



Parecer da Ordem dos Advogados

(sobre o projecto de proposta de lei para prevenção e combate ao furto e recepção de metais não preciosos)

I

O objectivo e as medidas do projecto de proposta de lei

O projecto de proposta de lei, conforme se declara no respectivo art. 1º, tem por objecto definir meios de prevenção e de combate ao furto e à recepção de metais não preciosos com valor comercial, criando mecanismos adicionais de reforço da fiscalização da actividade de gestão de resíduos, pelas forças e serviços de segurança, pois, segundo se refere, na exposição de motivos, "*O furto de metais não preciosos, com crescente valor comercial, assim como atividades de recetação destes materiais, têm vindo a tornar-se uma séria preocupação para a sociedade e para o Governo atendendo, designadamente, ao seu impacto social e às consequências económicas que gera.*"

Para tanto, o projecto de proposta de lei propõe as seguintes medidas:

→ obriga os operadores, em cujas instalações se proceda ao armazenamento, tratamento ou valorização de metais preciosos, a adoptar um sistema de segurança que inclua, no mínimo, um sistema de videovigilância para controlo efectivo de entradas e saídas nas instalações onde são recolhidos os referidos materiais, por forma a assegurar a utilização dos registos vídeo para efeitos de prova em processo penal ou contra-ordenacional, remetendo-se a regulamentação da matéria relativa ao sistema de segurança a adoptar para diploma próprio posterior – cfr. art. 2º do projecto de proposta de lei;

→ obriga os referidos operadores a manter registo em suporte de papel ou informático, neste caso no âmbito de plataformas electrónicas da Agência Portuguesa do Ambiente, que deverá conter os seguintes elementos referentes a resíduos recepcionados ou adquiridos:



- a) a proveniência desse material, incluindo a identificação do vendedor, do qual se deve guardar cópia de documento oficial de identificação bem como do cartão de contribuinte, a morada do vendedor, a identificação do transportador, a origem declarada e o dia e hora da recepção;
- b) a descrição do material recepcionado ou adquirido, designadamente a quantidade, tipologia, características e valor;
- c) o destino dos resíduos e a identificação do transportador e do comprador;
- d) os meios de pagamento utilizados nas transacções em causa, incluindo a identificação do número de cheque ou do número da transferência bancária – cfr. n.º 1 do art. 3º;

→ autoriza as forças e serviços de segurança a consultar o mencionado registo, para fiscalizar a actividade e proceder a diligências de prevenção criminal ou investigatórias – cf. n.º 2 do art. 3º;

→ determina que todo o pagamento que se refira à aquisição de resíduos de metais não preciosos seja feito ou através de transferência bancária ou através de cheque com indicação do destinatário, exceptuando os pagamentos de valores inferiores a 50,00€ que poderão ser efectuados em numerário – cfr. art. 4º;

→ estabelece a proibição de os operadores procederem à transformação de resíduos de metais não preciosos, antes de terem decorrido 3 dias úteis a contar da sua recepção – cfr. art. 5º;

→ autoriza as forças e os serviços de segurança a entrar nas instalações de gestão de resíduos de metais não preciosos, para fiscalizar a actividade ou proceder a diligências de prevenção ou investigatórias, permitindo-lhes ainda a fiscalização do interior dos veículos que se encontrem, no interior das ditas instalações – cfr. art. 6º;

→ estabelece a pena acessória de interdição do exercício da actividade de gestão de resíduos de metais não preciosos, por um período de 2 a 10 anos, para todo aquele, pessoa singular ou



colectiva, que tiver sido condenado a pena de prisão ou equivalente, efectiva ou suspensa, pela prática de crime contra o património, contra a economia ou conexo, quando o objecto do crime seja metal precioso ou não precioso – cfr. art. 7º.

II

Questões suscitadas pelo projecto de proposta de lei

As medidas de fiscalização de prevenção dos crimes de furto e de receptação de metais não preciosos que o projecto de proposta de lei pretende estabelecer assumem a natureza de medidas de polícia, no âmbito da actividade de segurança interna que se encontra cometida às forças e serviços de segurança.

A Constituição, no seu art. 272º, regula a função estadual de polícia, nos seguintes termos:

Artigo 272.º

(Polícia)

1. A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.
2. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.
3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.

A Lei de Segurança Interna, aprovada, pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, define a segurança interna, no n.º 1 do respectivo art. 1º, como "*a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, **prevenir e reprimir a criminalidade** e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.*" (negrito nosso).



No n.º 2 do art. 1º estabelece que "*A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança.*";

O art. 2º da Lei n.º 53/2008, de 29 de Outubro, indica, como princípios fundamentais relativos à segurança interna, os seguintes:

"1 - A actividade de segurança interna pauta-se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia.

2 - As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário e obedecendo a exigências de adequação e proporcionalidade."

A Lei de Segurança Interna prevê as seguintes medidas de polícia:

Artigo 28.º

Medidas de polícia

1 - São medidas de polícia:

- a) A identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial;
- b) A interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea;
- c) A evacuação ou abandono temporários de locais ou meios de transporte.

2 - Considera-se também medida de polícia a remoção de objectos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança.

Artigo 29.º

Medidas especiais de polícia

São medidas especiais de polícia:

- a) A realização, em viatura, lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis



de possibilitar actos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade;

- b) A apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objectos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio;
- c) A realização de acções de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público;
- d) As acções de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança;
- e) O encerramento temporário de paióis, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respectivos componentes;
- f) A revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos referidos na alínea anterior;
- g) O encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos;
- h) A cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada;
- i) A inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento electromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.

De acordo com o disposto no n.º 3 do art. 272º da Constituição, a necessidade de prevenção de crimes só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

E, de acordo com o estabelecido no n.º 2 do art. 272º da Constituição, as medidas de polícia para assegurar a segurança interna na vertente da prevenção de crimes não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário.

Por isso, o art. 30.º da Lei de Segurança Interna, sob a epígrafe "**princípio da necessidade**", estabelece que: "Com excepção do caso previsto no n.º 2 do artigo 28.º, as medidas de polícia só são aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, sempre que tal se revele necessário, pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a protecção de pessoas e bens e desde que haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública." (sublinhados nossos).



Isto quer dizer que as medidas de polícia só podem ser aplicáveis:

- nos termos e condições previstos na Constituição e na lei;
- sempre que tal se revele necessário e pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a protecção de pessoas e bens;
- e desde que haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.

Isto é, a possibilidade de se aplicar medidas de polícia não se legitima constitucionalmente pelo facto de a lei ordinária conferir às forças e serviços de segurança uma autorização genérica e permanente para as aplicar, pois o recurso a medidas de polícia estabelecidas na lei só pode ter lugar na medida do estritamente necessário e pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a protecção de pessoas e bens, o que, obriga, a que sejam ponderados e verificados, **em concreto**, se em determinada situação ocorrem ou não indícios de poderem vir a ser cometidos os crimes cuja prática se pretende prevenir, como se determina na parte final do art. 30º da Lei de Segurança Interna.

Por isso, não se afigura conforme com os princípios constitucionais da estrita necessidade e das consequentes adequação e proporcionalidade a autorização genérica e permanente que o projecto de proposta de lei confere às forças e serviços de segurança de, sempre que o entendam, consultar os registos relativos à compra e venda de resíduos de metais não preciosos e bem assim de entrar nas instalações de gestão e tratamento de resíduos de metais não preciosos, para "fiscalizar" essas instalações e os veículos que se encontrem no interior de tais instalações, pois o exercício de tal fiscalização, implicando, necessariamente, a realização de buscas, quer nas referidas instalações, quer nos veículos que aí se encontrem, pode ter lugar ainda que não haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.



Com efeito, a entrada nas instalações para fiscalização, que é permitida, no n.º 1 do art. 6º do projecto de proposta de lei, só tem sentido útil e operativo se fôr entendida, como autorização genérica e permanente concedida às forças e serviços de segurança para realizarem buscas no interior das instalações de tratamento de resíduos de metais não preciosos e no interior de veículos que aí se encontrem.

Ou seja, o legislador utiliza a expressão "*fiscalizar e proceder a diligências de prevenção ou investigatórias*", como disfarce semântico para não utilizar, "*expressis verbis*", o vocábulo "**buscas**", dado que os seus verdadeiros fito e intenção são os de, através de tal expressão, autorizar, de forma genérica e permanente, as forças e serviços de segurança a proceder a buscas no interior das instalações de tratamento de resíduos de metais não preciosos e dos veículos que aí se encontrem.

Não se afigura assim que a autorização genérica e permanente que o projecto de proposta de lei confere às forças e serviços de segurança para consultar os registos referentes às transacções de resíduos de metais não preciosos e para entrar e fiscalizar as instalações bem como os veículos que aí se encontrem respeite os princípios constitucionais da estrita necessidade e da adequação e da proporcionalidade, pois tais consultas e entradas, com as consequentes buscas, podem ter lugar ainda não se verifiquem *indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública*.

Também merece reservas e reparo a circunstância de o art. 2º do projecto de proposta de lei impôr aos operadores que procedam ao armazenamento, tratamento ou valorização de resíduos de metais não preciosos a adopção de um sistema de segurança interna que inclua, no mínimo, um sistema de vídeovigilância, que se destina, no essencial, a assegurar a utilização dos registos vídeo para efeitos de prova em processo penal ou de contra-ordenação.



Ou seja, obriga-se as entidades privadas a adoptar um sistema de segurança interna que inclui obrigatoriamente uma sistema de vídeovigilância, para, fundamentalmente e no essencial, prevenir crimes e fornecer prova em processos de natureza penal e contra-ordenacional.

Porém, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 8º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, relativa à Protecção de dados Pessoais, "*A criação e a manutenção de registos centrais relativos a pessoas suspeitas de actividades ilícitas, infracções penais, contra-ordenações e decisões que apliquem penas, medidas de segurança, coimas e sanções acessórias só podem ser mantidas por serviços públicos com competência específica prevista na respectiva lei de organização e funcionamento, observando normas procedimentais e de protecção de dados previstas em diploma legal, com prévio parecer da CNPD.*" (negrito nosso).

Da referida norma decorre que não é possível criar e manter, através de entidades privadas, sistemas de registos de dados relativos a pessoas suspeitas de actividades ilícitas, infracções penais ou contra-ordenações.

Por isso, não se afigura constitucional e legalmente admissível que possa ser imposta a entidades privadas a criação e a manutenção de um tal sistema de segurança interna que, à partida e confessadamente, se destina a fornecer às forças e serviços de segurança dados e registos para prevenir e reprimir crimes e contra-ordenações, no âmbito de actividades ilícitas de furto e de receptação de metais não preciosos.

III

Conclusões

- 1- A autorização genérica e permanente que o projecto de proposta de lei confere às forças e serviços de segurança, para consultar os registos referentes às transacções de resíduos de metais não preciosos e para entrar e fiscalizar as instalações, bem como os veículos que aí



- 2- se encontrem, não respeita os princípios constitucionais da estrita necessidade e da adequação e da proporcionalidade, pois tais consultas e entradas, com as consequentes buscas, podem ter lugar ainda que não se verifiquem indícios fundados de preparação de actividades criminosas ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.
- 3- Também não se afigura conforme com as normas da Constituição que reservam às autoridades públicas a prevenção e a repressão de crimes e de contra-ordenações e ainda com a norma do n.º 1 do art. 8º da Lei de Protecção de Dados Pessoais, aprovada pela Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que a entidades privadas possam ser impostas a criação e a manutenção de um sistema de segurança que inclui obrigatoriamente um sistema de videovigilância, o qual, à partida e confessadamente, se destina a prevenir e a reprimir crimes e contra-ordenações, no âmbito de actividades ilícitas de furto e de recepção de metais não preciosos.
- 4- Dado que a principal finalidade de um tal sistema de segurança "privado", se não mesmo a sua única e exclusiva finalidade, consiste em fornecer dados pessoais e os correspondentes registos às forças e serviços de segurança e às autoridades judiciárias, para prevenção e repressão de crimes e de contra-ordenações, e tal finalidade, única e exclusiva, não compete e não está a cargo de entidades privadas e de sistemas de segurança que as mesmas sejam obrigadas a criar e a manter.

Lisboa, 12 de Junho de 2012

A Ordem dos Advogados