

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Estudo Teórico

“A investigação criminal na PSP: assistência ou delegação de competências?”

Autor: Fernando Jorge Sousa de Sá

Trabalho Individual Final

5º Curso de Comando e Direção Policial

Lisboa, 27 de fevereiro de 2023



Resumo

Este estudo prende-se com a delimitação e destrinça da relação existente entre a Polícia de Segurança Pública (PSP) e o Ministério Público (MP), no que concerne à fase processual penal do Inquérito. A direção do Inquérito cabe ao MP, assistido pelos órgãos de polícia criminal (OPC). Como ponto de partida deste estudo, analisou-se, *en passant*, a história e as opções tomadas no processo penal português, esmiuçando, logo após, em que moldes é feita a direção do Inquérito e a delegação de competências nos OPC, sem olvidar o âmbito da iniciativa própria da PSP – as medidas cautelares e de polícia. Finalmente pudemos identificar o estado atual da relação MP-PSP e que vulnerabilidades existem que desviam estes órgãos do cumprimento das suas missões. Foram sinalizadas tarefas saturantes que implicam o empenho de consideráveis efetivos policiais e que tomam tempo que deveria ser dedicado à coadjuvação efetiva do MP. Foram, ainda, identificados os inconvenientes na relação MP e PSP e foram lançados novos paradigmas de relacionamento, que passam por uma relação de complementaridade e indissociabilidade – delinear de estratégias comum, com resultado numa condução estratégica focada na especialização de cada um e no estreitamento da ligação funcional de ambos.

Palavras-chave: Inquérito; Polícia de Segurança Pública; Ministério Público; dependência funcional; investigação criminal.

Abstract

This study concerns the delimitation and distinction of the relationship between the Polícia de Segurança Pública (PSP) and the Public Prosecutor's Office, regarding the criminal procedural phase of the Inquiry. The direction of the inquiry is the responsibility of the Public Prosecutor's Office, assisted by the police criminal organs. As a starting point for this study, we have analyzed, the history and the options taken in the portuguese criminal procedure, detailing in what ways the management of the Inquiry and the delegation of powers to the police criminal organs is made, without forgetting the scope of the PSP's own initiative. Finally, we were able to identify the current state of the relationship between the Public Prosecutor's Office and the PSP and what vulnerabilities exist that divert these bodies from fulfilling their missions. We were able to identify saturating tasks that require the commitment of considerable police personnel and that take up time that should be devoted to assisting the Public Prosecutor's Office. Inconveniences in the relationship between the Public Prosecutor's Office and the PSP were also identified and new paradigms of relationship were launched, which include a complementary and inseparable relationship - drawing up common strategies, resulting in a strategic conduct focused on the specialization of each one and on the strengthening of the functional connection between both.

Keywords: Inquiry; Polícia de Segurança Pública; Public Prosecutor's Office; functional dependency; criminal investigation.

Introdução

Do que resulta da nossa lei fundamental – a Constituição da República Portuguesa (CRP), é missão da Polícia “defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

Nesta senda é indiscutível o papel que a PSP assume no panorama da investigação criminal em Portugal, aliado a uma certa passividade do Ministério Público (MP), no que à efetiva direção da fase do Inquérito concerne.

Diz-nos o artigo 263.º do Código de Processo Penal (CPP) que a “direção do inquérito cabe ao MP, assistido pelos órgãos de polícia criminal” (OPC), ou seja, existem dois atores principais nesta fase processual: o MP e os OPC.

O papel desempenhado por estes atores é distinto, o MP é o *dominus* do Inquérito e os OPC atuam sob a direta orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional. Aquele pode conferir aos OPC o encargo de procederem a quaisquer diligências relativas ao inquérito.

Do plasmado na doutrina e na lei, sabemos que, aparentemente, os OPC não são sujeitos processuais, ao invés, são participantes processuais e «agem lateralmente» ao processo. Esta característica é conferida pelo facto destes órgãos, em relação às autoridades judiciárias, estarem adstritos à dependência funcional, que já referimos.

No entanto, é pacífico que a investigação criminal perpassa todo o processo penal, não se esgotando na fase do Inquérito.

Atendendo à realidade criminal vivida, a PSP, hoje, tem necessidade de se focar na antecipação dos factos, existe a necessidade de uma intervenção anterior ao crime, uma deslocação do momento da investigação, de dentro para fora do processo penal.

Sabemos, igualmente, que a PSP é dotada de autonomia técnica e tática. Isto significa que, quanto às diretivas emanadas pelo MP, cabe à PSP decidir acerca da forma e *modus* de execução dessas diretivas.

Aqui chegados, o propósito do Trabalho Individual Final (TIF) prender-se-á com a delimitação e destriça da relação MP e PSP, no âmbito da investigação criminal.

Na sequência do exposto, o TIF seguirá a linha temática da “Investigação Criminal”, na vertente de estudo teórico, obedecendo à sua estrutura e recorrendo a documentação e bibliografia diversa, nomeadamente, legislação, normas e procedimentos da PSP, artigos científicos, entre outros.

Este estudo incidirá sobre: i) descrição e análise do regime jurídico e opções tomadas no âmbito da investigação criminal e do inquérito em Portugal; ii) qual o papel e que relação existe entre o MP e a PSP e iii) a PSP como um verdadeiro órgão de administração da justiça.

Estado da Arte

Estrutura do Processo Penal Português – Breve Referência

Importa, desde logo, entender quais opções foram tomadas no panorama jurídico-processual em Portugal.

O Código de Processo Penal (CPP) de 1929, normativo que antecedeu o atual CPP, tinha uma matriz acusatória, onde o juiz investigava e julgava, marcas do momento em que ganhou vida – a ditadura. Ao Ministério Público (MP) cabia apenas deduzir a acusação, ou seja, estava reduzido a um simples formalismo.

Destarte, a estrutura acusatória era apenas aparente, sendo um código materialmente de estrutura inquisitória, no qual o juiz tinha um domínio quase discricionário do processo.

O princípio da acusação e a atividade do MP são, finalmente, restaurados com o Decreto-lei (DL) n.º 35007, de 13 de outubro de 1945 e no preâmbulo deste diploma podíamos ler:

Se o juiz exercer plenamente a sua função policial e de acusação pública, não manterá facilmente a serena imparcialidade de julgador. Se, ao contrário, desprezar as funções de investigação e acusação que forçosamente lhe foram atribuídas, para se ater exclusivamente às funções jurisdicionais, tornar-se-á frágil...a garantia da ordem jurídica.

A descoberta dos indícios da existência de um crime e do seu agente eram, a partir deste momento, da competência do MP.

Acontece, porém, que este era um MP essencialmente governamentalizado e sem controlo judicial.

Só com a evolução ocorrida em 1972, com o avizinhar do fim da ditadura e sem olvidar o período marcelista, se promoveu a fiscalização judicial da atividade instrutória do MP e das polícias.

A Lei n.º 2/72, de 10 de maio e o DL n.º 343/72, de 30 de agosto criaram a figura do juiz de instrução “nas comarcas em que o movimento de processos penais o exigir” (Base I, n.º 1 da Lei n.º 2/72, de 10 de maio), ou seja, em Lisboa, Porto e Coimbra.

Caminhávamos, deste modo, para um processo penal acusatório, onde a entidade que investiga e acusa não se mistura com a entidade que julga.

Com a revolução de 25 de abril de 1974, assistimos a profundas alterações no âmbito do processo penal. Estas alterações devem-se à essencialidade que esta temática assume aquando da existência de mudanças de regime.

O processo penal teria de ser dignificado já que influi de forma (não raras vezes) dramática com a esfera dos direitos liberdades e garantias fundamentais.

Desta forma, com a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 é consagrada a estrutura acusatória do processo penal (no artigo (art.) 32.º, n.º 5), atribuindo ao MP o exercício da ação penal, conforme resulta do atual art. 219.º, n.º 1 da CRP.

Chegados ao CPP vigente – o CPP de 1987, pudemos testemunhar o diploma que se tornou uma referência incontornável e paradigmática em inúmeros meios universitários, obra de uma Comissão presidida por Jorge de Figueiredo Dias.

A estrutura acusatória foi, então, aliada e integrada por um princípio da investigação, focado e empenhado na verdade material.

Atendendo a esta estrutura, o processo penal conta, para cada uma das fases processuais (inquérito, instrução e julgamento), com um distinto órgão/autoridade judiciária com competência para as presidir.

Em resultado do acima mencionado, a acusação elaborada por um órgão distinto do julgador – *in casu*, o MP, é condição e limite do julgamento e, ainda, garantia indispensável de um julgamento independente e imparcial.

Como havíamos constatado, a estrutura acusatória é integrada por um princípio subsidiário e complementar de investigação. Nas palavras de Figueiredo Dias, este princípio é “o poder-dever que ao tribunal incumbe de esclarecer e instruir autonomamente, mesmo para além das contribuições da acusação e da defesa, o ‘facto’ sujeito a julgamento, criando aquele mesmo as bases necessárias à sua decisão” (Dias, 2004).

O CPP de 1987 não foi serenamente acolhido, trazendo algumas dificuldades quanto à interpretação de alguns preceitos. Para sanar tais dificuldades, foi requerida a fiscalização preventiva deste diploma. Importa-nos aqui ressaltar a questão suscitada

quanto à constitucionalidade da competência das polícias para realizar diligências e investigações durante o inquérito (previsão do art. 270.º, n.º 1 do CPP).

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/87 considerou não ser inconstitucional a atribuição vertida no art. 270.º, n.º 1 do CPP pois trata-se de uma “mera delegação de competências” e não de subtrair competências ao MP, já que este permanece o *dominus* da fase de inquérito.

O Princípio Da Legalidade Da Atuação Policial

Aquando da abordagem de temas que contendem com a atuação policial, é impreterível e inevitável discernir sobre o princípio da legalidade.

O princípio da legalidade é o princípio fundamental da atuação policial e segundo este princípio “os poderes policiais são atribuídos por lei e visam os fins por ela estabelecidos. Não há polícia sem lei ou à margem da lei e do direito” (Sousa, 2016).

Obtemos, assim, a dualidade intrínseca a esta pedra angular que é o princípio da legalidade: em primeiro lugar, a exigência de prévia determinação dos ilícitos penais e, em segundo lugar, a distribuição do *ius puniendi*.

Quanto à exigência de prévia determinação dos ilícitos penais, este princípio desenvolve-se em três planos: o das fontes formais (*nullum crimen sine lege* – reserva da lei), o da proibição da retroatividade (*nullum crimen sine lege praevia*), e o da proibição do recurso à analogia contra reo (*nullum crimen sine lege certa*).

No que à distribuição do *ius puniendi* diz respeito, constatamos que este verso do princípio da legalidade se prende com as configurações sociopolíticas de cada Estado – a lei penal só deve intervir, como refere Telma Fernandes (2014):

“como *ultima ratio*, consequência que deriva não só da lógica jurídica mas também do próprio conceito de Estado de Direito democrático. O recurso excessivo ao direito penal não garante, como se poderia pensar, uma maior e mais eficiente proteção dos bens, aliás, muito pelo contrário, torna o sistema obsoleto e injusto” (p. 51).

Sendo a polícia, *in casu* a Polícia de Segurança Pública (PSP), o “baluarte da defesa da legalidade, o garante primeiro da segurança interna e salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (Valente, 2004, as cited in Abreu, 2006), não é

possível equacionar uma atuação concreta que não seja balizada pelos corolários apresentados.

No entanto, é reconhecida às autoridades policiais liberdade de conformação na aplicação da lei ao caso concreto, garantindo a medida adequada e proporcional ao sem número de circunstâncias com que se confrontam diariamente e têm de dar resposta.

Tendo em conta que da atuação policial resulta, habitualmente, a restrição de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, a CRP circunscreve-a no seu art. 272º, n.º 1: “A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

A maior ou menor liberdade reconhecida à atuação policial sempre será uma liberdade objetiva, funcional – marcada pela lógica de que o agente é um funcionário ao serviço de uma função.

No fundo, estamos perante uma possibilidade limitada de escolha, “sem essa discricionariedade perder-se-ia muitas vezes a oportunidade de intervir e não se alcançaria a utilidade de intervenção” (Caetano, 1980, as cited in Sousa, 2016).

O legislador optou por permitir que a polícia escolha a conduta ou o meio que lhe pareça mais conveniente – obedecendo, obrigatoriamente, a requisitos de necessidade, de exigibilidade e proporcionalidade.

A legalidade da atuação policial advém, necessariamente, do monopólio estatal da utilização da força “que garante a existência da sociedade enquanto ordem de paz, onde a autodefesa dos particulares é, em princípio, vedada” (Sousa, 2016).

O Estado ao reivindicar esse monopólio tem que, imperiosamente, garantir a proteção dos seus cidadãos contra agressões.

O âmbito do dever de proteção do Estado terá de ser desenvolvido entre um “ótimo alcançável” que incentiva a atuação deste e um “dever de abstenção ou de não ingerência”, quanto à atuação policial perante particulares.

Não negando que vivemos numa “sociedade de risco”, o dever de proteção policial sempre se tratará de uma obrigação de meios e não de resultados, já que o risco, considerando a imprevisibilidade e volatilidade das condutas humanas, é ineliminável, não existindo garantias absolutas de proteção.

A Direção do Inquérito

A fase de inquérito é, inegavelmente, a fase da investigação por excelência, é uma “fase essencial verdadeiramente conformadora do processo penal” (Jacinto, 2009).

Destacamos o carácter desta fase como uma fase própria do processo, já que não é pré-processual ou preparatória.

De acordo com o art. 262.º, n.º 1 do CPP o “inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a sua acusação”. Esta disposição legal coincide com a definição de «investigação criminal» que a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC) adota, reiterando-se a adjectivação desta fase como ‘fase da investigação por excelência’.

A direção do inquérito ou o exercício da ação penal são o que particulariza a definição do MP como magistratura. Nesta atividade primordial o MP é “assistido pelos órgãos de polícia criminal” (OPC), que “atuam sob a direta orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional”, conforme positivado no art. 263.º do CPP.

A relação entre o MP e os OPC é uma “relação de supremacia sem hierarquia” (Cunha, 1993), pois a gestão dos OPC cabe aos OPC. Assim, cabe à autoridade judiciária a tarefa de conferir aos OPC o encargo de procederem a quaisquer diligências e investigações relativas ao inquérito.

Do plasmado na doutrina e na lei, sabemos que, aparentemente, os OPC não são sujeitos processuais, ao invés, são participantes processuais e «agem lateralmente» ao processo. Esta característica é conferida pelo facto destes órgãos, em relação às autoridades judiciárias, estarem adstritos à dependência funcional, que já referimos.

Sucedo que, atendendo à diversidade e complexidade da realidade criminal atual, associada à natural incapacidade de exercer por si mesmo todas as diligências que se afigurem necessárias, o MP socorre-se dos conhecimentos materiais e técnicos de atuação da PSP, fruto da formação que é ministrada sobre os aspetos técnicos e táticos da investigação, gerando níveis de capacitação adequados à especificidade das tarefas de investigação criminal.

Cumpre-nos questionar o seguinte: em que termos é feita a delegação de competências? Como é articulado o modelo de dependência funcional dos OPC, com a autonomia técnica e tática – pilar da existência e atuação destes órgãos, onde está inserida a Polícia de Segurança Pública (PSP)?

Da Delegação de Competências nos Órgãos de Polícia Criminal

A delegação de competências do MP nos OPC pode ter natureza genérica, tal como nos indicam as disposições legais seguintes: art. 270.º, n.ºs 1 e 4 do CPP e art. 2.º, n.ºs 4 e 5 da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC).

Serão OPC, segundo a alínea c), do art. 1.º do CPP, “todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”.

Os OPC têm um papel imprescindível na coadjuvação das autoridades judiciárias já que têm uma intervenção ativa no impulso processual, com enfoque para o papel desempenhado durante a fase de inquérito pois é desenvolvido maioritariamente por iniciativa própria.

Resumidamente, aos OPC, cabe-lhes coadjuvar as autoridades judiciárias, nos moldes positivados no art. 262.º do CPP, ou seja, investigar um crime, determinar o seu agente e a responsabilidade dele e descobrir e recolher provas. Como efeito, a atividade desenvolvida é “pressuposto da decisão final, de acusação, e logo sua complementar” (C. Fernandes, 2020).

Aqui chegados, cumpre-nos delimitar esta relação entre o MP e os OPC, *in casu* a PSP, no âmbito do Inquérito.

Deste modo, se por um lado o MP não pode dar ordens à PSP estranhas ao objeto concreto do inquérito, por outro lado, o MP tem de respeitar a autonomia técnica e tática da PSP.

Apesar da autonomia técnico-tática, a PSP não pode recusar o cumprimento de uma ordem emanada pelo MP e, no caso de existirem dúvidas quanto à legalidade ou conveniência da ordem, deverá ser colocada a questão aos superiores hierárquicos do magistrado que emitiu tal ordem.

Nas palavras de Sousa Mendes (2013),

a direcção funcional do inquérito pelo MP implica, isso sim, poderes de directiva e de controlo relativamente aos OPC, o que é distinto do poder de dar ordens, já que as directivas deixam a decisão sobre a forma e os meios de execução a quem as recebe (p. 122).

Vejamos os aspetos que, processualmente, marcam esta delimitação de competências.

O exercício da ação penal é a principal função do MP.

O CPP não tolera a realização de “inquéritos policiais” preliminares que envolvam a realização de diligências de investigação. Assim, quando os OPC tenham recebido a notícia do crime, nos termos do art. 241.º do CPP, esta deve ser transmitida ao MP no mais curto prazo, nunca excedendo os 10 dias – conforme dispõem os arts. 241.º, 242.º, n.º 1, 243.º, n.º 3, 245.º e 248.º, todos do CPP. Recebida a notícia pelo MP, este procederá ao seu registo e fará a abertura de inquérito, consoante o disposto no n.º 2 do art. 262.º do CPP.

Cabe, portanto, ao MP avaliar se uma denúncia constitui ou não notícia de crime e, em consequência do que dela resultar, decidir pela abertura ou não de inquérito.

Aberto o inquérito (e já no âmbito do processo penal e das suas regras), justifica-se que o MP delegue diligências e investigações relativas a essa fase nos OPC.

Não é materialmente possível que aquela magistratura atue sozinha, sendo certo que não dispõe de quadros nem de meios. Além disto, como bem ressaltaram os doutos Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto (2009):

a investigação criminal não pode dispensar a actividade policial, já que esta está vocacionada para uma atuação ao nível do terreno, onde são recolhidos (...) importantes elementos de prova, aí se impondo o domínio de técnicas, o conhecimento de informação relevante dos meios da criminalidade e a disponibilidade de recursos logísticos que não estão ao alcance daquela magistratura, cuja actividade não se confunde, naturalmente, com a que é própria da polícia (p. 673).

Ou seja, o que define a atividade de um órgão, enquanto OPC, é a qualidade dos atos que pratica (Cunha, 1993).

Os OPC não são, aparentemente, sujeitos processuais, ao invés, classificam-nos de participantes processuais, que agem lateralmente ao processo. Esta característica é conferida pelo facto destes órgãos, em relação às autoridades judiciais, estarem adstritos a uma dependência funcional.

O sublinhar da dependência funcional dos OPC, deve-se ao esforço mantido em evitar que o MP só tome contacto com o processo no final do Inquérito. Foi isto que o legislador tentou assegurar (ou evitar) com a revisão de 2007 do CPP, através da Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto.

Em consequência desta revisão, os poderes do MP foram reforçados, nomeadamente no que toca ao efetivo domínio do Inquérito. Deste modo, vários atos das polícias passaram a ter de ser validados ou simplesmente controlados pelo MP. Como exemplo disso, temos as normas dos arts. 58.º, n.º 3, referente à constituição de arguido, e 188º, nºs 1, 3 e 4 do CPP, relativo às escutas telefónicas. Quis-se evitar a passividade desta magistratura na gestão desta fase processual pois, muitas vezes, só age aquando da decisão de acusação ou arquivamento.

Ao mesmo tempo que se tentava articular os poderes entre MP e OPC, respeitava-se a autonomia técnica e tática destes últimos.

Se até agora falamos da dependência funcional a que a PSP está adstrita em relação ao MP, cumpre questionar se esta autoridade judiciária não “depende” efetiva e materialmente dos OPC.

Ao MP têm sido apontadas críticas pelo facto de o *dominus* do inquérito se estar a tornar um mero destinatário que verifica, posteriormente, o que foi feito e se está conforme a lei, ou seja, os princípios e regras do Processo Penal.

Aliada a ideia de MP como “recetor do inquérito” (Moura, 2008), está o conceito de *policialização* do inquérito.

É pacífico que ao nosso sistema processual penal se associe a lógica de “a polícia investiga, o MP acusa” (Moura, 2008).

No entanto, a atividade dos OPC contende diretamente com direitos, liberdades e garantias individuais, o que leva a que esse modelo de autonomia funcional dos OPC não seja compatível com a realidade nacional.

Acresce e é igualmente pacífico que o MP para acompanhar e orientar uma investigação, em outros termos, dirigir eficientemente o inquérito, necessita de colmatar o défice de formação específica em matéria de investigação criminal. Além disso, não podemos olvidar que tanto o MP como os OPC clamam por meios, a sobrecarga de tarefas é uma realidade e uma dificuldade.

A falta de tempo para estudar o processo e fazer um plano de investigação, por parte do MP e o assoberbar de tarefas administrativas (que fazem parte do domínio funcional) por parte da PSP, potencia o desencontro entre estes.

Será, portanto, avisado assumir que os OPC agem como um verdadeiro órgão de administração da justiça, pois a “realização concreta da investigação, a forma de conduzir a mesma, os meios de obtenção de prova a utilizar, a forma e amplitude de os utilizar” (Casquinha, 2020), são competência exclusiva dos OPC.

Não podemos defender as qualificações atribuídas à PSP de “órgão auxiliar da administração da justiça” ou “sujeito processual acessório”.

Em primeiro lugar, qualificar a PSP como órgão que presta assistência a outro órgão é redutor e injusto. Além de obliterar por completo a autonomia administrativa (e consequente responsabilidade) desta polícia, conjetura e afirma que a autoridade judiciária, sem a colaboração/coadjuvação da PSP sempre cumpriria a sua atribuição/tarefa, ainda que com mais dificuldade.

Em segundo lugar, empregar o vocábulo “acessório” e associá-lo a um órgão “vital no desfecho da investigação criminal e no bom funcionamento do sistema de justiça” (Jacinto, 2010) como a PSP, é assumir que o seu papel, atribuição e missão não se configuram como fulcrais, «agindo na sombra» da autoridade judiciária.

Visão mais clara e realista resulta da orientação de Pimenta (1987, as cited in Clemente, 2013) que, observando a sistemática do CPP e a posição dos restantes sujeitos processuais, defende os OPC como verdadeiros sujeitos processuais – “sujeitos processuais subordinados” (Pimenta, 1987, as cited in Clemente, 2013).

Os OPC, *in casu* a PSP, são detentores de poder público, titulares de um complexo de poderes e deveres, praticando atos legalmente admissíveis no âmbito das suas competências, ainda que estejam sempre subordinados à validação por parte da autoridade judiciária.

Ao atuar nesta qualidade, a PSP vela e salvaguarda “a sua autonomia, em termos técnicos, estratégicos, operacionais e logísticos” (Jacinto, 2010).

Podemos, então, assumir que a investigação criminal não pode dispensar a atividade da PSP, pois esta está vocacionada para uma atuação ao nível do terreno, onde são recolhidos elementos de prova cruciais, impondo-se, deste modo, o domínio de técnicas, o conhecimento de informação relevante dos meios da criminalidade e a disponibilidade de recursos logísticos (ainda que, a este respeito, exista muito a ser feito – principalmente quanto aos meios humanos deficitários!).

Posto isto, resulta que a intervenção do MP na fase de investigação criminal deverá traduzir-se num poder de orientação que lhe permite, contínua e permanentemente, a emissão de diretivas dirigidas aos OPC.

Admitindo, despretensiosamente, que o nível de formação dos magistrados do MP é marcadamente teórico, não dispondo do *know how* policial adequado, parece-nos que a direção e a definição da estratégia investigatória – fixando o objeto do processo e as linhas

gerais da investigação a prosseguir por parte desta autoridade judiciária – trará benefícios no que à objetividade da sua missão diz respeito.

Em conclusão, pretendemos do MP uma direção consciente, avisada quanto à sua capacitação e especialização, que evite a *policialização* do inquérito.

Por outro lado, a demarcação de competências entre o MP e a PSP, amplia o conceito da PSP como órgão de administração da justiça, permitindo a maximização de recursos pois, cada um cumprirá, única e exclusivamente, a missão que lhe está adstrita.

Medidas cautelares e de polícia (MCP) – o atual paradigma

Os OPC, hoje, focam-se na antecipação dos factos. Formalmente falando, para prosseguir esta finalidade de «antecipação dos factos», os OPC usam das “medidas cautelares e de polícia”, previstas nos arts. 248.º a 253.º do CPP.

No que ao processo penal diz respeito, estas não configuram como atos processuais e o que aqui está em causa é o que a polícia faz antes de entrar nos trâmites processuais (onde os poderes não estão vertidos, nem concretizados com a mesma exatidão que naquele). No entanto, e mesmo assim, podem exercer uma influência direta no *procedere*.

A atribuição destas competências cautelares decorre da urgência que existe em evitar a perda de elementos que no âmbito e decurso de uma investigação poderiam revelar-se indispensáveis para a descoberta da verdade material.

Estas medidas serão aplicadas com o fim de evitar danos sociais, assumindo uma natureza preventiva ou repressiva, mas nunca sancionatória.

Importa ressaltar que estas medidas só operam em situações de urgência ou perigo na demora, com fundamento no princípio da eficácia, sempre prosseguindo os objetivos do processo – a descoberta da verdade material e a realização da justiça.

A iniciativa própria da PSP, nos moldes positivados no âmbito das medidas cautelares e de polícia, está sujeita à apreciação e validação por parte da Autoridade Judiciária para poder integrar o processo. Esta integração só acontece, se forem observados os pressupostos de que dependem, após o envio do relatório previsto no art. 253.º do CPP.

Do art. 55.º, n.º 2 do CPP resulta que a iniciativa própria dos OPC é competência “em especial” destes. Isto significa que é obrigatória a atuação destes órgãos quando seja necessário “colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova”, mesmo não existindo diretiva de atuação por parte do MP, ou melhor, a montante do seu conhecimento.

Acontece que, estas competências devem ser comunicadas ao MP no cumprimento estrito do art. 248.º, n.º 1 do CPP, “no mais curto prazo, que não pode exceder 10 dias”.

Cumpra relembrar que, apesar de estarmos numa fase preliminar ao Inquérito, as medidas cautelares e de polícia assumem-se como atividade coadjuvante, em obediência à dependência funcional e orientação do MP, tendo em vista o disposto no art. 55.º, n.º 1 do CPP.

Diretrizes

Gestão de “Tarefas Saturantes”

Do art. 6.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto – Lei Orgânica da PSP (LOPSP), resultam os Deveres de Colaboração da PSP, que se corporizam no seguinte:

- 1 - A PSP, sem prejuízo das prioridades legais da sua actuação, coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas, designadamente, com os órgãos autárquicos e outros organismos, nos termos da lei.
- 2 - As autoridades da administração central, regional e local, os serviços públicos e as demais entidades públicas ou privadas devem prestar à PSP a colaboração que legitimamente lhes for solicitada para o exercício das suas funções.
- 3 - As autoridades administrativas devem comunicar à PSP, quando solicitado, o teor das decisões sobre as infracções que esta lhes tenha participado.

É indiscutível no seio da PSP, que esta Polícia é chamada a acorrer a um sem número de solicitações provindas das mais diversas entidades, públicas ou privadas, sendo-lhe exigido dar resposta, ao abrigo do Dever de Colaboração.

Estas implicam o empenho e desempenho de consideráveis efetivos policiais dos mais diversos quadrantes.

Verifica-se, no entanto, que o efetivo humano opera utilizando meios materiais, com enfoque para a frota automóvel e combustíveis de que esta depende e rede e equipamentos informáticos, que resultam em avultados recursos operacionais.

As solicitações provêm, na sua maioria, de entidades oriundas da administração pública e as tarefas solicitadas por estas implicam a execução material de procedimentos administrativos de tratamento longo. Isto significa que a PSP atua como *longa manus*

destas entidades pois leva a cabo diligências que concretizem a decisão administrativa daquelas.

Esta alocação de recursos humanos e materiais, apesar de prevista no arts. 6.º e 14.º a 16.º da LOPSP, não faz parte do *core business* da PSP e não é coincidente (pelo menos nos termos em que tem sido incrementada) com a missão primordial da PSP – assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

Ao endossar a execução técnica e operacional destas tarefas à PSP, sem que lhes seja cobrada qualquer taxa ou emolumento, estamos a potenciar e intrincar a dificuldade de gestão dos recursos humanos e materiais, reconhecidamente deficitários.

Os custos assumidos pela PSP, seja de que nível forem, devem ser repartidos pelos diversos serviços requisitantes, já que estes beneficiam diretamente do trabalho desenvolvido.

As “tarefas saturantes” quando solicitadas por tribunais e autoridades administrativas podem significar o cumprimento de notificações, pedidos de apreensão de veículos, pedidos de inquérito, pedidos de informação e quando solicitadas por entidades particulares podem consistir no acompanhamento a solicitadores de execução.

No sentido de poder garantir as solicitações externas elencadas, a PSP é obrigada a redirecionar meios policiais, descurando a concretização de modelos de policiamento como o de proximidade, o patrulhamento ou a prevenção criminal. Consequentemente, aloca aqueles meios ao serviço de entidades externas, sem que colha qualquer tipo de benefício, seja o pagamento das tarefas desenvolvidas, seja o reconhecimento da tutela traduzido no reforço do orçamento da PSP.

Os custos associados à execução destas tarefas, além dos meios materiais e humanos de quem diretamente as executa, traduzem-se ainda no planeamento, controlo e fiscalização por parte das chefias, contribuindo apenas para o benefício económico e alcance de objetivos por parte das entidades requerentes.

Elencadas que estão algumas das tarefas que são solicitadas por entidades públicas e privadas e que tanto exigem desta Polícia para garantir uma eficiente execução, é avisado alertar que o volume desmesurado destas desvirtua a missão da PSP.

Não olvidando os Deveres de Colaboração que cumpre à PSP dignificar, também não é justo que a vertente de Polícia Administrativa assuma um encargo tão custoso.

Do princípio da gratuidade, que tem caracterizado a colaboração e apoio às mais diversas entidades públicas, a PSP deve começar por dar passos firmes no sentido de exigir

a oneração destas solicitações, através de custas judiciais e processuais, que têm forçosamente de ser regulamentadas.

Neste âmbito, as que imprimem mais urgência na regulamentação, recolha e arrecadamento de receita, destacamos as que são pedidas pelas entidades judiciais e que não tenham fundamento de ordem operacional/segurança.

A LOPSP prevê, como já referimos, nos arts. 14.º e 15.º, que a prestação de serviços a outros organismos públicos seja remunerada nos termos que forem regulamentados. Apesar de decorridos mais de quinze anos após a publicação deste diploma, não são, infelizmente, conhecidos quaisquer desenvolvimentos no sentido de aumentar as receitas próprias da PSP, decorrentes do cumprimento dos inúmeros pedidos efetuados por autoridades judiciais e administrativas.

Do exposto é possível concluir que a atuação da PSP está a ser assoberbada por burocracias administrativas, expondo-a a um manifesto servilismo face a outros organismos públicos, que desembocam no comprometimento das prioridades legais da PSP, como é o caso da prevenção e investigação criminal, *core business* desta Polícia.

Que Futuro para a Relação entre a PSP e o MP – um casamento para o qual não está previsto divórcio

Impõe-se, aqui chegados, sumular os inconvenientes existentes na relação entre estes órgãos vitais ao ordenamento processual penal.

Desde logo, a sobrecarga processual que limita o exercício pleno da direção do inquérito por parte dos magistrados no MP.

Aliada à sobrecarga processual está, como alertou Catarina Fernandes (2020), a “incapacidade operacional para exercer pessoalmente todas as diligências necessárias”.

O MP, apesar de responsável pela direção efetiva do inquérito, não domina as técnicas das ciências da investigação e por este motivo nunca pode abrir mão de um casamento saudável com a PSP.

Assim, julgamos que deve existir um diálogo aberto e constante, um delinear de estratégias comum, resultando numa condução estratégica do inquérito levada a cabo por ambos.

Se à PSP não cabe a qualificação jurídica, ao MP não caberá um domínio total das técnicas de investigação, ou seja, sempre existirá uma complementaridade e indissociabilidade entre estes.

No entanto, esta “relação flexível e elástica” (Duarte, 2013), nunca pode trazer uma desresponsabilização por parte do MP, ocasionada pela confiança na atividade desenvolvida pela PSP, quando na esfera de competências (supostamente) delegadas.

Sabemos, aliás, que a tendência tem sido cada vez mais delegar nos OPC toda a fase processual "objetiva", sendo entregue o processo numa fase avançada, praticamente para a decisão judicial.

Apesar do MP se ter tornado, por diversas vezes, um mero recetor do Inquérito, que apenas fiscaliza e confia toda a produção de prova ao OPC, consideramos que quando em causa estejam bagatelas penais, crimes com impactos controlados e diminutos na sociedade, a posição desta autoridade judiciária se mantenha.

Não pugnamos pela autonomia funcional da PSP, no entanto, confiamos no papel desempenhado por esta Polícia e escudamo-nos na ideia de que a delegação de competências nestes moldes não provoca “uma qualquer derrogação de competências” (Fernandes, 2020) ou desresponsabilização.

A par da ideia anterior, defendemos e reconhecemos que, quando em causa esteja uma investigação/inquérito que exija acrescidamente do aparelho judiciário, deva existir uma direção efetiva por parte do MP, mesmo que aquela tenha sido delegada. Assim, sustentamos que um MP que participa ativamente, usando das prerrogativas de *dominus* do Inquérito, vindo inclusivamente ao terreno, desburocratiza, informaliza e facilita a coadjuvação entre MP e PSP, beneficiando o rumo que a investigação tomará.

Fomentada e estreitada a ligação funcional entre o MP e a PSP, assistiríamos a um aproximar de culturas que se refletiria numa confiança recíproca. Em busca de uma “direta orientação” e abandonando a necessidade de “fiscalização” do trabalho desenvolvido.

A necessidade de um *procedere* comum, traduzido na uniformização de procedimentos transversal a todos os Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAPS) contribuirá para um melhor relacionamento entre PSP e MP e acabará com a “justiça regional”, realidade com a qual somos confrontados demasiadas vezes.

Importa, depois do explanado, alertar para alguns perigos decorrentes de uma atividade do OPC mais proativa no âmbito do Inquérito e das competências delegadas.

Desde logo, a PSP forma polícias e investigadores criminais e não juristas. O desconhecimento da lei e das “regras do jogo” – ausência de domínio teórico do direito, no que ao direito penal e processual penal diz respeito, por parte de quem desempenha estas funções torna-se arriscado.

Associada à lacuna na formação está a qualidade dos Inquéritos realizados e, consequentemente, o seu sucesso em fases mais avançadas do processo – Instrução (se existir) e Julgamento.

De forma a extinguir os inconvenientes processuais ocasionados por esta realidade, surge a necessidade de investimento na formação dos efetivos da PSP, na tentativa de eliminar esta lacuna.

Relembrar que toda e qualquer atuação policial obedece a uma atitude de absoluto respeito pela dignidade da pessoa humana e pelo positivado na CRP, numa lógica de que os fins nunca justificam os meios.

Finalmente, materializando a necessidade de uma relação constante e articulada, a criação de um “Ponto Oficial de Contacto” (POC), junto de todos os DIAPS.

No nosso entender, tendo em conta que a dependência funcional da PSP em relação ao MP é característica matricial desse vínculo arriscamos a criação deste POC, função a ser exercida por um Oficial de Polícia, especializado em investigação criminal e preferencialmente que desempenhe funções de chefe do NIC.

Este deverá reunir sempre que necessário com os Magistrados do MP, fixando diretivas de procedimento e delineando em conjunto estratégias e abordagens de investigação.

O POC assumirá a responsabilidade de representar a PSP, estabelecendo um canal de comunicação formal e reforçando a relação informal e constante entre a PSP e o MP, tornando-se um interlocutor destes.

Terá ainda como função coadjuvar o MP na implementação de reformas ou estratégias locais de investigação, transpondo o *know how* da Polícia para o seio daquela Magistratura, assegurando que será alguém da “casa” a concretizar essa tarefa.

Com a criação do POC pretende-se aproximar as estruturas da PSP e do MP, mantendo a origem de ambos e evitando interferir no âmago funcional de cada um, sempre na demanda de uma coadjuvação verdadeira e profícua, adaptada casuisticamente.

Conclusão

As diversas abordagens apresentadas ao longo deste estudo, no âmbito da delegação de competências no inquérito e o relacionamento interinstitucional MP-PSP, carecem e

urgem ser reforçados, nomeadamente no plano da comunicação e formação do efetivo policial afeto à investigação criminal.

Reconhecemos que existe um longo caminho a percorrer, sempre em prol de uma finalidade comum – a realização da justiça quando esta é chamada a atuar.

São incontáveis os desafios que se colocam, atualmente, no campo da política criminal já que a gravidade dos fenómenos criminais e a sua cada vez maior complexidade investigatória são evidentes.

Neste sentido, podemos admitir (como aliás, fizemos) que a delegação de competências do MP na PSP terá de ser feita casuisticamente – quanto mais exigente for a criminalidade e a investigação em causa, maior será a articulação em relação à autoridade judiciária.

O assoberbamento da PSP com diligências administrativas que não estejam diretamente ligadas ao inquérito ou ao *core business* desta Polícia afastam-na da sua missão primordial.

Considera-se, portanto, que as políticas de prevenção (e ação) a levar a cabo pela PSP carecem de ser perspetivadas seriamente, sempre em estreito paralelismo com uma política criminal repressiva eficaz, não eliminando as tarefas saturantes do seu rol, pois estas estão organicamente confiadas, mas repensando que meios lhe estão e são realmente afetos.

Reconhecidas que estão a prevenção e a repressão criminal como vitais no âmbito das políticas criminais, na esfera da investigação criminal, quanto à sua efetivação, as opções tomadas apresentam debilidades.

A enorme complexidade que os flagelos criminais assumem no sistema de investigação criminal e judicial, tem de encontrar reações efetivas e soluções adequadas no seu combate.

A criação de um Ponto Oficial de Contacto em cada unidade policial e DIAP, com atribuições efetivas de contacto interinstitucional, potenciaria o desenvolvimento de novas estratégias e a criação de novas abordagens de investigação criminal, criando assim um compromisso efetivo de troca de ideias, mas ao mesmo tempo de planeamento, execução e controlo.

É necessário, igualmente, que o MP se organize de forma a poder ter disponibilidade de acompanhar o inquérito. Além disso, deve dotar-se de conhecimentos técnicos e científicos que permitam cumprir eficaz e eficientemente a direção do inquérito,

obrigando esta magistratura a sair do gabinete e intervir ativamente no terreno, salvaguardando, contudo, a missão e atribuições da PSP.

É fundamental, a par de todo o exposto, proatividade policial e judicial que permita um início da investigação criminal necessário e atempado, concretizada num processo justo, rápido e eficaz, obtendo, assim, um sancionamento oportuno, em prazo razoável, que não frustre as finalidades que a tutela criminal comporta.

Assumindo os novos riscos e preocupantes ameaças inerentes à vida em sociedade, é fundamental dotar a PSP de meios humanos multi e interdisciplinares, assumindo-se esta como uma preocupação central, prioritária e em crescendo no seio da estratégia de investimento por parte do executivo estadual.

Por fim, e respondendo à questão que colocamos – assistência ou delegação de competências, devemos postular, antes de mais, que MP e PSP desempenhem os seus papéis de forma genuína, partilhando objetivos e possuindo um sentido unívoco de missão.

Com essa finalidade, devem criar sinergias que os faça aproximar da delegação/coadjuvação e que não resultem na autonomia funcional da PSP, nem na derrogação de competências seja do MP, seja da PSP, optando por qualificar a atividade desempenhada pela PSP com o aval de uma autoridade judiciária, assegurando a garantia judicial e a direção da fase de inquérito por uma autoridade judiciária.

Referências

- Abreu, C. P. d. (2006) – As polícias, a polícia judiciária e o sistema de justiça penal. *Revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais*. 8, 184.
- Acórdão n.º 7/87, de 09 de janeiro de 1987. Tribunal Constitucional.
<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19870007.html>
- Casquinha, P. (2020). *Âmbito da direcção efectiva do Inquérito e da Delegação de Competências nos Órgãos de Polícia Criminal. Enquadramento Jurídico. Prática e consequências Processuais*. (1). Centro de Estudos Judiciários.
<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=0gUp-DGSsEc%3d&portalid=30>
- Clemente, B. S. A. (2013). *Dos Órgãos de Polícia Criminal: um Sujeito Processual Latente?* [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna] Repositório Comum <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/32117>
- Cunha, J. M. D. d. (1993) - O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal. Porto : UCP.
- Decreto n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929. Diário da República, I.ª Série, n.º 37.
<https://files.dre.pt/1s/1929/02/03700/04630517.pdf>
- Decreto-lei n.º 35007, de 13 de outubro de 1945. Diário da República, I.ª Série, n.º 228.
<https://files.dre.pt/1s/1945/10/22800/08150820.pdf>
- Decreto-lei n.º 343/72, de 30 de agosto de 1972. Diário da República, I.ª Série, n.º 202.
<https://files.dre.pt/1s/1972/08/20200/12201221.pdf>
- Decreto de 10 de abril de 1976 - *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, I.ª Série, n.º 86.
https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

Decreto-lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro - *Código de Processo Penal*. Diário da República, I.ª Série, n.º 40.

[https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&nid=199&nversao=&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra Estrutura.php?tabela=leis&nid=199&nversao=&tabela=leis)

Dias, J. d. (2004). *Direito Processual Penal. 1.ª reimp.*. Coimbra : Coimbra Editora.

Duarte, A. R. M. (2013). *As Relações Funcionais entre os Órgãos de Polícia Criminal e o Ministério Público no Sistema Processual Penal Português* [Master's thesis, Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões] Repositório Comum
<https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/328/1/Disserta%20a7%20a3o.pdf>

Fernandes, C. (2020). *Âmbito da direcção efectiva do Inquérito e da Delegação de Competências nos OPC. Enquadramento Jurídico. Prática e consequências Processuais*. (1). Centro de Estudos Judiciários.
<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=0gUp-DGSsEc%3d&portalid=30>

Fernandes, T. M. S. (2014). *Da Teoria do Crime à prática processual policial* [Master's thesis, Universidade do Minho]. RepositoriUM
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/44530/1/Telma%20Maria%20dos%20Santos%20Fernandes.pdf>

Jacinto, F. T (2009). O Modelo de Processo Penal entre o inquisitório e o acusatório: repensar a intervenção policial na comprovação da decisão de arquivamento do inquérito. *Revista do Ministério Público*, 118.

Jacinto, F. T (2010). O papel da Polícia Judiciária no sistema de justiça. *Revista do Ministério Público*, 121.

Lei n.º 2/72, de 10 de maio de 1972. Diário da República, I.ª Série, n.º 110.
<https://files.dre.pt/1s/1972/05/11000/05910592.pdf>

Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto de 2007. Diário da República, I.ª Série, n.º 166.
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=929&tabela=leis

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto de 2007 - *Lei Orgânica da PSP*, I.ª Série, n.º 168.
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1079&tabela=leis&so_miolo=

Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto. (2009). *Código de processo penal : comentários e notas práticas*. Coimbra : Coimbra Editora

Mendes, P. d. S. (2013). *Lições de direito processual penal*. Coimbra : Almedina.

Moura, S. d. (2008). Modelos de polícia e investigação criminal, A relação entre o ministério público e a polícia judiciária... Actas do 1º Congresso de Investigação Criminal. Lisboa: ASFIC/PJ

Sousa, A. F. (2016). *Manual de Direito Policial*. Porto : Vida económica.