



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Útil 267354
Entrada/Série n.º 680 Data 24/06/2008

Comentários sobre
Proposta de Lei de Organização da Investigação Criminal
e
Proposta de Lei de Segurança Interna

Apesar de tratarem sobre questões distintas, ambas as propostas de lei versam sobre realidades factuais que se inter-penetram, quer numa perspectiva cronológica, quer numa dimensão lógica, quer ao nível das entidades que actuam por causa e sobre elas.

Com efeito, a segurança interna, numa perspectiva de prevenção e de reacção a fenómenos criminais, é matéria que percorre um caminho também trilhado pela investigação criminal, função com semelhantes dimensões preventiva e reactiva em relação aos mesmos fenómenos.

Assim, tal como se terá tornado imperioso fazer evoluir ambos os regimes legais em simultâneo, é também adequado apreciá-los a par, designadamente à luz de um mesmo enquadramento constitucional, organizacional e politico-criminal.

Tal como vem afirmado na “exposição de motivos” que precede a proposta de alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal, as recentes alterações operadas no sistema jurídico-penal impunham uma adaptação de cariz convergente deste regime estruturante da organização da investigação criminal.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Assim se explica, por exemplo, a alteração introduzida no nº 3 do art. 2º dessa lei, prescrevendo a necessidade de comunicação da notícia de um crime ao MºPº no prazo mais curto possível, mas com um limite de dez dias, tal como passou a constar do art. 243º, nº 3 do C.P.P.

É, também, de saudar alguma precisão conceptual trazida a alguns conceitos, tal como acontece com o de *autonomia táctica*, constante do nº 6 do art. 2º, da PL 185/X (642/2007).

Articulam-se, na proposta de diploma, as competências cometidas, reservadas e passíveis de deferimento à P.J., à P.S.P. e à G.N.R., prevendo-se agora que qualquer órgão de polícia criminal pode ter competência reservada se tal for legalmente estabelecido.

Esta evolução em relação ao texto do diploma actualmente vigente atenta numa realidade sócio-criminal mais moderna, com novos fenómenos criminógenos e criminais, face aos quais surgem novas entidades, por vezes de características reguladoras de determinados sectores sociais, que acabam por ter competências de polícia criminal.

Parece-nos, por isso, genericamente positiva a articulação das competências dos diversos órgãos, bem como as formas como se prevê a cedência de umas perante outras, nos termos dos arts. 4º a 6º da proposta.

Já no que toca ao catálogo de crimes que são de competência reservada à P.J., sem prejuízo do seu deferimento a outros órgãos de polícia criminal, que se desenvolve no nº 3 do art. 7º, não podemos deixar de afirmar a dificuldade de verificação do pressuposto constante da al. f): a imputabilidade a título de dolo,



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

de crimes de incêndio ou explosão, etc . A classificação do grau de culpa é elemento naturalmente aferido a final, sendo problemática a sua prognose, num momento inicial de uma investigação, para se identificar o órgão competente para o efeito (questão esta que sobrevive da anterior Lei).

Ainda em relação a matéria conexa com esta, devemos afirmar a nossa percepção de estarmos perante uma solução menos elaborada e clara, no que respeita á redacção da norma constante do art. 8º, onde o teor do nº 2 pouco mais parece do que o reverso do nº 1, em termos que facultarão o surgimento de contradições, em sede de aplicação.

Não podemos deixar de assinalar como positivo, apesar de tal nos parecer ser incontornável, a solução do nº 7 do art. 8º, aliás correspondente ao nº 3 do anterior art. 5º, segundo a qual, em sede de instrução, cabe ao juiz alterar o o.p.c. operante, se tal se revelar adequado.

Importante inovação é a constante do art. 11º, que prevê a criação e manutenção de um sistema integrado de informação criminal, a cujo conteúdo se acederá no âmbito de cada o.p.c., segundo princípios de necessidade e competência, por níveis.

Este sistema de concentração de muita informação será – admitimos – ferramenta essencial para a investigação criminal. Dada, porém, a sua capacidade para a afectação de direitos, liberdades e garantias, não poderá deixar de ser prestada profunda atenção ao Decreto-Lei que se prescreve que o venha a regular (art. 10º, nº 3), sendo, por ora, de questionar apenas a suficiência desse meio legislativo.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Prescreve, também, esta proposta de lei a manutenção das estruturas nacionais correspondentes da Europol e da Interpol na esfera da P.J., embora nelas devam participar, a partir de agora e no âmbito das respectivas competências, oficiais de ligação da GNR e da PSP.

Parece-nos ser imprescindível tal evolução, pois também estes o.p.c., mesmo no âmbito das suas competências, se deparam com situações criminosas com componentes ou referências transnacionais, para cujo tratamento se torna essencial um acesso mais ágil à informação disponibilizada por aquelas estruturas internacionais.

É certo que a PJ, apesar de dever assegurar o funcionamento daquelas estruturas, perde o seu anterior papel de constituir o único elemento de ligação entre elas e os demais órgãos de polícia criminal. Por exemplo, a GNR e a PSP poderão ter acesso directo à informação por ali veiculada, através dos seus oficiais de ligação permanente, sem ficarem condicionados à transmissão dessa informação por intermédio da PJ.

Porém não se detecta nisso qualquer perda de competências da PJ que exista razão para salvaguardar, antes se indiciando uma solução potencialmente mais eficiente.

O art. 13º desta proposta legislativa trata do Conselho Coordenador de Segurança, trazendo diversas novidades em relação a idêntico órgão prescrito na Lei nº 21/2000, de 10/8.

Uma primeira alteração, que nos parece relevante e positiva, é a da inclusão dos Directores do SEF e dos Serviços Prisionais, neste Conselho. Trata-se de uma solução tão óbvia que nos dispensamos de a comentar.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Outra inovação, cuja utilidade se nos afigura identicamente óbvia, é a introduzida pelo nº 6 desta norma: é evidente que se se pretende assegurar ao Presidente do Conselho Superior da Magistratura e ao PGR a participação nas reuniões do Conselho Coordenador de Segurança, designadamente por sua iniciativa (à semelhança do que já antes estava previsto) é imperioso que se lhes comuniquem as datas de reunião e a ordem de trabalhos.

Já curiosa nos parece a prescrição do nº 7 desta norma, quando afirma que a participação do PGR neste Conselho não prejudica a autonomia do M^oP^o.

Parece-nos, de facto, evidente a circunstância de esta autonomia, apesar de insusceptível de confusão com independência, mas também garantida constitucionalmente, não poder resultar beliscada por via da vinda do PGR ao Conselho Coordenado de Segurança, designadamente se atentarmos na competência deste órgão colectivo.

Assim, cabe perguntar o porquê desta preocupação do legislador.

Numa primeira análise, tal preocupação só pode advir da importação, para o sistema da investigação criminal, de uma figura própria do sistema da segurança interna e cujas competências, quer no âmbito da investigação criminal, quer, sobretudo, num âmbito que compreende a conjugação ou convivência destas com as competências próprias do sistema de segurança interna – cujos meios coincidem em grande medida, pois parte dos o.p.c. são também forças de segurança – acabam por constituir zonas de sobreposição com as competências de gestão e coordenação do próprio PGR.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Falamos, obviamente, da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (doravante designado, por facilidade, SG), para cuja compreensão importa passar à análise da proposta da Lei de Segurança Interna (PL 184/ X).

Nos termos do art. 9º, nº 1, al. f) desta proposta de lei, o SG é nomeado pelo Primeiro Ministro e funciona sob a sua directa dependência (ou do Min. da Administração Interna, por delegação), sendo equiparado a Secretário de Estado. Parece-nos muito positiva a necessidade da sua audição em sede de comissão parlamentar, dada a natureza e competências que lhe são atribuídas.

Prescreve o art. 15º que o SG tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional sobre as forças de segurança, as quais são integradas, também, pela P.J., pela GNR, pela PSP e pelo SEF.

Mas estas entidades são, por outro lado, órgãos de polícia criminal. E nessa dimensão da sua actividade são, também, coordenadas pelo mesmo SG, que, nos termos do art. 15º da proposta de Lei de Organização da Investigação Criminal, vela pelo cumprimento da repartição de competências, garante a partilha de meios, garante a manutenção e o acesso dos o.p.c. ao Sistema Integrado de Informação Criminal.

Esta solução de concentração numa mesma pessoa, dependente directamente do Primeiro Ministro, equiparado a Secretário de Estado, de competências de coordenação, controlo e direcção das diversas forças de segurança, incluindo quando estas actuam em sede de investigação criminal e, então, na dependência funcional de um MºPº que se pretende autónomo, em observância de um princípio de interdependência mas, na essência, ainda de separação de poderes, parece-nos ser altamente discutível. E, sem dúvida, geradora de espaços de



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

sobreposição, ao nível da gestão das competências dos o.p.c., entre os poderes mantidos ao PGR, e os poderes de coordenação e gestão do SG.

Trata-se, de facto, de uma concentração de competências distintas num único órgão, afirmadamente dependente do executivo, em termos que não deixam de ter profunda expressão no âmbito do judiciário, ao nível da investigação criminal. Por isso devemos admitir que possam vir a surgir desagradáveis espaços de conflito ou confusão, quando a investigação criminal, na dependência funcional do M^oP^o, pelo menos na fase de inquérito, seja alvo de intervenções do SG, eventualmente condicionadoras daquela direcção funcional. Se calhar é, então, por isso que se vê a necessidade de expressar a ideia da autonomia do M^oP^o, designadamente quando o superior hierárquico desta entidade aparece a interagir com o SG, por exemplo no âmbito do Conselho Coordenador dos órgãos de polícia criminal (art. 13^o da respectiva proposta de lei).

Por outro lado, não deixa de constituir um problema o facto de ser da competência deste SG assegurar o funcionamento do Sistema Integrado de Informação Criminal, bem como de garantir o acesso de todos os órgãos de polícia a esse sistema segundo as suas necessidades e competências (art. 15^o, n^o 2, al. c) da LOIC).

É que, para esse efeito, não se pode crer que não lhe seja necessário o conhecimento da informação criminal existente no sistema integrado. Só conhecendo-a é que pode conjugar os dados existentes com as necessidades de conhecimento das polícias. Tal como só na posse dessas informações e do que elas poderão importar para o trabalho das polícias terá efectiva capacidade de



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

“garantir a partilha de meios e serviços de apoio entre os órgãos de polícia” (art. 15º, nº 2, al. b).

Assim, por ser contrária à natureza das coisas e por o contrário se afigurar como factor de eficiência, parece-nos impossível pensar que irá efectivamente observar-se a limitação prescrita no art. 15º, nº 4: o não acesso do SG ao conteúdo de processos concretos ou às informações constantes no sistema integrado.

No entanto, parecendo-nos isso inevitável, não é menos negativa a consequência: uma verdadeira invasão da investigação criminal pelo poder executivo. E é por isso que, pelo menos na letra da lei, ocorre a preocupação de afirmar a salvaguarda da autonomia do MºPº

Mas daqui podemos partir para a ponderação de outra questão: é inequívoco que a PJ perde a posição sobre-elevada que mantinha em relação a outros órgãos de polícia criminal:

- deixa de ser a interface da comunicação entre outras polícias e a Europol e a Interpol, passando apenas a assegurar o funcionamento das estruturas nacionais (art. 12º, nº 1);
- deixa de ser responsável por assegurar os recursos nos domínios da centralização, tratamento, análise e difusão da informação relativa à criminalidade participada e conhecida (art. 3º, nº 4, al. c), da actual Lei).
- deixa de ser responsável por assegurar os recursos nos domínios da perícia técnico-científica.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Em substituição desta solução, passa a existir um Secretário-Geral do Sistema Integrado de Segurança Interna que (art. 15º, nº 2 da LOIC) :

- assegura o funcionamento e o acesso de todas as polícias ao sistema integrado de informação criminal;
- garante a partilha de meios e serviços de apoio, de acordo com as necessidades de cada órgão de polícia criminal.

Em suma, a PJ passa a assegurar a Europol e a Interpol mas com as outras polícias a acederem directamente aos meios e a informação; a sua responsabilidade na recolha, tratamento e divulgação da informação criminal passa a estar a cargo do SG, que gere o sistema integrado de informação; a perícia científica a cargo da PJ parece ser um dos “meios ou serviços de apoio” que o SG irá fazer partilhar por todas as polícias.

Nada, na LOIC refere – e talvez não tenha que referir – o que acontece à instalação e operação dos meios de escutas telefónicas, até agora concentrados e actuados pela PJ, mesmo em operações feitas no âmbito da actuação de outras polícias, em termos cuja coordenação tem sido, tanto quanto se sabe, simples e efectiva. Mas parece que tal sistema não irá deixar de estar agora, também, na dependência do SG.

Em função de todo o exposto, constata-se que a PJ perde parte dos elementos que a caracterizavam como um órgão de polícia distinto dos demais, sobre-elevado, como se disse, com alguma capacidade e disponibilidade de meios susceptíveis de influir na actuação dos demais, sem prejuízo de actuar sempre na dependência funcional do MºPº, em sede de investigação criminal.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Tais competências, disponibilidade de meios e oportunidade de actuação passam a estar – com a nova LOIC – cometidos ao SG do Sistema de Segurança Interna – afirma-se que sem prejuízo das competências do M^oP^o.

A questão é só uma: é isto que se quer ? Uma PJ paralela aos demais órgãos de polícia criminal ? Um SG com esta densidade de competências, mesmo no âmbito da investigação criminal, que é o mesmo que, em sede de segurança interna, exerce paralelas funções de coordenação ?

Por último, e ainda no que respeita à PL 184 / X (Lei de Segurança Interna), consideramos oportuno referir a necessidade de atenção ao amplo leque de intervenções previstas como medidas de polícia ou medidas especiais de polícia – arts. 27^o e 28^o - pois não obstante se referenciarem os termos e condições da sua implementação – de resto sempre necessária – à CRP e à lei, algumas delas resultam fortemente lesivas de direitos, liberdades e garantias, sendo de ponderar a sua sujeição a um necessário controlo judicial prévio e não apenas sucessivo e pós-legitimador, designadamente em face do cariz naturalmente pouco emergente de algumas delas.

Porém, cumpre afirmar expressamente que este controlo judicial não tem qualquer enquadramento processual, pelo que se desconhece quem pode requerer a aplicação de quaisquer medidas ao juiz – por exemplo, qual o papel do M^oP^o num tal processo – quais as formas de impugnação das decisões, qual o nível e formas de contraditório admitidas, quais as consequências resultantes de uma não validação das medidas aplicadas, que podem dever transcender a sua simples nulidade e inaptidão probatória. Nulidade e inaptidão cuja prescrição,



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

em qualquer caso, se revela inútil nesta lei, pois toda essa matéria está subordinada ao regime processual penal, ao qual a presente lei não traz, como não deve trazer, qualquer exceção.

Note-se que as intervenções dos juízes de instrução se encontram previstas – mesmo ao nível da salvaguarda de direitos, liberdades e garantias – no âmbito de concretos processos penais, em fase de inquérito e de instrução.

O que não é o caso, pelo menos normal, de quando se devam decretar tais medidas de polícia. Qual o processo em que se podem apresentar pedidos para o decretamento de medidas de polícia, ou para a validação de medidas de polícia decretadas por autoridades de polícia ? Nada se encontra previsto.

Lisboa, 24/06/2008