com o sistema prisional, e a articulação entre as forças e serviços de segurança e o Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro e as Forças Armadas, em resposta a ameaças à segurança interna, para além de garantir , ainda, a coordenação dos termos e condições da cooperação das forças e serviços de segurança com as Forças Armadas.

Cabe-lhe ainda estabelecer com o Secretário-Geral do SIRP “ *mecanismos adequados de cooperação institucional, de modo a garantir a partilha de informações, com observância dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado, e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados membros da União Europeia.* ”

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

O que pode suscitar estranheza é a referência à salvaguarda dos regimes legais do segredo de justiça e do segredo de Estado na troca de informações com o Secretário-Geral do SIRP ( al. c) ,do nº 3 ,do art. 16º),sem qualquer referência à intervenção do Ministério Público para efeitos de disponibilização da informação relativa a investigações criminais em curso e que se encontrem em segredo de justiça.

A previsão da al. c) do nº 3 do art. 16º, quanto à competência do Secretário-Geral para estabelecer mecanismos de cooperação institucional com o SIRP, afigura-se vaga, nomeadamente quanto às entidades que efectivarão a troca de informações e que tipo de informação será ou poderá ser trocada.

De notar ainda que não está previsto o acesso a tais informações pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e que o mesmo Secretário-Geral, enquanto membro do Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, não pode, de acordo com artº 15º nº 4, da proposta de alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal, “*aceder a processos concretos, aos elementos deles constantes ou às informações do sistema integrado de informação criminal*”.

Por outro lado, os órgãos de polícia criminal que podem ter acesso a essas informações actuam em coadjuvação e na dependência funcional do Ministério Público, não lhes competindo a eles decidir sobre a possibilidade ou não de as fornecer.

**Pelo que, o preceito em causa deverá ser repensado, no sentido de clarificar o modo em que tal cooperação se deve efectuar, quando estejam**

**em causa informações em segredo de justiça e, bem assim, deixar claro que, nesses casos, a autoridade judiciária competente, nomeadamente o Ministério Público, terá que intervir neste mecanismo de articulação.**

**b) Direcção :** Neste âmbito, o Secretário-Geral tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e recursos comuns dos serviços e forças de segurança, inserindo-se aqui, com especial relevância, a competência para garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades que fazem parte do Sistema de Segurança Interna e o acesso por todas, de acordo com as necessidades e competências a esses sistemas e mecanismos de cooperação policial internacional. (Interpol e Europol).

Esta competência parece constituir uma resposta ao facto de os órgãos de polícia e forças de segurança se integrarem em diferentes Ministérios, de disporem de sistemas de informação não articulados e não disponibilizarem entre si o acesso à informação - o que tem sido salientado e alvo de recomendações nas Avaliações de que Portugal tem sido objecto no âmbito dos compromissos assumidos no seio da UE, nomeadamente no âmbito da Avaliação das Estruturas Nacionais de Luta contra o Terrorismo e da Troca de Informações no âmbito da Europol.

De salientar que a troca de informações com os Estados membros da U.E, constitui obrigação do estado português, nomeadamente no quadro da Convenção EUROPOL, afigurando-se que este é um passo positivo no sentido de dar cumprimento àquelas obrigações.

**c) de controlo e de comando operacional :** No âmbito do controlo, o Secretário-Geral tem poderes de articulação das forças e serviços de segurança, no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela

## *Gabinete do Procurador-Geral da República*

sua natureza, tempo ou espaço, como por exemplo, em eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais graves, que impliquem acção conjugada e envolvam o emprego de recursos que ultrapassem os quotidianamente utilizados ( artº 18º)

O comando operacional (art. 19º) é exercido pelo Secretário-Geral sob determinação do Primeiro Ministro e em situações extraordinárias, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram intervenção conjunta e combinada de diferentes forças ou serviços de segurança.

Cumprе salientar, neste particular, que as situações em que as competências de controlo ou de comando operacional podem ser exercidas, têm, em regra, associadas situações criminais (atente-se no elenco dos incidentes tático-policiais do art. 18º, nº 3).

**Ora, nesses casos, justificar-se-ia que estivesse previsto algum mecanismo de articulação com o Ministério Público, entidade com competência para a investigação criminal, sem prejuízo das medidas cautelares que as forças de segurança, agora nas vestes de órgãos de polícia criminal, podem e devem tomar, nos termos do Código de Processo Penal.**

### **IV- Gabinete Coordenador de Segurança**

Mantém as suas funções de órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das forças e serviços de segurança, funcionando na directa dependência do Primeiro-Ministro, ou, por sua delegação, no Ministro da Administração Interna.

De referir que o Gabinete SIRENE é, agora, integrado naquele Gabinete.

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

Mantém, no essencial, as competências que constam da actual Lei de Segurança Interna (e nos diplomas que regularam o seu funcionamento – DL 61/88, de 27/2, com as alterações do DL 51/96, de 16 de Maio e DL 149/2001, de 7/5).

Compete-lhe agora, além do mais, estudar e propor “Políticas públicas de segurança interna”.

Nada de relevante a referir quanto a este órgão e quanto aos Gabinetes coordenadores de segurança regionais e distritais.

**V – Unidade de Coordenação Antiterrorismo**

Prevê-se no art. 23º que a Unidade de Coordenação Antiterrorismo é integrada pelos Secretários Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; o Comandante-Geral da GNR, os Directores Nacionais da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária e do SEF, o Director do Serviço de Informações e Segurança, a Autoridade Marítima Nacional e do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa.

Compete-lhe “*garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram*”.

No entanto, não é regulada qualquer forma de funcionamento desta Unidade, nem está prevista a sua integração em qualquer órgão do Sistema de Segurança Interna, nem sequer que entidade ou órgão preside à sua coordenação.

Parece, assim, existir um vazio normativo quanto à regulamentação do funcionamento desta Unidade, que importará preencher, sob pena de ineficácia operacional.

**VI- Forças e serviços de segurança( art. 25º) e Autoridades de polícia (art. 26º)**

Nada a referir de relevante.

**VII- Medidas de polícia ( art. 27º a 32º)**

Distinguem-se medidas genéricas de polícia e medidas especiais de polícia, distinção que releva para efeitos de comunicação ao tribunal com vista à sua validação, na medida em que, abstractamente, serão estas que poderão contender, mais vincadamente, com direitos, liberdades e garantias.

De facto, só as medidas especiais de polícia são sujeitas ou a prévia autorização (o caso das medidas previstas nas al. e) a h) do art 28º) ou a validação do juiz de instrução, nos termos do art. 32º nº 1 e 2.

Neste particular cumpre referir que a Proposta, (tal como sugerido na anterior informação) veio prever expressamente a competência do juiz de instrução para a validação das medidas de polícia aplicadas pelas forças e serviços de segurança. Introduziu, ainda, a necessidade de prévia autorização do juiz de instrução relativamente às medidas especiais de polícia previstas nas al. e) a h) do art. 28º.

Importa, contudo, alertar para a redacção do art. 32º da Proposta, na medida em que poderá suscitar dúvidas interpretativas, sugerindo alguma incongruência entre o que se dispõe neste preceito e o disposto no nº 3 do art. 31º.

Resulta do nº 3 do art. 31º que, salvo nos casos de urgência e de perigo na demora, a aplicação das medidas previstas nas al. e) a h) do art. 28º estão sujeitas a prévia autorização do juiz de instrução.

Ou seja, só aquelas concretas medidas estão sujeitas a autorização prévia. Quanto às demais a lei não exige tal autorização.

Tendo havido autorização prévia não se exige a comunicação ao tribunal em ordem à sua validação. Ou seja, só estão sujeitas a comunicação e validação as

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

restantes medidas de polícia, ou as constantes das al. e) a h) quando a aplicação não tenha sido previamente autorizada.

No entanto, a redacção do art. 32º, relativa à comunicação ao tribunal da aplicação das medidas especiais de polícia, pode induzir a interpretação diversa - no sentido de se exigir prévia autorização para todas as medidas do art. 28º.

Estando em causa matéria tão sensível, importa que os preceitos correspondentes não deixem margem para dúvidas de interpretação, exigindo-se, assim, a reponderação da redacção daquele preceito em conformidade com as regras que resultam do art. 31º.

Pelo que se sugere a seguinte redacção : *“A aplicação das medidas previstas no art. 28º, com excepção das elencadas nas al. e) a h) quando tenha havido prévia autorização nos termos do nº 3 do artigo anterior, é, sob pena de nulidade, comunicada ao tribunal competente no mais curto prazo, que não pode exceder 48 horas, e apreciada pelo juiz em ordem à sua validação no prazo máximo de 8 dias.”*

Quer uma quer outras das medidas de polícia encontram-se elencadas taxativamente e devem obedecer aos requisitos de aplicação definidos no art. 29º - nomeadamente, a princípios de necessidade e indispensabilidade, sendo apenas aplicáveis quando haja indícios fundados de preparação da actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.

A Proposta continua a não conter a indicação de quaisquer critérios de aferição da validade das medidas aplicadas ou a aplicar para efeitos de apreciação ou autorização pelo Juiz de Instrução.

*Gabinete do Procurador-Geral da República*

Na falta de tais critérios, haverá que ponderar as finalidades das medidas de acordo com os princípios estabelecidos no art. 29º.

De qualquer modo, tendo em conta que algumas das medidas assumem natureza de medidas cautelares em moldes aos previstos no Código de Processo Penal, importaria que a lei fosse mais precisa e expressa quanto a esta matéria.

Ainda relativamente às medidas de polícia prevê-se, agora, no nº 3 do art. 32º que *“ não podem ser utilizadas em processo penal as provas recolhidas no âmbito de medidas especiais de polícia que não tiverem sido objecto de autorização prévia ou validação. ”*

De facto, como já se referiu, estão previstas medidas de polícia que assumem verdadeira natureza de medidas cautelares para efeitos do Código de Processo Penal (por ex. as previstas nas al. a),b), h) do art. 28º), que poderão servir de prova no âmbito deste procedimento.

Sendo assim, cabendo ao Ministério Público a investigação dos processos em que tais medidas venham a ser utilizadas como prova, impõe-se a sua intervenção no processo de validação ou autorização daquelas, sendo chamado a pronunciar-se sobre a requerida autorização prévia ou validação.