

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Rúben Mendes de Sousa

Aspirante a Oficial de Polícia

Trabalho de Projeto de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A tributação das queixas apresentadas à
Polícia:**
Um atentado ao direito de livre acesso à justiça?

Orientador:

Superintendente José Matos Torres

Lisboa, 24 de abril de 2013



Rúben Mendes de Sousa

**A tributação das queixas apresentadas à
Polícia:**
Um atentado ao direito de livre acesso à justiça?

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação do Superintendente José Matos Torres.



Estabelecimento de Ensino Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Autor Rúben Mendes de Sousa

Curso 25.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia

Título da Obra A tributação das queixas apresentadas à Polícia;
Um atentado ao direito de livre acesso à justiça?

Orientador Superintendente José Matos Torres

Local de Edição Lisboa

Data de Edição 24 de abril de 2013



Agradecimentos

A jornada de cinco anos, que agora se aproxima do fim, foi longa e árdua, mas agora, muito mais do que no início, tenho a percepção de que foi um enorme privilégio ter a possibilidade de a percorrer.

O presente trabalho é fruto, não só do Curso de Formação de Oficiais de Polícia, mas de toda a minha vivência, pelo que o espaço para os agradecimentos é insignificante perante o esforço hercúleo que seria relembrar todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para este final de ciclo. Ainda assim, não quero deixar de conceder uma especial homenagem a quem mais contribuiu nesta decisiva fase.

A todo o efetivo policial da 2.^a e 77.^a Esquadras da PSP do Comando Metropolitano de Lisboa, pois foi com eles que realizei o estágio prático do 5.º ano do CMICP, tendo com eles aprendido bastante, no que à atividade policial concerne. Não posso também deixar de agradecer, a todos aqueles que contribuíram diretamente para o apuramento do custo padrão de uma queixa à polícia, pois sem eles não teria obtido a informação necessária para levar adiante esse objetivo.

Ao Dr. António Oliveira e ao Comissário Sérgio Barata, não só pela cedência de informações vitais ao presente estudo, mas também pelas observações e sugestões pertinentes que fizeram no decorrer da investigação.

Aos Subcomissários Ricardo Barata e Ricardo Dias, pelos diversos ensinamentos, que mui contribuíram para o aprimorar das fundações do meu futuro profissional, proporcionando-me um excelente e diversificado estágio prático.

Ao ISCPSI, enquanto instituição composta por uma vasta moldura humana, embutida de toda a docência, corpo de alunos e quadro orgânico, pois foram eles que constantemente observaram a evolução destes cinco anos, contribuindo inegavelmente para a minha formação profissional e pessoal.

Ao 25.º CFOP, dotado de camaradas extraordinários, por todos os momentos inesquecíveis que me proporcionaram, dentro e fora do ISCPSI, e que mui contribuíram para a minha formação enquanto pessoa e afinação do sentido de responsabilidade. Dos laços de amizade que se criaram, consequência congénita da convivência neste curso, e que extravasaram largamente para o plano pessoal, não tenho dúvidas que se manterão no futuro.

Um especial reconhecimento ao orientador, Superintendente José Matos Torres, por ter acolhido a ideia elementar desta investigação, pelo acompanhamento e motivação, mas principalmente por dilatar os horizontes do meu pensamento com as suas ideias e observações, revestidas de uma extrema objetividade e simplicidade translúcida. Por tudo isso posso dizer que foi uma honra tê-lo como orientador deste trabalho.

Por fim, mas não menos valorizado, a toda a família, amigos e namorada, que perante o meu ensejo de ingressar neste futuro profissional, saíram claramente prejudicados, por todo o tempo que a vós não pude dedicar. A vossa constante compreensão foi crucial para sempre chegar a *bom porto*.

A todos a minha humilde gratidão.

Resumo

Atualmente deparamo-nos com uma justiça morosa, mas sobretudo ineficiente, circunstância agravada pela extrema facilidade de acesso aos tribunais em virtude de conflitos relativos a minudências jurídicas, que apresentam muitas vezes uma sustentabilidade dúbia. Esta conjuntura acarreta obstáculos para os cidadãos que se socorrem deste serviço como meio de resolução de litígios proeminentes, pela diminuição de resposta e qualidade do serviço de justiça prestado, confinando assim o acesso à própria justiça pelos demais cidadãos. O presente estudo visa apurar a pertinência e exequibilidade de tributar as queixas-crime, relativas a crimes particulares e semipúblicos, apresentadas à Polícia, hipótese baseada nos alicerces do serviço público de justiça enquanto bem individualizado, nestas situações, e no pragmatismo de se constituir um mecanismo de triagem para as queixas de sustentabilidade duvidosa. Com este intuito procedeu-se ao apuramento do custo padrão de uma queixa à Polícia, através de técnicas objetivas de contabilidade e informação precisa, inerente à realidade da PSP, para demonstrar os custos intrínsecos à justiça na prestação deste serviço. Foram também realizadas entrevistas a um conjunto de entidades associadas a esta temática, para avaliar a adequação e viabilidade da proposta de tributação, lançando o debate sobre a melhoria da eficácia e eficiência do sistema de justiça, e aumento da sua sustentabilidade, enquanto bem comum e escasso.

Palavras-Chave: tributação; acesso à justiça; queixas-crime; custo padrão; bem público.

Abstract

Nowadays we are faced with a slow justice, but especially an inefficient justice, a condition aggravated by the extreme ease in the access to the courts because of conflicts regarding legal trifling, which often have a dubious legal sustainability. This conjuncture leads to obstacles for citizens who rely upon this service as a mean to settle prominent conflicts, by the decrease of response and quality of the service provided, confining in that way the access to justice itself by other citizens. This study aims to determine the relevance and feasibility of applying a tax to the criminal complaints, relating to private and semi-public crimes, presented to the Police, a hypothesis based on the foundations of public justice as an individualized good, in these situations, and pragmatism to be a screening mechanism for complaints of questionable sustainability. With this objective in mind we attempted to obtain a standard cost of a complaint to the Police, through objective techniques of accounting and rigorous information inherent to the reality of PSP, to demonstrate the intrinsic costs of justice in providing this service. We also conducted several interviews with a number of entities associated to this subject, to evaluate the suitability and feasibility of the proposed tax, launching the debate of improving the effectiveness and efficiency of the justice system, and increase its sustainability as a common and scarced good.

Keywords: taxation, access to justice, criminal complaints; standard cost; public good.

Índice

Lista de siglas e abreviaturas.....	xii
Lista de figuras	xiv
Lista de gráficos.....	xv
Introdução.....	1
Problemática de investigação e hipóteses de estudo.....	3
Metodologia adotada.....	3
Cap. 1 – Enquadramento temático da tributação e acesso à justiça	5
1.1. O setor público e administração pública do Estado.....	5
1.2. Papel do Estado na sociedade.....	7
1.2.1. Estado mínimo.....	8
1.2.2. Estado de bem-estar	9
1.2.3. Estado imperfeito.....	10
1.3. Classificação económica e características dos bens.....	12
1.3.1. Classificação económica dos bens.....	12
1.3.2. Bens públicos.....	13
1.3.3. Bens privados	13
1.3.4. Bens semipúblicos	14
1.3.5. Bens comuns	15
1.3.6. A justiça como bem económico	15
1.4. Elasticidade da procura face ao preço	16
1.5. Receitas públicas tributárias: impostos, taxas e contribuições	19
1.5.1. Custas processuais	21
Cap. 2 – A PSP e o fenómeno criminal em Portugal.....	22
2.1. A caracterização e organização da PSP	22
2.1.1. Princípio da prossecução do interesse público	23
2.1.2. Processo de formalização das queixas-crime.....	25
2.2. Natureza dos crimes.....	27

2.3.	Evolução do fenómeno criminal.....	29
2.4.	Realidade processual.....	33
Cap. 3 –	O acesso à justiça e as queixas apresentadas à Polícia	35
3.1.	Princípio do livre acesso à justiça.....	35
3.2.	Paradigma da administração e gestão pública.....	37
3.2.1.	Eficiência versus eficácia	39
3.2.2.	Registo contabilístico das atividades públicas	40
3.3.	Sistemas de custeio.....	42
3.3.1.	Custeio por absorção.....	42
3.3.2.	Método das secções homogéneas	43
3.3.3.	Custo padrão	44
3.3.4.	Método <i>activity based costing</i>	44
3.4.	Custo padrão de uma queixa	45
Cap. 4 –	Admissibilidade da tributação das queixas à Polícia	49
4.1.	Nota introdutória	49
4.2.	Analogia ao caso de furto como crime particular	52
4.3.	Síntese de resultados	54
Conclusão		61
Bibliografia		67
Diplomas Legais.....		74
Outros Documentos		75
Anexo I -	Circuito de expediente policial.....	77
Anexo II -	Organograma de Esquadra de competência territorial integrada.....	78
Anexo III –	Evolução da criminalidade 2000 a 2012.....	79
Anexo IV -	Registo de crimes em 2012 por categoria	81
Anexo V -	Crimes registados pelas autoridades policiais de 2007 a 2011	82
Anexo VI –	Crimes registados pela PSP através do SEI - 2007 a 2012.....	88
Anexo VII –	Registo de crimes por natureza e desejo de procedimento criminal na PSP	90

Anexo VIII – Entrada de processos-crime nas entidades policiais	93
Anexo IX – Processos de inquérito no Ministério Público de 2005 a 2011	95
Anexo X - Processos de inquérito findos em termos percentuais	96
Anexo XI – Movimento de processos de inquérito-crime.....	97
Anexo XII - Etapas subjacentes ao método das secções homogéneas	100
Anexo XIII - Etapas subjacentes ao sistema ABC.....	101
Anexo XIV – Grelha de preenchimento para os relatórios dos GS.....	102
Anexo XV – Resultados dos 630 relatórios dos GS.....	104
Anexo XVI – Encargos com renumerações na PSP	106
Anexo XVII – Dados genéricos da PSP	107
Anexo XVIII – Pedido de autorização para obter dados da Direção Nacional	108
Anexo XIX – Guião de perguntas das entrevistas realizadas.....	109
Anexo XX – Entrevista à Dr.ª Sandra Horta e Silva – Presidente da Ordem dos Advogados	110
Anexo XXI – Entrevista ao Dr. Pedro Branco – Membro da Associação Europeia de Advogados	112
Anexo XXII– Entrevista ao Juiz Conselheiro José Mouraz Lopes – Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses	115
Anexo XXIII- Entrevista ao Professor Catedrático Paulo Trigo Pereira – Instituto Superior de Economia e Gestão.....	117
Anexo XXIV – Entrevista ao Prof. Catedrático Germano Marques Silva – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna	122
Anexo XXV – Entrevista à Dr.ª Luísa Waldherr – Gestora do Gabinete de Apoio à Vítima de Odivelas.....	125
Anexo XXVI – Entrevista à Dr.ª Conceição Gomes – Coordenadora Executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.....	130
Anexo XXVII – Entrevista ao Dr. Diogo Santos Nunes - Gabinete de apoio ao consumidor da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)	137
Anexo XXVIII – Entrevista ao Dr. Miguel Coelho – Coordenador da Área do Direito à Justiça e Segurança da Provedoria de Justiça.....	140

Anexo XXIX – Entrevista ao Subcomissário Henrique Figueiredo – Presidente do Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia.....	153
Anexo XXX – Entrevista ao Dr. Rogério Alves – ex-bastonário da Ordem dos Advogados	162
Anexo XXXI – Entrevista ao Dr. Rui Coelho – Vogal do Conselho Superior da Magistratura	166

Lista de siglas e abreviaturas

ABC	– Activity Based Costing
ADT	– Acesso ao Direito e aos Tribunais
CACDLG	– Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
CCJ	– Código das Custas Judiciais
CEDH	– Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEPEJ	– Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça
CMICP	– Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais
CP	– Código Penal
CPA	– Código de Processo Administrativo
CPP	– Código de Processo Penal
CRP	– Constituição da República Portuguesa
CSM	– Conselho Superior de Magistratura
CSMP	– Conselho Superior do Ministério Público
DGPJ	– Direção-Geral de Política de Justiça
DL	– Decreto-Lei
DLG	– Direitos, Liberdades e Garantias
DR	– Diário da República
FS	– Força de Segurança
GNR	– Guarda Nacional Republicana
GOP	– Grandes Opções do Plano
GS	– Graduado de Serviço
ISCPSI	– Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
JOCE	– Jornal Oficial das Comunidades Europeias
LOPSP	– Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
MAI	– Ministério da Administração Interna
MP	– Ministério Público
NPP	– Número de Processo Policial
NUIPC	– Número Único de Identificação de Processo-crime
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	– Orçamento de Estado
OPC	– Órgão de Polícia Criminal
PGR	– Procuradoria-Geral da República

PIB	– Produto Interno Bruto
POCP	– Plano Oficial de Contabilidade Pública
PSP	– Polícia de Segurança Pública
RCP	– Regulamento de Custas Processuais
RSMP	– Relatório dos Serviços do Ministério Público
SEC	– Sistema Europeu de Contas
SEF	– Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEI	– Sistema Estratégico de Informação, Gestão e Controlo Operacional
SPA	– Setor Público Administrativo
SPE	– Setor Público Empresarial
STA	– Supremo Tribunal Administrativo
UC	– Unidade de Conta

Lista de figuras

Figura 1. A estrutura do Estado	6
Figura 2. Classificação de bens	12
Figura 3. Lei da oferta e da procura	16
Figura 4. Elasticidade da procura	17
Figura 5. A missão da PSP	22
Figura 6. Fórmula de cálculo de custeio racional.....	43
Figura 7. Fórmula de apuramento do custo padrão de uma queixa-crime.	47
Figura 8. Valor do custo padrão de uma queixa-crime.	48
Figura 9. Etapas subjacentes ao método das secções homogéneas	100
Figura 10. Etapas subjacentes ao sistema ABC.....	101

Lista de gráficos

Gráfico 1. Crimes registados pelas autoridades policiais de 2000 a 2012.	79
Gráfico 2. Registo de crimes em 2012.....	81
Gráfico 3. Crimes registados pelas autoridades policiais de 2007 a 2011	82
Gráfico 4. Crimes registados pela PSP através do SEI - 2007 a 2012	88
Gráfico 5. Crimes registados pela PSP através do SEI - 2007 a 2012 em percentagem	89
Gráfico 6. Registo de crimes públicos pela PSP através do SEI - 2007 a 2012	90
Gráfico 7. Registo de crimes semipúblicos pela PSP através do SEI - 2007 a 2012.....	90
Gráfico 8. Registo de crimes particulares pela PSP através do SEI - 2007 a 2012.....	91
Gráfico 9. Entrada de processos-crime nas entidades policiais.....	93
Gráfico 10. Movimento de processos de inquérito pelo MP de 2005 a 2011.....	95
Gráfico 11. Resultado dos processos de inquérito findos pelo MP em percentagem.....	96
Gráfico 12. Movimento de processos de inquérito-crime do MP de 2007 a 2011.	97
Gráfico 13. Tempo médio consoante a natureza do crime.	105
Gráfico 14. Crimes registados por natureza do crime.	105

Introdução

O presente trabalho foi realizado segundo as diretrizes impostas para a monografia final do Curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais, com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais pelo ISCPSP, visando analisar a possibilidade e adequação da tributação das queixas-crime apresentadas à Polícia.

O direito de livre acesso à justiça na sua condição utópica impõe que o acesso à justiça não possa ser recusado a nenhum cidadão, enquanto recurso aos serviços prestados pelos tribunais, para resolução de litígios de natureza jurídica. Esta conjuntura está consagrada em normas internacionais e constitucionais, particularmente a CEDH e a CRP, mas não deixa de ser alvo de um entendimento subjetivo, que é necessário esclarecer.

Numa primeira análise, o entendimento ecuménico da sociedade é de que a justiça é um serviço de interesse público, constituindo um bem supremo, indispensável num Estado de direito democrático, que não pode ser denegado, apesar de tal não impedir, como defendem vários autores, a necessidade de este serviço ser economicamente viável, aplicando-se-lhe uma racionalidade económica sem contudo prejudicar o princípio da dignidade da pessoa humana.

Foi na observação de várias notícias, emanadas pelos vários órgãos de comunicação social sobre a temática, que surgiu esta reflexão, particularmente com a notícia do jornal *Público*, datada de 20 de fevereiro de 2012, com a epígrafe “Ministério Público arquiva cada vez mais inquéritos crime por falta de provas”. Esta notícia expõe a tendência para que a grande maioria dos processos judiciais – mais de 70% – seja arquivada por falta de provas, sem qualquer acusação por parte do MP, concluindo-se que tal se deve sobretudo a “queixas infundamentadas” e dificuldades na recolha de prova dos pequenos delitos.

Perante a necessidade de fazer face à conjuntura de queixas de sustentabilidade duvidosa e ao elevado número de processos judiciais que são arquivados por falta de provas, sobreveio a hipotética ideia de tributação das queixas realizadas à Polícia, ou seja, aos OPC que desempenham estas funções, nas circunstâncias de crimes particulares e semipúblicos, onde logicamente a PSP participa em larga escala. Embora a nossa investigação esteja especialmente direcionada para a realidade da PSP, tautologicamente, a viabilidade de aplicação desta medida só se pode verificar se for aplicada a todos os serviços policiais que, de algum modo, prestam este serviço, que não se separa dos princípios de serviço *concorrencial*.

A pertinência desta proposta segue dois fios condutores, designadamente, por um lado, os princípios inerentes à justiça, que além de bem público, é um bem individualizado, circunstância particularmente perceptível nos crimes não públicos, constituindo um benefício para o lesado, ainda que também haja um interesse secundário de toda a comunidade. Neste sentido, sendo um bem individualizável, coloca-se a contenda de saber se não deverá o cidadão ser “chamado” a compartilhar essa justiça, conjugada, por outro lado, com a veia pragmática da questão, traduzida na necessidade de um *filtro* no acesso à justiça dos processos com teor de minudência jurídica, servindo os propósitos de mecanismo de triagem para as queixas de sustentabilidade duvidosa, que prejudicam a eficácia e eficiência da justiça portuguesa.

A possibilidade desta conjectura emergiu reforçada com a proposta do Governo em aplicar uma taxa de justiça aos furtos em estabelecimentos comerciais, lançada no IX Congresso do Ministério Público, realizado de 1 a 4 de março de 2012, que gerou de imediato muita controvérsia. Todavia, tal facto não impediu que esta circunstância se viesse a materializar na 29.^a alteração ao CP, efetuada pela Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, tipificando estas situações como crime de natureza particular e exigindo a constituição de assistente para dar continuidade ao processo.

Estamos convictos que também a análise da nossa proposta gerará, inicialmente, idêntica polémica, sustentada essencialmente no argumento de que esta proposta viola o princípio do livre acesso à justiça. Porém, será necessário uma análise mais profunda para descortinar se assim é, ou se eventualmente este princípio, no seu estado *puro*, não se encontrará já mitigado.

É inevitavelmente uma questão complexa que exige um extravasar de pré-conceitos e uma autêntica rutura com a hermenêutica jurídica formada, tal como procedeu Galileu ao defender a teoria heliocêntrica, ainda que no nosso caso haja a possibilidade de a hipótese se verificar como uma proposta contraproducente. Não queremos com isto compor qualquer tipo de comparação com a investigação dessa teoria, mas unicamente alertar para a rutura de pensamento que este tema comporta. Não esquecendo este facto, a nossa análise será eminente no plano económico-financeiro, sendo esta a área temática e a contenda fulcral em que se insere o presente trabalho, ainda que a vertente ético-jurídica tenha sido igualmente ponderada.

O presente trabalho de investigação tem como principal objetivo estudar a pertinência e possibilidade de proceder à tributação das queixas apresentadas através dos OPC, a aplicar aquando da apresentação de queixas de crimes particulares e semipúblicos,

bem como compreender os consequentes impactos e juízos das entidades e organismos que lidam com queixas infundamentadas e eventualmente falsas.

Encarando a conjuntura económico-social, portuguesa e internacional, bem como as situações de ineficiência que tantas vezes são apontadas à justiça portuguesa e à organização pública no geral, o presente estudo pretende seguir a orientação estratégica definida pelas GOP e ser uma mais-valia no caminho de vanguarda da Polícia portuguesa.

Problemática de investigação e hipóteses de estudo

O objeto de estudo desta monografia é *a tributação das queixas apresentadas à Polícia, referentes a crimes particulares e semipúblicos*. Com a realização desta investigação ambiciona-se ver esclarecida a seguinte questão: Será a tributação das queixas apresentadas à Polícia, de crimes particulares e semipúblicos, uma solução pertinente e viável para melhorar a eficácia e eficiência da justiça portuguesa?

Com o intuito de responder a esta questão, considerou-se as seguintes hipóteses de estudo:

- a) A tributação das queixas apresentadas à Polícia não infringe o princípio do livre acesso à justiça.
- b) A tributação das queixas apresentadas à Polícia apenas é exequível, atualmente, nos crimes particulares e semipúblicos.
- c) Os custos económicos suportados pelo Estado, através das Polícias, com a prestação do serviço de formalização de queixas têm uma expressividade económica considerável, que podem ser suportados, em parte, pelo cidadão quando se trate de crimes particulares e semipúblicos.
- d) Perante uma análise custo-benefício, a tributação das queixas apresentadas à Polícia, relativas a crimes particulares e semipúblicos, pode ser uma solução adequada para melhorar a eficácia e eficiência da justiça portuguesa, sendo uma proposta a ponderar seriamente.

Metodologia adotada

O presente trabalho tem um cariz teórico-prático, podendo ser designado como uma investigação descritiva que assenta numa metodologia bipartida. Para a realização desta investigação recorreremos a dois métodos de recolha de informação, designadamente a revisão de literatura e a realização de entrevistas, complementada com técnicas adequadas, concernentes à contabilidade analítica e de gestão, para apurar o custo padrão de uma queixa-crime na visão de custo suportado pelo Estado.

No que respeita à recolha de informação através do método de entrevistas, estas foram realizadas a entidades que, pela sua experiência e funções desempenhadas, reconhecem a problemática imbuída na temática investigada e podem transmitir um contributo significativo no sentido de melhor elucidar o objeto de estudo.

Em termos estruturais, o corpo do trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos, sendo que no primeiro enquadrámos a temática da tributação e do papel do Estado na nossa sociedade, definindo os conceitos económicos primários para o desenvolvimento do trabalho, e apresentando os modelos e aspetos económicos de maior relevo. Considerando que a justiça é um tema primário nesta investigação, classificar-se-á enquanto bem económico e analisar-se-á a sua elasticidade da procura na vertente do tema de análise.

O capítulo subsequente dedica-se à caracterização da PSP enquanto entidade participante ativamente neste serviço, e pretende demonstrar, através da estatística, a realidade criminal em Portugal, tal como o volume de processos movimentados e arquivados, tanto pelas Polícias como pelos serviços do MP, contribuindo para a explanação da realidade policial e funcionamento da justiça portuguesa.

No terceiro capítulo transita-se para uma abordagem eminentemente mais prática, onde se encara uma das questões centrais da dissertação, i.e., os custos inerentes ao Estado e contribuintes, resultantes da apresentação de queixas por parte dos cidadãos. Neste âmbito, considerou-se apenas os custos extremamente objetivos, que são facilmente associados por qualquer cidadão a uma queixa apresentada num departamento policial, de modo a obter-se um custo integral de uma queixa padrão à Polícia que servirá como valor de referência para extrair conclusões e fomentar uma visão objetiva da realidade.

O último capítulo do desenvolvimento é dedicado ao objeto de estudo, beneficiando dos conhecimentos relevantes aperfeiçoados nos capítulos anteriores e da análise das respostas obtidas por via das entrevistas, enquanto método qualitativo da metodologia de investigação, que além de explorar as diferentes visões, inerentes a distintas posições dos entrevistados em relação às hipóteses consideradas, analisa as vantagens e inconvenientes associados à sua aplicação.

Só perante todo este percurso de investigação foi possível chegar às conclusões apresentadas no final do presente trabalho, pretendendo-se que sejam efetivamente esclarecedoras, transformando o esforço desta averiguação num testemunho relevante, que acarreta algo de relevante e proveitoso em termos de políticas públicas aplicadas à área da justiça e da segurança pública.

Cap. 1 – Enquadramento temático da tributação e acesso à justiça

1.1. O setor público e administração pública do Estado

Nesta fase inicial é importante encetarmos por esclarecer o papel económico-social que foi sendo atribuído ao Estado ao longo da História, de modo a percebermos quais as funções e prioridades que incubem ao Estado nos dias de hoje. Após diversas teorias, distintas ideologias e experiências de modelos implementados pelo mundo fora, ainda não é consensual qual a posição que deve ser assumida pelo Estado na nossa atual sociedade.

Entendemos aqui sociedade na sua aceção sociológica, como um conjunto de indivíduos que partilham entre si uma cultura, com idênticos gostos, preocupações e costumes e que interagem entre si para formar uma comunidade. Seguindo o sentido de Pereira (2008: 2), numa noção consensual entre economistas, uma sociedade é entendida como uma comunidade de indivíduos em que “o bem-estar da sociedade está necessariamente relacionado com o bem-estar desses indivíduos”.

Também o próprio conceito de Estado “é muito ambíguo e é necessário dar-lhe substância” (Pereira, 2012:13), sendo necessário clarificar sinteticamente o seu sentido e alguns conceitos com os quais se relaciona. Socorrendo-nos de uma definição clássica, concordamos com Marcello Caetano (1967: 116) ao afirmar que o Estado é constituído por “um povo, fixado num território, de que é senhor, e que dentro das fronteiras desse território institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução”.

Apesar da noção de Estado ser perceptível, “a generalidade dos cidadãos não distingue o Estado da multiplicidade de entes e organizações envolvidos na actividade administrativa pública” (Caupers, 2011: 9), sendo comum entre a opinião pública, utilizarem-se as expressões setor público ou administração pública para se referirem à mesma noção, como se de realidades idênticas se tratassem, quando na verdade, apenas se pode assumir essa equivalência de forma pouco rigorosa (Pereira *et al.*, 2012).

A partir da Figura 1 podemos conceber a atual estrutura do Estado em termos económicos. A aceção de Estado utilizada no OE, em *lato sensu*, alude ao mesmo como um conjunto de três subsectores – Estado, fundos e serviços autónomos e a segurança social. Já o Estado em *stricto sensu*, segundo Pereira (2012), traduz-se num dos subsectores anteriores [Estado (2)], incluindo os denominados serviços integrados (administração indireta) compostos por ministérios, secretarias de Estado, direcções-gerais e um conjunto de serviços desconcentrados.

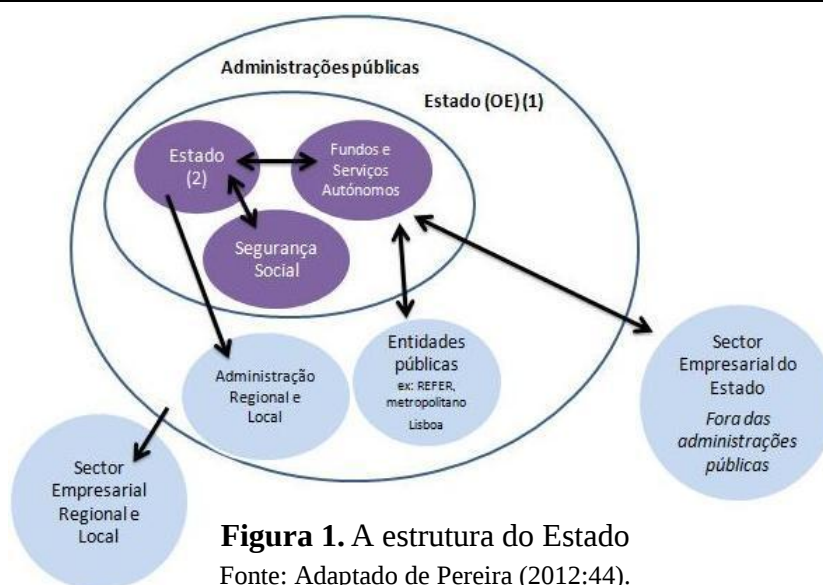


Figura 1. A estrutura do Estado

Fonte: Adaptado de Pereira (2012:44).

Segundo a CRP o “sector público é constituído pelos meios de produção cuja propriedade e gestão pertencem ao Estado ou a outras entidades públicas”¹, pelo que atua economicamente desempenhando “uma actividade pública segundo critérios não empresariais” (Franco, 1999a: 143) Assim, o setor público comporta o SPE e o SPA, sendo este último composto pela Administração Central², os fundos e serviços autónomos, as administrações regionais e locais e a segurança social (Henderson e Neves, 2001).

Enquanto o SPE possui uma ótica de gestão direccionada para a obtenção de lucro, o SPA visa a prossecução do interesse público, não se identificando com o termo de administração pública. Partilhando a definição de Sousa Franco (1999a: 144), administração pública é a “actividade do Estado que, no âmbito definido pelas suas orientações políticas e com subordinação às normas jurídicas, visa realizar os interesses coletivos da sociedade, concretizados em objectivos definidos por via de autoridade”. Para isso, baseia-se numa ótica económica para caracterizar as instituições que dela fazem parte integrante que, em Portugal são a administração central, administração local e fundos de segurança social, concretizando-se em termos práticos no SEC 95³ (Pereira *et al.*, 2012).

Enquanto o setor público são todas as entidades dirigidas, direta ou indiretamente pelo poder político, as quais se traduzem no SPA e SPE, a noção de administração pública refere-se a todos os órgãos e pessoas, contempladas em termos jurídicos, responsáveis pela função de administração do Estado, pelo que se referem a figurações distintas.

¹ Cf. art.º 82.º, n.º 2 da CRP.

² Referimo-nos ao Estado (2) *stricto sensu* que engloba os órgãos e serviços do Estado, cuja competência se prorroga a todo o território nacional.

³ “O SEC 95 é um sistema exaustivo de contabilidade nacional que estabelece, nomeadamente, uma definição exacta das despesas do sector das administrações públicas” (JOCE datado de 4/7/2002).

1.2. Papel do Estado na sociedade

Quanto ao tipo de economia, atualmente podemos afirmar que qualquer sociedade contemporânea é uma economia mista, uma vez que não se podem enquadrar completamente numa economia de mercado ou dirigida⁴, possuindo simultaneamente elementos de uma e outra (Samuelson e Nordhaus, 1948). Confirmando a ideia de Pereira *et al.* (2012), em Portugal como em outros países, a maioria das decisões de produção, distribuição e consumo, ocorrem dentro do sistema de mercado, mais ou menos competitivo, por agentes económicos privados, sendo que o Estado atua supervisionando e regulando, através da publicação de leis e outros mecanismos, o funcionamento do próprio mercado.

Reconhecendo a intervenção do Estado na economia, adotando uma postura mais ou menos intervencionista, importa verificar quais as funções económicas que se lhe atribuem, como sendo da sua responsabilidade. Seguindo a sistematização clássica, efetuada por Richard Musgrave (1973), ao Estado incumbem as seguintes funções:

- 1) Melhorar a eficiência na afetação de recursos económicos;
- 2) Distribuição do rendimento;
- 3) Estabilização macroeconómica.

A intervenção do Estado no domínio da função afetação é sinteticamente “a provisão de bens e serviços públicos, a correção do comportamento dos agentes económicos através de impostos ou subsídios para que incorporem os efeitos externos das suas actividades e, finalmente, a regulação de certas actividades produtivas” (Pereira *et al.*, 2012: 12-13), de modo a ultrapassar determinados fracassos produzidos pelo funcionamento de mercado.

Avaliando que um dos propósitos últimos do Estado é o bem-estar colectivo, i.e., “garantir que a distribuição dos bens produzidos seja mais ou menos igualitária entre todos os elementos dessa sociedade” (Neves, 2010: 93), a função distribuição (ou redistribuição) visa a promoção da equidade. Desta forma, o Estado deve intervir através de políticas de redistribuição e igualdade de oportunidades, corrigindo as distorções entre ricos e pobres na obtenção de rendimento, promovendo uma justiça social e garantindo equidade horizontal e vertical⁵.

⁴ Economia de mercado é aquela onde os indivíduos e as empresas privadas tomam as decisões principais relativamente à produção e ao consumo. Na economia dirigida é o governo que adota as decisões mais importantes sobre a produção e o consumo, como foi o caso da União Soviética no séc. XX.

⁵ Segundo Stiglitz (2000: 399) entende-se por equidade horizontal a condição de “indivíduos que são idênticos ou semelhantes em todos os aspectos relevantes devem ser tratados de forma igual”, pelo que a sua

Finalmente, a função estabilização macroeconómica visa “atenuar a amplitude dos ciclos económicos, tornando-os mais moderados e a evolução da economia mais previsível para todos” (Fernandes, 2011: 26), através de, segundo Samuelson e Nordhaus (1948), duas ferramentas essenciais da política macroeconómica, nomeadamente as políticas orçamentais (impostos e despesa) e monetárias (taxas de juro e condições de crédito). Deste modo, independentemente do tipo de ciclo económico em que a economia se situe, deve ser acautelado, dentro das possibilidades, o crescimento económico, o pleno emprego, a estabilidade dos preços e o equilíbrio da balança de pagamentos.

Qualquer economista reconhece que são estas as funções do Estado – afetação, distribuição e estabilização – numa sociedade contemporânea, todavia a dúvida renasce por não ser consensual “qual deve ser o papel do Estado no desempenho destas funções” (Pereira *et al.*, 2012: 21).

Assim, considerando que esta secção visa debruçar-se sobre qual deve ser o papel assumido pelo Estado e as funções que deve desempenhar para garantir a prossecução do interesse público, é pertinente contextualizarmos três tipos-ideais de conceções de Estado, que podem surgir numa economia mista, como é a Portuguesa. Segundo Pereira *et al* (2012), estas três teorias surgiram ao longo da História, em diferentes períodos económicos, e apresentam diferentes abordagens para o papel que deve ser desempenhado pelo Estado.

1.2.1. Estado mínimo

Quando nos referimos ao “Estado mínimo”, ou Estado liberal, estamo-nos a reportar a uma posição ideal, em que o papel do Estado se resume basicamente à produção de determinados bens públicos, possuindo o setor público um peso diminuto (10 a 15% do PIB), garantindo assim o funcionamento dos mercados (Pereira, *et al.*, 2012). Nesta perspetiva, a intervenção do Estado na economia é muito reduzida, traduzindo-se essencialmente na preocupação de assegurar a segurança externa e interna e a administração da justiça.

Podemos enquadrar esta teoria em dois momentos históricos distintos, nomeadamente na escola clássica inglesa (*laissez-faire*) e na conceção imaculada do Estado, tendo cada uma os seus próprios mentores.

contribuição deve ser em igual medida. Na perspetiva de equidade vertical entende-se que os agentes económicos que estão em melhores situações económicas deveram contribuir mais do que os restantes para o financiamento do Estado.

A escola clássica surgiu entre finais do séc. XVIII e meados do XIX, através de autores como Adam Smith e David Ricardo, tendo como ideais uma despesa pública mínima e baixos valores de impostos, visando assim assegurar o crescimento económico, através de mercados essencialmente autorregulados. A ideia deste sistema é a de que o mercado deve funcionar com a mínima interferência do Estado, abstenção essa que “é exigida aqui em nome da justiça e da igualdade” (Denis, 1990: 219).

O Estado não deve interferir, quer na tributação das atividades económicas, quer na livre circulação de bens e fatores produtivos, para desse modo fomentar o crescimento económico, ou como foi designado na obra de Adam Smith a “riqueza das nações” (Pereira, *et al.*, 2012). Este crescimento económico é baseado no princípio da *mão invisível*, onde “ [cada indivíduo] só está a pensar no seu próprio ganho, e neste caso, como em muitos outros, está a ser guiado por uma mão invisível a atingir um fim que não fazia parte das suas intenções” (Smith, 1950: 758). Segundo Neves (2010), o papel atribuído ao Estado neste cenário é o de promover a defesa nacional, a justiça e fornecer certos bens e serviços considerados essenciais.

Concluimos que perante este modelo a intervenção do Estado circunscreve-se unicamente à função afetação, produzindo os bens que, pelo normal funcionamento do mercado não seriam produzidos, devido a não serem rendáveis financeiramente.

Já no séc. XX surgiu, novamente, a defesa do Estado mínimo, através de autores *libertários*, sendo conotada como uma visão mais conservadora, tendo em Robert Nozick o seu principal percursor. Segundo este autor, as transações entre agentes económicos são livres, desde que realizadas justamente, devendo o Estado intervir apenas no caso de injustiças, de modo a corrigi-las, existindo “certas esferas da liberdade individual face às quais nenhum Estado deverá interferir” (Pereira, *et al.*, 2012: 25). No seguimento da ideia de Nozick, considerar-se-iam injustiças as aquisições com recurso à força, à fraude, roubo ou outros esquemas ilícitos. A finalidade é a defesa moderna do Estado mínimo, centralizado igualmente na função afetação de provisão de bens públicos, não se imiscuindo na função distribuição e baseando o seu funcionamento em transações voluntárias entre os diversos atores.

1.2.2. Estado de bem-estar

A teoria do Estado de bem-estar (*Welfare State*), também designado de Estado providência, teve o seu auge nas décadas de 1930 a 1950 e distancia-se claramente do modelo anterior. Os autores defensores deste modelo assumem uma lógica de

funcionamento do mercado distinta da anterior, alegando que este não é um processo justo pois gera algumas falhas e não garante uma afetação eficiente dos recursos.

Segundo Briggs (1961: 225), “um Estado de bem-estar é um Estado em que o poder é organizado e deliberadamente utilizado (por meio de política e administração), num esforço para modificar o funcionamento das forças do mercado em pelo menos três direções”. Segundo o autor, essas direções são: garantir aos indivíduos um rendimento mínimo, reduzir o grau de insegurança, através da cobertura de alguns riscos (doença, invalidez, desemprego) e em terceiro lugar, oferecer a todos os cidadãos uma série de serviços sociais. Briggs aponta que as duas primeiras condições estão associadas a *padrões mínimos* e podem ser acolhidas por um serviço de *Estado Social*, enquanto a terceira vai mais longe, procurando o ideal de bem-estar.

Sendo assim, “aquilo que se convencionou chamar Estado de bem-estar, ou Estado-providência, é um Estado que actua deliberadamente no mercado para alterar parcialmente o seu funcionamento” (Pereira, 2012: 97), sendo que “os mercados comandam as actividades económicas diárias específicas enquanto que os governos regulam as condições sociais e proporcionam pensões, cuidados de saúde e outros apoios às famílias pobres” (Samuelson e Nordhaus, 1948: 25). Como refere Arana (2003: 131), o Estado-Providência assume imediatamente a satisfação de todas as necessidades e situações dos indivíduos desde *o berço até à cova*, sendo “como se sabe, um conceito político que, na realidade, veio dar resposta à crise de 1929 e às manifestações mais agudas da recessão”.

As políticas típicas do Estado Providência têm vindo a ser aplicadas gradualmente desde 1880, tendo vigorado plenamente na Europa entre as duas guerras mundiais (Arana, 2003), sendo que atualmente “pode afirmar-se sem qualquer dúvida que o Estado social, na sua versão clássica, está em crise. Não só do ponto de vista económico, mas também, e o que é mais importante, como modelo de Estado” (Arana, 2003: 132).

Ainda que este modelo não vigore atualmente na sua concepção *pura*, o seu objetivo é o de garantir o bem-estar social, justificando assim a intervenção do Estado, com peculiar incidência na função distribuição, alterando resolutamente o funcionamento do mercado.

1.2.3. Estado imperfeito

Enquanto as duas ideologias anteriores são essencialmente abordagens normativas⁶ referentes ao papel do Estado em coerência com o princípio do interesse público, esta

⁶ A análise de qualquer facto económico-financeiro é feita segundo duas perspetivas, nomeadamente a análise normativa e a positiva. A primeira baseia-se na produção de juízos de valor sobre particulares

conceção visa uma observação alegadamente positiva da atuação dos agentes pertencentes ao setor público. Esta visão do Estado é claramente crítica e pessimista, tendo como base o facto de cada indivíduo, independentemente do contexto, “ser uma entidade racional que prossegue os seus próprios interesses egoístas e procura maximizar benefícios pessoais” Fernandes (2011: 206). Neste panorama podemos expor duas correntes, nomeadamente a do Estado Leviatã, preconizado por Thomas Hobbes, e a visão mais moderada de diversos autores, de entre os quais se destaca James Buchanan, conhecida como teoria da escolha pública (*public choice*).

A teoria de Hobbes encara o Estado tal como o monstro marinho *Leviatã*, afirmando que este ao ter poderes acrescidos, tenderá a obter ainda mais poderes e crescer desmesuradamente. Esta teoria é a base das análises contemporâneas que consideram que “o sector público tende a crescer desmesuradamente em relação ao privado, e o seu peso a tornar-se prejudicial para o bom funcionamento da economia, dada a importância excessiva dos impostos necessários para o financiar.” (Pereira *et al*, 2012: 34).

Quanto à teoria da escolha pública, esta veio clarificar quais são os *fracassos do governo* e os limites da intervenção do Estado, sendo desenvolvida sobretudo nas décadas de 1950 e 1960 como uma crítica à economia de bem-estar, porém “não deve ser confundida com o pensamento neoliberal” (Pereira, 1997: 420).

Segundo Fernandes (2011), esta teoria assenta no facto de, embora num regime democrático prevalecer a regra da maioria, as decisões maioritárias não favorecerem a prossecução do interesse público, pois não são decisões da coletividade, mas sim do conjunto das preferências dos indivíduos que a compõem. Como refere Pereira (1997: 424), “cada escolha colectiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (...) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva”.

A ideia subjacente à visão de Buchanan não é a de que o Estado é um autêntico *Leviatã*, mas que ao encará-lo desse modo, surge a possibilidade de restrições de natureza constitucional (p. ex. limites à dívida), devido aos fracassos do governo, que deverão existir de modo a limitar a tomada de decisões por partes dos agentes com poderes políticos.

características da nossa sociedade, enquanto a análise positiva baseia-se num conjunto de hipóteses de modo a prever os resultados em determinadas variáveis objetivo através da manipulação de variáveis instrumentais (Pereira, 2008).

Assim, a conceção do Estado imperfeito surge como antítese do *Estado Ideal*, onde as decisões são expressas democraticamente, visando o interesse público e não a soma dos interesses pessoais de cada indivíduo. Seguindo este aferimento, pretende-se que o Estado proceda a uma afetação eficiente dos recursos, reservando para a função distribuição um papel ecuménico.

1.3. Classificação económica e características dos bens

1.3.1. Classificação económica dos bens

Um bem económico traduz a existência de um esforço com a finalidade de satisfazer uma necessidade, o que pressupõe três condições: “(1) a existência de uma necessidade; (2) a de um meio de a satisfazer; (3) a necessidade de um esforço, de um custo de produção” (Cotta, 1978: 61). Assim, não se consideram como bens económicos os bens que nos são garantidos pela natureza, como é o caso do oxigénio, temperatura ou água, em determinadas circunstâncias, sendo estes designados de bens naturais.

Para que se possa perceber a natureza dos bens glosados neste trabalho, é necessário preceder à sua prévia tipificação e concetualização, de modo a realizarmos uma correta classificação económica. Para a realização deste objetivo consideraremos a existência de quatro classificações de bens, conforme a Figura 2, associadas através de duas características fundamentais: a rivalidade e a exclusão do consumo.

A característica da não rivalidade no consumo traduz-se no facto de a quantidade consumida, de um determinado bem, por parte de um indivíduo não influenciar a quantidade disponível desse bem, i.e., não aumenta nem diminui a quantidade que os restantes indivíduos podem consumir (Pereira *et al.*, 2012). Já um bem de consumo rival é aquele em que o consumo de um indivíduo impossibilita, total ou parcialmente, o consumo dos restantes indivíduos, como acontece por exemplo, com os alimentos.

Quanto à particularidade da não exclusão no consumo, significa que não existe a possibilidade de impedir um indivíduo de consumir determinado bem, ou pelo menos, de monitorizar o seu consumo, de forma individual, por não ser técnica ou economicamente viável tal conduta (Fernandes, 2011). Independentemente do indivíduo ter contribuído ou

	Rivalidade no consumo	Não rivalidade no consumo
Exclusão no consumo	Bens privados	Bens semipúblicos
Não exclusão no consumo	Bens comuns	Bens públicos

Figura 2. Classificação de bens

Fonte: *Cit. in* Fernandes (2011: 45).

não para a produção daquele bem, não pode ser impedido de o consumir, bem como de se proceder à imputação de um preço arrolado à utilização desse bem (Pereira *et al.*, 2012).

Neste sentido, não existem direitos individuais de propriedade, pois uma vez produzidos esses bens, “tornam-se de facto, propriedade de todos, e porque todos podem aceder ao seu consumo e usufruir dos seus benefícios” (Fernandes, 2011: 50). É importante salientar que estas características não surgem necessariamente em conjunto, existindo circunstâncias em que se aplica o princípio da não rivalidade e não se aplica a não exclusão e vice-versa, conforme se constata na Figura 2.

1.3.2. Bens públicos

Os bens públicos são aqueles que “embora não sejam grátis, num sistema de mercado todos podem gozar sem pagar, pois não existe modo de o mercado cobrar o seu custo” (Neves, 2011: 93). Segundo Ribeiro (2011: 27), “os bens produzidos pelo Estado e que satisfaçam necessidades colectivas são sempre bens públicos”. Consideram-se como necessidades coletivas as que são satisfeitas por bens cujo consumo é inexcluível e cuja produção é da responsabilidade de uma coletividade, como acontece com o Estado.

Para salientar as características dos bens públicos, utiliza-se por vezes o conceito de *bens públicos puros*, que segundo Catarino (2012), se traduz naqueles bens em que não existe rivalidade e a produção para mais cidadãos não comporta nenhum custo marginal, ou seja, proporcionar o benefício desse bem a mais um cidadão, não admite nenhum custo.

Apesar de existirem poucos exemplos de bens públicos no seu sentido *puro*, podemos apontar o exemplo clássico, mencionado por Samuelson e Nordhaus (1948: 37), da segurança nacional, pois para garantir esta segurança em determinado país “todos têm de pagar a despesa e as consequências, quer o queiram quer não”. Igualmente como todos os cidadãos beneficiam da defesa do território, por parte do Estado (princípio da não rivalidade), proporcionar essa segurança a mais um cidadão não implica nenhum custo adicional (princípio da não exclusão). Considerando a atividade da PSP e a conceção apresentada por Ferreira de Oliveira (2003: 82), atualmente, também a segurança é uma necessidade coletiva, apresentando-se “como um bem público, que deve ser coproduzido pelo conjunto dos actores sociais”, traduzindo assim um dever do Estado.

1.3.3. Bens privados

Segundo Samuelson e Nordhaus (1948: 370), os bens privados são a oposição dos bens públicos, i.e., satisfazem simultaneamente as condições de rivalidade e exclusão do

consumo, sendo que estes bens “podem ser divididos e proporcionados de forma separada a diferentes indivíduos, sem benefícios, ou custos externos para os outros”.

A condição da rivalidade traduz-se no facto de que “a fruição do bem por parte de um indivíduo afeta a possibilidade de outro o fruir ou consumir” (Catarino, 2012: 84), ou seja, o consumo das unidades dos bens privados, por um indivíduo, implica que essas mesmas unidades deixam de estar disponíveis para serem consumidas por outro indivíduo.

Outra das características elementares destes bens é a exclusão no consumo, ou seja, além de ser viável tecnicamente a exclusão do consumo destes bens a qualquer indivíduo, também o é economicamente. O mecanismo mais usual para o alcançar é o estabelecimento de preços, sendo que apenas vão consumir esse bem quem possua condições financeiras para liquidar o custo e tenha intenção de o fazer.

1.3.4. Bens semipúblicos

Enquanto os bens públicos e privados são considerados *bens puros*, uma vez que apresentam características únicas, os bens semipúblicos, também designados de *bens impuros* ou *bens públicos impuros*, apresentam características que são comuns aos dois bens anteriores. Consideram-se como bens semipúblicos todos aqueles bens que, conjuntamente, apresentam como particularidade, a não rivalidade e a possibilidade de exclusão do seu consumo como é o caso, segundo Fernandes (2011), das pontes, das estradas e autoestradas. Como se pode constatar, é perfeitamente exequível excluir o consumo destes bens, sendo-o praticado frequentemente através de tarifas ou de taxas. No que concerne à rivalidade, muitos destes bens apresentam apenas uma rivalidade parcial, pois a partir de um determinado número de consumidores/utilizadores verificam-se custos de congestionamento, ou seja, um utente adicional afeta o nível de bem-estar dos restantes. O aumento do número de utilizadores implica a partir de determinada quantidade, uma diminuição da utilidade do bem para cada um dos utilizadores, facto que comporta custos. No limite, essa rivalidade transformar-se em total e nesse caso passaremos a estar diante de um bem privado. Importa ainda salientar que os bens semipúblicos, apesar de submetidos ao princípio de exclusão do consumo, são normalmente produzidos, em parte, pelo Estado dada a sua importância na sociedade, i.e., devido à sua principal característica de elevado conteúdo de externalidade⁷.

⁷ Efeitos provocados por uma atividade - positivos (benefícios); negativos (custos). Os benefícios que advém do consumo dos bens semipúblicos aplicam-se ao indivíduo consumidor e a uma parcela da sociedade.

1.3.5. Bens comuns

Por fim, surge a classe dos bens comuns que segundo Hardin (1968), se aplica a bens comunitários, i.e., que podem ser usufruídos por todos, geralmente recursos naturais, como a utilização dos oceanos, da água potável, dos recursos pesqueiros, etc. Como os custos individuais são muito inferiores aos benefícios que advêm da utilização do bem, cada indivíduo procura usufruir ao máximo desse recurso comum. Este facto associado ao aumento do consumo e ao crescimento populacional levará ao esgotamento destes bens, resultando em prejuízo para todos.

Esta situação contradiz assim o princípio da *mão invisível* de Adam Smith, pois neste cenário, o facto de cada indivíduo procurar zelar pelos seus interesses não serve o interesse público. Como refere Hardin (1968: 1244), a “ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse, numa sociedade que acredita na liberdade de um bem comum”.

Sintetizando, aplicam-se aos bens comuns o princípio da rivalidade no consumo, pois os benefícios da sua utilização são individuais, mas não é possível excluir, por via de qualquer critério, qualquer indivíduo de usufruir deste tipo de bens.

1.3.6. A justiça como bem económico

Antes de examinar a justiça como um bem económico e confrontá-la com uma classificação, será relevante aprofundar qual a noção de justiça que aqui visamos retratar. O termo justiça advém do latim *iustitia* e entre outros significados, reporta-se a uma “alegoria que representa a imparcialidade da aplicação do direito, constituída por uma mulher de olhos vendados com uma balança numa mão e uma espada na outra”⁸.

Porém, existe uma diversidade de interpretações para o termo justiça, que variam consoante a área académica em que é estudada. Neste trabalho visa-se simplesmente a denominada justiça pública, i.e., o direito de acesso a uma ação judicial, para deste modo, através de aplicação das leis, solucionar litígios, julgar causas ou atribuir sanções. A justiça pública tem assim como fim o respeito pela ordem social e a salvaguarda de direitos que foram, ou possam vir a ser violados. Apesar de a CRP estabelecer que a todos é assegurado o acesso ao direito⁹, independentemente dos seus recursos financeiros, na prática, este acesso não ocorre em todo o tipo de crimes, nem em todas as circunstâncias, sendo que o recurso à justiça implica a existência de custas processuais, e necessariamente um custo

⁸ Cfr. Dicionário de Língua Portuguesa 2011 (2011: 947)

⁹ Cf. art.º 20.º, n.º 1 da CRP.

para o requerente em casos de interesse particular, situações estabelecidas e previstas no RCP¹⁰. Pese embora o facto de existirem isenções, como veremos, o acesso à justiça *lato sensu* é, na maioria dos casos, exequível de exclusão no seu *consumo*, existindo despesas cobradas, praticadas atualmente, com o pagamento de custas processuais diversas.

Quanto à rivalidade, cremos que o acesso à justiça respeita o princípio de não rivalidade no consumo, porém, é-lhe inerente uma rivalidade parcial, pois existem custos de congestionamento. Significa isto que o facto de qualquer indivíduo recorrer aos serviços de justiça, não diminui a quantidade do acesso ao direito oferecido aos cidadãos, pelo que todos podem valer-se destes serviços. Contudo, se demasiados cidadãos interpuserem, direta ou indiretamente, ações perante os serviços judiciais, a resposta será muito mais demorada, levando à prescrição de prazos legais, existindo evidentes perdas ao nível de resposta e qualidade pretendidos, pelo que consideramos haver aqui uma rivalidade parcial.

Deste modo, sustenta-se que o acesso à justiça pública, enquanto bem económico, enquadra-se forçosamente nos princípios dos bens semipúblicos, tal como aprecia Ribeiro (2011: 28) ao relatar que “é semipúblico o [serviço] da administração da justiça”.

1.4. Elasticidade da procura face ao preço

Depois de definida a justiça pública enquanto bem económico e atendendo à hipótese de estudo aqui examinada, é fundamental compreender os seus possíveis impactos, particularmente os decorrentes da procura deste serviço¹¹. Para isso, temos de observar o conceito económico de elasticidade da procura face ao preço, abrindo as portas ao debate se essa tributação provocará efetivamente uma retração das queixas de crimes semipúblicos e particulares em termos da procura deste serviço policial. A célebre lei económica da oferta e procura estatui uma relação entre a quantidade de procura e de oferta para um bem ou serviço, consoante o seu preço, como explanado na Figura 3. Esta lei permite antever o comportamento dos

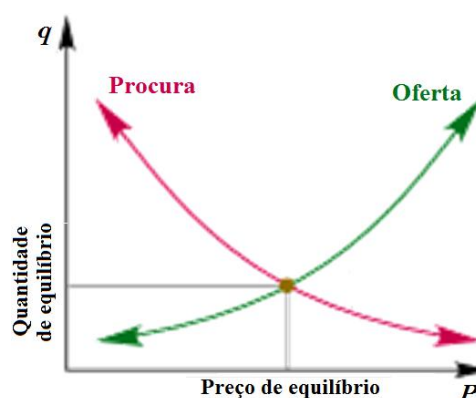


Figura 3. Lei da oferta e da procura
Fonte: Adaptado de Neves (2011: 104)

¹⁰ Aprovado pelo DL n.º 34/2008 de 26 de fevereiro, atualizada pela Lei n.º 7/2012, de 26 de março e pela Retificação n.º 16/2012, de 26 de março.

¹¹ Referimo-nos não só ao serviço de justiça, mas sobretudo ao serviço prestado pela PSP através dos elementos policiais que registam e encaminham as queixas-crimes que os cidadãos apresentam.

consumidores na aquisição de bens e serviços em função da quantidade e do preço. Pela sua observação depreende-se que, em termos gerais, a procura¹² de um bem varia em razão inversa ao respetivo preço (aumenta o preço, diminui a quantidade procurada), enquanto a oferta¹³ varia em razão direta (aumenta o preço, aumenta a quantidade procurada). Todavia, não devemos desprezar que a variação da oferta e da procura não depende exclusivamente do preço, estando implícitos outros fatores, assinaladamente: (1) os desejos e necessidades dos consumidores; (2) o poder de compra dos cidadãos; (3) a concorrência e a disponibilidade de bens/serviços; (4) existência de produtos substitutos e complementares (Martínez: 1991).

Todavia, ter apenas a noção de que a oferta e a procura variam de acordo com o preço não é muito esclarecedor, sendo necessário conhecer a medida dessa variação, o que acontece através do conceito de elasticidade. Considerando a hipótese do presente trabalho é imprescindível perceber se a introdução de uma taxa aos cidadãos, aquando da apresentação de queixa-crime, afigurando assim um aumento do preço, resultará ou não numa retração das queixas dos crimes aos quais é aplicada, constatada através de diminuição da procura do respetivo serviço policial.

Para isso é necessário compreender a elasticidade da procura face ao preço, como medida indicadora da suscetibilidade de alterações da procura em função de alterações no preço do bem, em condições *ceteris paribus*, i.e., não havendo alteração de outros fatores. A elasticidade da procura face ao preço pode ser calculada através da fórmula da Figura 4, em que [e] traduz a elasticidade, $[Q_D]$ a quantidade procurada e [p] o preço.

$$E_{p,D} = \frac{\text{Variação percentual de } Q_D}{\text{Variação percentual de } P}$$

Figura 4. Elasticidade da procura

Fonte: Adaptado de Samuelson e Nordhaus (1948: 66)

Consoante o resultado da aplicação desta fórmula, classificar-se-ia o respetivo bem em termos do seu grau de elasticidade-preço da procura, de acordo com os seguintes níveis (Saraiva, 2010):

- a) Procura perfeitamente inelástica – a quantidade consumida permanece constante e não reage às alterações do preço (resultado 0).
- b) Procura inelástica - a variação percentual da quantidade consumida é inferior à variação percentual do preço (resultado]0,1[);

12 Traduz-se na quantidade de bens ou serviços que os consumidores estão dispostos a adquirir, consoante os diferentes valores de preço.

13 Traduz-se na quantidade de bens ou serviços que os produtores estão dispostos a vender para cada preço, considerando que a atuação dos produtores visa a obtenção de lucro.

- c) Procura elástica unitária - a variação percentual da quantidade consumida é exatamente igual à variação percentual do preço (resultado 1);
- d) Procura elástica – a variação percentual da quantidade consumida é superior à variação percentual do preço (resultado $]1, + \infty [$);
- e) Procura perfeitamente elástica – a variação percentual da quantidade consumida é muito superior à variação percentual do preço (resultado $+\infty$);

Como a tributação da apresentação das queixas-crime à polícia é apenas uma hipótese, é inexecutável aplicar esta fórmula, por falta de valores, para classificarmos o grau de elasticidade da procura do serviço policial em causa. Contudo, podemos efetuar uma estimativa de acordo com as características deste serviço e com os fatores determinantes aplicados a esta condição, nomeadamente:

- a) Existência de produtos substitutos – considerando que este serviço traduz o desenvolvimento do processo e efetivação das diligências necessárias para um julgamento em tribunal, a única alternativa será interpor uma ação diretamente em tribunal, ação que também ela comporta custos.
- b) Rendimento disponível – quanto menor o preço em relação ao rendimento dos cidadãos menor será o grau de elasticidade. O preço que se pretende é o de uma taxa moderadora do consumo, logo representará uma percentagem mínima, não implicando um intenso grau de elasticidade.
- c) Necessidade do consumo – este serviço representa o caminho para a realização de justiça, sendo que se os interesses em causa forem considerados de valor, os cidadãos não deixarão de recorrer aos serviços policiais. Contudo, tal não se verificará, tacitamente, nas queixas-crime de minudências jurídicas, aliadas muitas vezes a uma sustentabilidade duvidosa dos factos ocorridos, pelo facto de a balança custo-benefício começar a pesar mais no sentido dos custos, obrigando a uma ponderação mais apurada da necessidade de recorrer a estes serviços.

Atendendo a estes fatores julgamos que a aplicação de uma taxa para a prestação do serviço policial suprarreferido, numa lógica de moderação da procura do serviço, aumentando inevitavelmente o preço, resultará numa elasticidade da procura face ao preço, pouco significativa, traduzida numa ligeira diminuição da utilização deste serviço. Acreditamos que a oneração deste serviço implicará a desistência de um considerável número de queixas que se reportam a factos *corriqueiros*, que nem sempre são crime, de queixas infundamentadas de crimes de menor gravidade e que claramente não apresentam as circunstâncias necessárias para se ir a tribunal e mesmo de algumas queixas falsas, apresentadas com o intuito de obter contrapartidas de várias naturezas. Todavia, se os

valores e interesses violados forem importantes para o cidadão, este não deixará de reportar a queixa-crime pela simples existência de um custo logo no início do processo.

Será irreal considerar que o serviço de recepção de queixas pela Polícia possui um grau de elasticidade zero, ou seja, que a procura é perfeitamente inelástica, pois caso tal fosse verídico não seria necessário e sensato considerar a presente proposta de tributação, pois o objetivo não é aumentar a receita, mas responsabilizar e moderar o consumo, reduzindo a procura “desnecessária”. A introdução deste mecanismo, à semelhança da introdução das taxas moderadoras no Sistema Nacional de Saúde, irá reduzir a procura como é esperado, pois, por um lado, tem esse mesmo objetivo. Todavia, o que se pretende não é distanciar a justiça dos cidadãos que dela necessitam efetivamente, mas diminuir a procura, criando um mecanismo de triagem inicial, efetivado pelos comportamentos dos próprios cidadãos, que realizaram uma análise numa lógica custo-benefício e se adaptaram de forma célere e no curto prazo, a essas circunstâncias. O fim último será melhorar a qualidade da justiça, atribuindo prioridade e meios aos casos essenciais e graves, de modo a aumentar a eficácia do sistema de justiça e aperfeiçoar o acesso à justiça pelos cidadãos que saem excessivamente prejudicados pela morosidade dos tribunais.

Desta forma, estima-se que a existência de um custo para o cidadão, decorrente do recurso a este serviço policial implicará uma ligeira retração na sua procura, moderando assim o acesso por quem dele não necessita, o que subjacente, traduz uma melhoria da qualidade do serviço e benefícios ao nível da eficiência. Acreditamos que esta melhoria da qualidade advém da melhoria das informações prestadas pelos cidadãos, pela importância do processo e do maior incentivo para a realização do trabalho policial.

1.5. Receitas públicas tributárias: impostos, taxas e contribuições

Para que o Estado possa dedicar-se à produção e aquisição de bens públicos que sirvam os interesses dos seus cidadãos e desta forma o bem-estar coletivo, é necessário que existam receitas tributárias, principalmente impostos, taxas e contribuições.

Os primeiros tiveram como percussor, segundo Catarino (2012), o liberalismo, sendo conotados naquela época, com os ideais de *igualdade relativa* (justiça distributiva - distribuição equitativa de responsabilidades e benefícios), transformando o imposto como a principal fonte de financiamento do Estado, abandonando-se a conceção de *igualdade absoluta*. Presentemente, pode-se descrever o imposto “como uma prestação patrimonial, definitiva, unilateral ou sem contraprestação, estabelecida por lei ou coativa, a favor de

entidades que exerçam tarefas ou funções públicas e para satisfação de fins públicos, que não constitui sanção pela prática de atos ilícitos” Catarino (2012: 405).

Quanto à taxa define-se como “uma prestação tributária (ou tributo) que pressupõe, ou dá origem a, uma *contraprestação específica*, resultante de uma relação concreta (que pode ser ou não de benefício) entre o contribuinte e um bem ou um serviço público” (Franco, 1999b: 63-64). A taxa é assim uma prestação patrimonial, que se traduz efetivamente numa receita pública, podendo ser estabelecida por lei ou coativamente, de modo bilateral, geralmente segundo uma lógica de utilidade. Estas taxas podem ser estabelecidas com diferentes fundamentos, nomeadamente como contrapartida do usufruto de um bem público, prestação de um serviço público, ou pela remoção de uma interdição jurídica ao exercício de atividades particulares (Catarino, 2012). A utilização de um bem de domínio público, não se traduz num serviço, mas sim num ato de utilização que origina a obrigação de pagar, pelo que corresponde a uma taxa nominal, pelo uso comum do bem nominal (Franco, 1999b). Segundo Ribeiro (2011: 253) “só podem ser cobradas taxas pela utilização de bens semipúblicos, i.e., de bens públicos que – além de satisfazerem, como todos, necessidades colectivas – satisfazem necessidades individuais”. A prestação de um serviço público ocorre, por exemplo, “nas custas judiciais, motivadas pelo facto de ambas as partes se poderem socorrer do tribunal” (Franco, 1999b: 64). Todavia, o facto de se estabelecer esta relação com o sistema judicial, não implica necessariamente, que o contribuinte aufera de um benefício, pois o resultado desta ligação pode originar benefícios ou prejuízos para o requerente, sendo que quem é condenado pelo tribunal deve pagar as custas processuais.

Por fim, existe a modalidade de remoção, através de atos administrativos, de oposições jurídicas a determinados atos particulares, através de licenças, que justifica pela sua utilidade o embolso de uma quantia monetária (Franco, 1999b).

Relativamente à lógica de aplicação das taxas, acreditamos que possam ser empregues através das seguintes lógicas: (1) moderação do consumo; (2) copagamento; (3) cobertura integral dos custos (“utilizador-pagador”); (4) lucrativa (taxa “parafiscal”).

Como possível receita tributária, existe também a modalidade das contribuições, que, segundo Catarino (2012: 406), “são impostos ou, mais rigorosamente, são impostos especiais, devidas pelos maiores encargos ou despesas que a atividade económica privada dos particulares provoca na atividade dos entes públicos”. Esta figura não é muito lavrada na doutrina, nem muito empregue em Portugal, sendo uma situação geral, individualizável e anormal, que justifica a aplicação de uma prestação tributária (Franco, 1999b).

1.5.1. Custas processuais

Em Portugal existe o entendimento de que vigora a regra da onerosidade do exercício do direito e acesso à justiça através dos tribunais, tal como comprovámos, pela existência do RCP¹⁴, que prevê as custas processuais enquanto despesas da tramitação do processo. As custas processuais são o somatório de todas as despesas que as partes interessadas têm de efetuar para que o processo seja conduzido a tribunal, compreendendo a taxa de justiça, os encargos e as custas de parte. Estas custas vão sendo liquidadas ao longo do processo, e não apenas no início do mesmo, constituindo uma antecipação das custas finais, aplicando-se nos tribunais judiciais, administrativos e fiscais.

Como tipos de custos abrangidos pelas custas processuais temos então:

- a) Taxa de justiça – é o valor que cada parte deve fornecer, por cada processo, como contrapartida da prestação do serviço público de justiça, proporcionado pelos tribunais (é fixado em função do valor e complexidade do processo);
- b) Encargos – pagamentos efetuados ao Estado, como reembolso de diversos tipos de despesa resultantes da condução do processo (concessão de apoio judiciário, diligências efetuadas pelas FS, compensações devidas a testemunhas, etc.);
- c) Custas de parte – despesas que cada interveniente efetua no âmbito do impulso e respetivo progresso do processo, e pelas quais tem direito a ser compensado, englobando impreterivelmente os custos anteriores.

O fundamento de existência deste tipo de custas não é dificultar, ou mesmo impedir, o direito de ação ou de defesa com recurso aos serviços prestados pelos tribunais, até porque subsistem mecanismos de apoio judiciário¹⁵ para situações de debilidade económica ou em razão de outras condições sociais e culturais. As custas judiciais aplicam-se à semelhança das taxas moderadoras da saúde, que visam completar as medidas reguladoras do uso dos serviços de saúde, dificultando o seu benefício por quem deles não necessita. No mesmo âmbito, as custas processuais têm o mesmo propósito, não sendo seu objetivo suportar as necessidades financeiras do sistema judicial português.

Assim, as custas processuais são receitas, aplicadas nos moldes de taxa, nunca de impostos, empregues na ótica de moderação do consumo, i.e., visando dificultar e demover o recurso aos serviços prestados pelos tribunais aos cidadãos que não necessitam destes serviços, garantindo qualidade de serviço a quem deles necessite efetivamente.

¹⁴ Aprovado pelo DL n.º 34/2008 de 26 de fevereiro, atualizada pela Lei n.º 7/2012, de 26 de março e pela Retificação n.º 16/2012, de 26 de março.

¹⁵ Previsto no art.º 4 do RCP e no ADT, aprovado pela Lei n.º 34/2004 de 29 de julho, com a redação da Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto.

Cap. 2 – A PSP e o fenómeno criminal em Portugal

2.1. A caracterização e organização da PSP

De acordo com a lei que aprova a sua orgânica, Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto, a PSP é “uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”, possuindo como missão o exposto na Figura 5, de acordo com os termos da Constituição e da lei, que estão sustentados no art.º 272.º, n.º 1 da Lei Fundamental, com a epígrafe *Polícia*, e no art.º 1.º, n.º 2 da LOPSP.

Atendendo ao facto de na CRP a disposição que prevê a definição de Polícia se encontrar inserida no Título IX, designado *Administração Pública*, a atividade da PSP enquadra-se inevitavelmente nos trâmites de funcionamento da administração pública, considerando-se assim como atribuição da PSP garantir “a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”¹⁶.

Fonte: Elaboração própria segundo o art.º 272.º n.º 1 da CRP



Figura 5. A missão da PSP

A PSP é uma FS que depende do membro de Governo responsável pela área da administração interna, i.e., o Ministro da Administração Interna, sendo a sua organização única em todo o território nacional, conforme consta no art.º 2.º da LOPSP. Quanto às suas atribuições, para além das consagradas na CRP, encontram-se especialmente expressas na lei supracitada, mas também em legislação concernente à segurança interna, estado de sítio e de emergência, proteção civil e à investigação criminal.

Dada a diversidade de atribuições e situações em que atua, pode-se afirmar que a PSP consiste “num dos organismos estatais mais conectados com a vida social do povo português e uma das faces mais visíveis da actividade da Administração Pública” (Clemente, 1998: 19).

Todavia, estas competências e toda e quaisquer atividade preconizada pela PSP deve ser fundamentada nos preceitos jurídicos, subordinados aos princípios do Estado

¹⁶ Cf. art.º 266.º, n.º1 da CRP.

democrático, respeitando os DLG dos cidadãos e na plena observância das regras gerais de atuação policial¹⁷.

Não estando ainda concretizada uma definição precisa do que é a Polícia, apesar das caracterizações constante na lei, recordamos, de entre os vários autores que se debruçaram sobre esta matéria, a visão de Sérvulo Correia. Este autor define a Polícia como atividade da administração pública “que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais” (Correia, 1994: 393). Já para Marcello Caetano (1990: 1150), a Polícia é “o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”.

Sintetizando, podemos descrever a Polícia, mais concretamente a PSP, como um órgão integrante da administração pública que, inserido num Estado de direito democrático, “está ao serviço do bem-comum da sociedade, garantindo o pleno respeito pelos direitos fundamentais de cada ser humano” (Clemente, 2000: 21), intervindo de acordo com a prossecução do interesse público e dos princípios e regras que regulam a atividade policial.

Porém, mesmo com estes contributos continua a não existir uma definição translúcida de Polícia, e segundo Clemente (2006: 19-20) esta tarefa “afigura-se impossível, face à dinâmica e à complexidade do fenómeno policial, que abrange desde a formação cívica até à repressão da micro-criminalidade”.

2.1.1. Princípio da prossecução do interesse público

Um dos princípios pelo qual se rege a atividade policial é o da prossecução do interesse público, princípio previsto constitucionalmente nos termos do art.º 266.º, n.º 1, onde se institui que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Com um conteúdo análogo, também o CPA prevê este princípio, declarando-se no seu art.º 4 que “compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e

¹⁷ Enquanto princípios que regem sempre a atividade policial podemos contemplar: princípio da legalidade; princípio da constitucionalidade; princípio da igualdade; princípio da duração provisória das medidas de Polícia; princípio do respeito pelos direitos fundamentais; princípio da singularidade e personalidade da atuação; princípio da proibição do excesso; princípio da tipicidade; princípio da boa-fé; princípio democrático; princípio da lealdade; princípio da Justiça; princípio de prossecução do interesse público e princípio da verdade material, que se encontram previstos e definidos em vários preceitos legais.

interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Está também previsto no art.º 269.º, n.º 1 da Lei Fundamental, que os trabalhadores da administração pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas “estão exclusivamente ao serviço do interesse público”.

Todavia, observados estes preceitos apenas se constata a formulação de dois princípios elementares, designadamente o da prossecução do interesse público e o do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, encontrando-se omissos o significado do que realmente constitui interesse público. Para fazer a distinção entre o que é interesse público e o que não é, temos de nos socorrer da doutrina, uma vez que este conceito está carregado de um cariz excessivamente subjetivo, variando segundo o contexto e a própria cultura. Desta forma, as visões e alegações sobre o que engloba o interesse público não são unânimes, resultando em distintas interpretações.

Por nos encontrarmos num Estado de direito democrático, a visão destes dois princípios não pode, nem deve, ser encarada isoladamente, pois “encontram-se indissolúvelmente ligados, não sendo possível, sob pena de ilegalidade, a realização do interesse público sem a devida consideração dos direitos e interesses legítimos dos particulares” (Amaral, 1998: 41).

Na demanda da definição de interesse público seguiu-se o sentido atribuído por Freitas do Amaral (2001: 35), quando designa este, *lato sensu*, como “o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum”, sendo que *stricto sensu* desempenha “a esfera das necessidades a que a iniciativa privada não pode responder e que são vitais para a comunidade na sua totalidade e para cada um dos seus membros”.

Para complementar, apoiando a visão de Soares (1995), podemos diferenciar interesse público primário de interesses públicos secundários, sendo o primeiro aquele cuja definição e satisfação compete aos órgãos governativos do Estado, no desempenho das funções política e legislativa, ou seja, o bem comum nacional. Quanto aos interesses públicos secundários são definidos pelo legislador, mas a sua satisfação cabe à administração pública no desempenho da sua função administrativa.

Em termos jurídicos, é reconhecida a dificuldade em definir o que é interesse público, estando patente no Acórdão nº 0269/02 do STA de 06 de Abril de 2006 que é um “conceito jurídico indeterminado, gozando a Administração, neste domínio, de liberdade de escolha do elemento ou elementos atendíveis para o preenchimento de tal tipo de conceito”.

Enveredando por uma análise sob o prisma económico, embora pareça tautológico, podemos deduzir o que de facto é interesse público justamente como o que a maioria

considera como tal, ou seja, a forma prática de definir algo como de interesse público é um processo de votação nas urnas (Pereira, 2012). Assim, o sufrágio maioritário representará não a vontade de todos, mas a de grande maioria dos cidadãos.

O sentido que atribuímos à perspectiva de interesse público é a de ser um conceito indeterminado e relativo, que varia com o tempo, com a cultura e com o próprio desenvolvimento intelectual dos Homens. Na prática, para se poder verificar se este conceito é preenchido têm de se considerar vários aspetos, mas a seleção dos aspetos a serem ponderados goza inevitavelmente de um poder discricionário.

Atevemo-nos a definir o interesse público em termos gerais, como o interesse coletivo, i.e., tudo aquilo que é considerado benéfico e do interesse geral de determinada comunidade, ainda que nem todos os cidadãos o visionem como tal, ou que simplesmente beneficie uma parte dos cidadãos, como mero somatório dos interesses próprios de cada indivíduo, garantindo-se nesse caso que não prejudica os demais. Ainda assim, permanece como um conceito extremamente subjetivo, que varia consoante a discricionariedade dos que a ele se referem, apesar de todos identificarem interesse público como o *bem-comum*.

2.1.2. Processo de formalização das queixas-crime

A formalização das queixas-crime pelas Polícias, especificamente pela PSP é um processo de interação entre dois atores, designadamente a PSP enquanto instituição pública e o cidadão, ou pessoa coletiva que seja representada legalmente por mandatário.

Na perceção do público em geral é recorrente referirem-se indiferentemente a denúncia e a queixa-crime, mas devemos ter presente que são dois conceitos distintos, embora ambos constituam petições iniciais da ação penal. A denúncia alude, principalmente, aos crimes públicos, sendo a comunicação da convicção do preenchimento dos elementos que constituem um crime. Qualquer pessoa tem legitimidade e a faculdade para efetuar uma denúncia, sendo esse procedimento obrigatório para as entidades policiais e funcionários¹⁸ na aceção do CP. No caso dos particulares, não recai sobre estes nenhuma imposição para que procedam forçosamente à denúncia, e em qualquer dos casos essa denúncia pode ser formalizada ainda que não se conheçam os agentes do crime, i.e., os autores.

A queixa-crime é a denominação atribuída pela lei à petição inicial formulada pelos ofendidos ou pessoas a quem a lei confere legitimidade para tal¹⁹, para promoção da ação

¹⁸ Cf. art.º 386.º do CP e art.º 245.º do CPP.

¹⁹ Cf. art.º 49.º a 52.º do CPP.

penal e reporta-se aos crimes particulares e semipúblicos, ou seja, aos crimes pelos quais não se pode promover oficiosamente o processo penal.

Segundo os artigos 49.º e 50.º do CPP, para promoção do processo em crimes semipúblicos é exigido a existência de uma queixa por *quem de direito*, sendo acrescida a necessidade de constituição de assistente nos crimes particulares. Em ambos os casos o MP só tem legitimidade para promover o processo depois de quem possuir legitimidade para o fazer, expressar que deseja procedimento criminal. Como refere Robalo (2003: 20), “a formalização da queixa pode ser realizada, pelo titular do direito respetivo, por mandatário judicial ou por mandatário não judicial munido de poderes especiais, conforme consignado na legislação, no espaço de 6 meses”. De acordo com o art.º 115.º do CP, após este prazo o direito para desejar procedimento criminal contra os autores do crime extingue-se, não havendo promoção do processo.

Existe também o conceito de participação, mas esta é mais uma espécie de ato administrativo, através do qual se vai transmitir ao MP a notícia de um crime ocorrido no exercício das funções ou por causa delas, no que se refere à denúncia obrigatória do art.º 242.º do CPP.

A materialização das queixas-crime pode ser feita oralmente²⁰, sendo neste caso reduzida a escrito pelas entidades competentes, designadamente as autoridades policiais, que no caso da PSP são elementos da categoria de Chefe ou de Agente, geralmente no exercício das funções de GS, ou eventualmente adstritos ao patrulhamento policial, auto ou apeado. Deste modo, a formalização das queixas é efetuada através dos serviços da Polícia, sendo corporalizadas em peças de expediente policial, que posteriormente serão remetidas ao tribunal competente, depois de ocorridos os procedimentos constantes no Anexo I.

Antes de examinarmos a atividade dos GS, enquanto núcleo capital da atuação policial respeitante ao processo analisado, uma vez que são o primeiro contacto formal com o cidadão na qualidade de participante ou lesado/ofendido, importa apresentar sinteticamente a estrutura organizacional e hierárquica em que decorre este serviço.

A organização e competências dos diferentes órgãos, serviços e subunidades da PSP são estipuladas pela LOPSP e por Portaria do MAI²¹, definindo no seu art.º 3.º, n.º 1 que é fixado por despacho do Diretor Nacional da PSP a estrutura dos serviços, as

²⁰ Esta forma encontra-se prevista no art.º 246.º do CPP.

²¹ Portaria n.º 434/2008 de 18 de Junho de 2008, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 02/2009 de 2 de Janeiro de 2009, de acordo com os art.º 48.º e 49.º da LOPSP.

respetivas competências e os postos ou categorias dos cargos de chefia ou coordenação e a estrutura de comando e serviços das subunidades dos comandos territoriais.

Estas características estão expressas no Despacho 20/GDN/2009 e de acordo com o art.º 38.º da LOPSP, as subunidades da PSP são a divisão policial e a esquadra, esta última com uma estrutura mais elementar, englobando apenas a vertente operacional, sendo neste tipo de subunidade que os GS supramencionados desempenham as suas funções. Embora, a estrutura da esquadra varie consoante seja de competência territorial ou específica²², destacada ou integrada, centremo-nos apenas nas de competência territorial integradas, que têm como estrutura o modelo do Anexo II, pois o processo nas restantes subunidades é idêntico.

Nesta subunidade, os GS são responsáveis, de entre as atividades que lhes são incumbidas, pelo atendimento ao público, ou seja, “receber todos os cidadãos” que se dirijam à esquadra e “informar, encaminhar ou dar resposta ao cidadão”, consoante as suas solicitações, podendo assim resultar em *inputs* dos seguintes tipos: “reclamações; requisições; pedidos de informação; denúncias; queixas; pedidos de auxílio; e informações” (Correia, 2005: 27).

De entre estes diversos *input's*, nem todos são registados por escrito, ou seja, convertidos em expediente policial, mas a atenção recairá somente no objeto de estudo – queixas-crime – procedimento esse que tem obrigatoriamente de ser registado por escrito. Embora este expediente em condições normais seja de seguida aprovado ou indeferido pelo comandante de Esquadra e *a posteriori* pelo comandante de Divisão, o que acarreta evidentemente elevados custos (trabalho, recursos, tempo, transporte, etc.), a nossa análise do custo padrão da queixa centrar-se-á principalmente na primeira fase do processo, onde intervêm somente os GS, por ser um serviço instantaneamente conectado à formalização de queixas-crime.

2.2. Natureza dos crimes

Em termos formais, um crime é uma ação ou um facto típico, ilícito e culposos, sendo em termos de conceito material um “comportamento humano que lesa ou põe em perigo de lesão” bens jurídicos (Silva, 2001: 16). Neste sentido, seguimos o mesmo autor ao considerar estes bens jurídicos como valores essenciais, vitais e imprescindíveis para a

²² As subunidades de competência territorial destinam-se ao cumprimento da missão genérica atribuída à PSP na respetiva área de jurisdição, enquanto as de competência específica têm como principal missão o desempenho de funções específicas, em áreas de competência policial consideradas sensíveis e que requerem um elevado grau de especialização.

convivência em sociedade que pela sua importância são tutelados e protegidos pela norma penal.

Como verificámos, existem duas formas de se iniciar um processo-crime em Portugal: a promoção da ação penal é efetuada pelo MP, independentemente da vontade do ofendido, ou é necessário que haja desejo de procedimento criminal, no caso de crimes não públicos. Devido a esta realidade, podemos afirmar que o princípio da promoção processual²³ encontra-se limitado pela natureza do crime em si, i.e., pela existência de crimes com natureza pública, semipública e particular (Dias, 2001).

Basicamente, são crimes públicos todos aqueles que o CPP não define como semipúblicos ou particulares, i.e., em que não se impõe a existência de uma queixa, ou mesmo de acusação particular para que o MP promova oficiosamente o processo. Apesar do MP, pelo art.º 53.º, n.º 2 al. a) do CPP, não ser obrigado a instaurar um processo, devido à autonomia que possui, a notícia do crime dá sempre lugar à abertura de inquérito, conforme art.º 262.º, n.º 2 do CPP, não se admitindo que o cidadão desista do procedimento, exceto nos crimes particulares e semipúblicos. Deste modo, em crimes públicos o processo pode decorrer sem qualquer limitação, mesmo que esteja contra a vontade do titular dos interesses ofendidos.

No caso dos crimes não públicos, para que se promova oficiosamente o processo é necessário, como já verificado, a existência de queixa, ou de queixa e dedução de acusação particular, caso se trate de crime semipúblico ou particular, respetivamente. De acordo com Pinto (2001) estas condicionantes radicam na especial natureza dos valores colocados em causa pelos crimes e pela diminuta gravidade da infração praticada.

Segundo Neto (1995), neste tipo de crimes, a gravidade da infração e os valores postos em causa são tão particulares que não podemos considerar que haja uma direta afetação dos valores da sociedade. Aliado a este entendimento, surge a possibilidade de a eventual promoção do processo ser mais prejudicial, afetando a esfera íntima do ofendido, do que os próprios valores e bens jurídicos violados em consequência do ilícito, como acontece, a título de exemplo, em certos casos de furto ou crimes sexuais entre familiares.

Assim se depreende que os crimes públicos sejam considerados mais graves que os restantes, envolvendo a própria criminalidade considerada violenta e grave²⁴, atingindo de tal forma os valores da comunidade, em termos de consequência e gravidade, que esta não pode ficar indiferente a tais infrações, existindo um interesse da sociedade, *lato sensu*, de

²³ Este princípio encontra-se previsto no art.º 48.º do CPP.

²⁴ Cf. art.º 1.º al. j) a m) do CPP.

punir os seus autores, justificando-se assim a legitimidade do MP em promover autonomamente o processo.

Todavia, independentemente da natureza do crime, a atuação da PSP rege-se pelo princípio da máxima admissibilidade das queixas, pelo que todas as informações ou solicitações por parte dos cidadãos são transportas para suporte físico, atribuindo-se um NPP, podendo ainda ser atribuído analogamente um NUIPC, caso se trate de um crime público ou, não o sendo, se houver conjuntamente a formalização do desejo de procedimento criminal. Em alguns departamentos policiais, por entendimento de determinadas comarcas judiciais, é atribuído NUIPC a todos as situações que configurem um crime, mesmo que não sejam de natureza pública e não tenha havido desejo de procedimento criminal por parte do ofendido ou a quem seja atribuído esse direito.

Este princípio estatui que todas as notícias ou informações, que se reportem a um possível crime, são redigidas a escrito, mesmo que faltem elementos constitutivos do crime ou aparentemente não haja a tipificação de um crime. O mesmo acontece quando, em consequência dos dados apresentados pelo cidadão serem inexatos ou contraditórios, se suspeite que os factos são falsos ou infundados, reportando-se a queixas de sustentabilidade duvidosa, e com alto teor de minudência jurídica. Nestes casos, mesmo que existam indícios de falso testemunho o OPC tem de receber a denúncia e registá-la oficialmente para depois seguir o circuito normal do processo. Por este raciocínio podemos afirmar que “a natureza dos crimes reveste-se de enorme importância, tanto em termos de atuação policial, tal como em termos dos registos policiais” (Matos, 2009: 221).

2.3. Evolução do fenómeno criminal

De modo a se obter uma perceção do problema de estudo apresentado, procedeu-se a uma breve contextualização e análise diacrónica e sincrónica do fenómeno criminal em Portugal, através das estatísticas oficiais de justiça²⁵, sendo estas atualmente realizadas pela DGPJ tendo “como missão assegurar a recolha, utilização, tratamento e análise da informação estatística da justiça e promover a difusão dos respetivos resultados, no quadro de sistema estatístico nacional” (Matos, 2009) e dos dados da PSP. Os estudos existentes relativos às estatísticas criminais referem “os incómodos, a burocracia, a longa duração do processo e a ineficácia da justiça, como factores desmotivadores da denúncia de um crime

²⁵ Segundo Ferreira (2007: 2) trata-se de “informação que é recolhida e processada por organismos oficiais (autoridades policiais, judiciais e prisionais) que permite captar e descrever, de forma extensiva, o conjunto de ocorrências que é participado, investigado e julgado, bem como algumas características sociodemográficas de arguidos e condenados”.

e que tendem a desencadear uma reacção de passividade nas vítimas” (Santos et al., 2002), sobretudo quando estão em causa delitos de pequena e média criminalidade.

Deste modo, qualquer análise estatística do fenómeno criminal, não engloba as denominadas cifras negras, ou seja, os crimes que não chegam a ser do conhecimento público, por não serem comunicados aos OPC, e que por inerência também não são registados pelas instâncias judiciais. Antes de se proceder a qualquer análise não abdicamos de elucidar duas questões que se poderão levantar, assinaladamente a representatividade e a fiabilidade das estatísticas da justiça.

Estamos cientes que as estatísticas oficiais da criminalidade não representam a criminalidade real, mas apenas a criminalidade aparente, que traduz somente os crimes participados às autoridades policiais ou decorrentes da sua intervenção e investigação, estando a criminalidade recenseada dependente de inúmeros fatores, de entre os quais se destacam a propensão das vítimas em denunciar os infratores, o tipo e natureza do crime, o método de recolha e processamento dos dados e a forma de atuar da Polícia, entre outros (Matos, 2009).

Quanto à segunda questão, não podemos assegurar a total fiabilidade dos dados, pois resultam de uma interpretação e procedimentos de extrema complexidade, nos quais podem ocorrer imprecisões e incorretas classificações, só corrigidas com o decorrer das investigações. Todavia, os processos de tratamento deste tipo de dados foram sendo aperfeiçoados ao longo dos tempos, permitindo atualmente obter uma perspetiva da criminalidade registada com uma exatidão claramente aceitável dos dados obtidos.

Salienta-se assim, que a análise seguidamente efetuada, com recurso aos dados provenientes da DGPJ, reporta-se à criminalidade registada, e não à criminalidade real, uma vez que não é enquadrada a criminalidade não denunciada, sobretudo referente à pequena e média criminalidade, que não chega ao conhecimento das instâncias formais existentes para o controlo social do crime, devendo ser interpretada com ligeira precaução.

Observando a evolução dos crimes registados na última década, patente no Gráfico 1, constante no Anexo III, verifica-se uma variação moderada, traduzindo contudo uma tendência de crescimento não constante do número de crimes registados pelas autoridades policiais, que em média traduz um aumento de 3.460 registos de crime a cada ano.

Analisando somente o período mais recente (5 anos), de 2008 até 2012 verifica-se uma diminuição gradual do número total de crimes registados, demonstrando uma clara

propensão para a diminuição, numa média de menos 6.776 a cada ano, o que culmina com numa diferença de menos 27.105 registos de 2008 para 2012, i.e., uma redução de 6,28%.

Analisando exclusivamente a informação referente à criminalidade do último ano disponível (2012) verifica-se que mais de metade dos crimes englobam-se na categoria de crimes contra o património, com um total de 219.077 registos, como é notório pela observação do Gráfico 2 *in* Anexo IV. Em segundo lugar está a criminalidade exercida contra pessoas, no total de 21,45 % da criminalidade, seguido dos crimes contra a vida em sociedade (13,12% das ocorrências) e dos crimes previstos *fora* do CP, em legislação avulsa (9,62%). Note-se que os crimes contra o Estado e contra a identidade cultural e integridade pessoal constituem valores residuais, com 6.823 e 7 registos, respetivamente.

Como a hipótese de estudo apresentada – tributação das queixas apresentadas à Polícia – apenas se refere aos crimes particulares e semipúblicos, a análise das estatísticas da justiça deverá, forçosamente, contemplar a dimensão destes crimes em Portugal. Apesar de ser este o ensejo, deparamo-nos com uma grande dificuldade, designadamente o facto das estatísticas oficiais disponibilizadas pela DG PJ não discriminarem os crimes consoante a sua natureza, mas somente por categorias e tipificação.

Pela importância de conhecer a dimensão deste tipo de crimes conjugou-se as estatísticas da justiça com a tipificação do CP, de modo a distinguirmos os crimes consoante a sua natureza, conforme consta no Anexo V. Os resultados obtidos devem ser analisados acriticamente visto que nem sempre a natureza do crime é linear com a sua tipificação, podendo variar consoante algumas circunstâncias particulares. Ainda assim, classificámos os vários tipos de crime pela sua natureza, optando por considerar em casos dúbios, sem natureza precisa, a situação considerada mais frequente, obtendo os resultados verificáveis no Gráfico 3.

Não é invulgar afirmar-se que a grande maioria dos crimes são públicos, mas tal realidade não é verídica, pelo menos atualmente em Portugal e segundo estes dados. Ao contrário do que é por vezes reiterado, analisando-se as estatísticas oficiais dos últimos cinco anos disponíveis, verifica-se que os crimes de natureza pública não têm uma dimensão muito superior ao conjunto de crimes particulares e semipúblicos.

É patente uma variação do peso relativo aos crimes públicos, mas que analisada a média de 5 anos até apresenta uma tendência de diminuição de 0,11% ao ano, diminuição efetiva verificada a partir de 2010, atingindo em 2012 o valor de 52,08 % do total de crimes registados oficialmente, como consta no Gráfico 3. Em relação aos crimes particulares, a sua dimensão relativa é muito diminuta, não alcançando em nenhum dos

anos um valor superior a 2 %, e apresentando uma tendência de diminuição do peso relativo, situada numa média de redução de 0,09% anualmente. Já os crimes semipúblicos apresentaram valores não excessivamente distantes dos valores dos crimes públicos, apresentando uma tendência de incremento de 0,2% anualmente, tendência verificada efetivamente a partir de 2010.

Em 2012 a diferença entre crimes públicos e não públicos foi de apenas 4,16%, representado os primeiros apenas 52,08%, significando que, em média, por cada 100 crimes que são do conhecimento público, 52 crimes são de natureza pública, o que de facto não se traduz em nenhuma maioria. Se aliados a estes resultados se apreciar o facto de que os “crimes de menor gravidade estarão [mais] subvalorizados nas estatísticas oficiais, do que a criminalidade mais violenta e gravosa” (Matos, 2009: 213) podemos afirmar que as imprecisões de representatividade das estatísticas oficiais são em detrimento do peso relativo dos crimes particulares e semipúblicos, sendo claramente verosímil que na criminalidade efetiva tenham uma dimensão muito superior.

Por estes dados, a existência dos crimes semipúblicos e particulares não pode ser estigmatizada, nem desvalorizada, pois comportam grande parte do total da criminalidade em Portugal, apresentando especificamente em 2012, 193.995 ocorrências de crime, efetivamente registados nas instâncias judiciais, i.e., sem contabilizar as cifras negras.

Se além das estatísticas oficiais, divulgarmos os dados da PSP, o nosso argumento adquire uma sustentabilidade colossal, pois ao se considerar os registos em que o procedimento criminal não foi formalizado, circunstância extremamente relevante para o tratamento processual nos crimes não públicos, estes crimes obtêm um peso relativo distinto. Parte das cifras negras que antes estavam omissas, por não *chegarem* a tribunal, são agora consideradas, ainda que esteja em causa apenas os registos da PSP, conforme Anexo VI e VII, dados que apenas são possíveis pela ferramenta que constitui o SEI.

Verificamos que, relativamente à natureza do crime, a maioria dos registos é relativo a crimes semipúblicos, sempre acima dos 62% do total, sendo esse valor em 2012 de 63,94%, o que equivale a 195.559 peças de expediente. Todavia, nem todo este serviço prestado pela PSP é transfigurado em processos enviados para tribunal porque, em média (2007 a 2012), em 54,19% desses processos não há desejo de procedimento criminal, sendo que em 2012 houve 94.594 registos com esta indicação, só na PSP. A mesma realidade verifica-se nos crimes particulares, pelo que em 53,35% dos processos, não há desejo de procedimento criminal, embora este tipo de crime tenha uma dimensão reduzida no total de crimes registados. Já para os crimes públicos constata-se que o seu peso nas

estatísticas oficiais não é real, pois considerando o total de registos da PSP, independente de seguirem ou não para tribunal, não representam acima dos 36%, sendo que neste caso, atendendo ao definido pelo legislador, o processo segue independentemente do procedimento criminal desejado. Conclui-se que o volume de trabalho na admissão de queixas de crimes semipúblicos é extremamente significativo, constituindo a maioria dos crimes registados pela PSP, logo a sua importância não deve, nem pode, ser desprezada.

Assim, contatam-se dois factos proeminentes, nomeadamente que os registos de crimes semipúblicos são claramente superiores aos de crimes públicos, e que num volume extremamente significativo destas queixas não se efetiva o procedimento criminal, resultando no não prosseguimento do processo, independentemente de ser enviado ou não, para tribunal, pela Polícia, o que constitui custos *improdutivos* para o Estado. Nestes custos consideramos não só os custos económicos, mas também o prejuízo para a segurança pública, pois o efetivo policial enquanto estiver empenhado nestas obrigações não está a desenvolver outras atividades de maior relevo para o sentimento de segurança. Embora não se tenha analisado dados da GNR, podemos encarar que, no geral o volume de trabalho materializado exclusivamente em processos-crime que seguem para o MP é considerável, como se verifica pelo Gráfico 9 *in* Anexo VIII, onde se constata que esta entidade é geralmente responsável por cerca de 40% dos processos-crime movimentados pelas polícias, sendo que a realidade da PSP se situa geralmente acima de 50%.

2.4. Realidade processual

Analisando agora o movimento dos processos de inquérito por parte dos serviços do MP, através de dados disponibilizados pela DGPI e informação recolhida nos RSMP, de 2005 a 2011, verificável nos Anexos IX a XI, encontramos informação que deve ser extraída e analisada pois poderá evidenciar, ou não, a ineficácia em termos processuais da justiça portuguesa, no que aos inquéritos-crime concerne.

Observando o Anexo IX constata-se que o número de processos arquivados, de 2005 a 2011, não tem tido um crescimento exponencial apesar de uma tendência de aumento, situado numa média de mais 13.669 processos arquivados a cada ano, em termos absolutos, sendo que em termos relativos representa um acréscimo de 1,11%. Verifica-se um elevado número de processos arquivados nestes sete anos, representando 75,58% do total de processos findos, que ocorre sobretudo com base nos art.º 277.^{o26} e 280.^{o27} do CPP,

²⁶ Artigo 277.º - *Arquivamento do inquérito.*

²⁷ Artigo 280.º - *Arquivamento em caso de dispensa da pena.*

mas principalmente pelo primeiro, i.e., essencialmente a inexistência de crime ou falta de provas. Considerando apenas os dados relativos a 2011, último ano disponível, os processos arquivados com base somente no artigo 277.º do CPP representaram 77,11% (438.240) do total de processos findos (568.342), como se certifica no Quadro 2 (Anexo X).

Este considerável volume de processos arquivados, verificado constantemente nestes sete anos, resulta naturalmente, como logicamente se depreende, num encargo de dimensão considerável, pois antes do ocorrer o arquivamento existe um conjunto de procedimentos executados pelos tribunais e OPC, que acarretam custos. Assim, diminuir o grau de improdutividade, traduzida na ineficácia de processos arquivados, deve ser uma preocupação do Estado, fundamentada numa necessidade de racionalidade económica, salvaguardando contudo a subsistência e qualidade do sistema de justiça em Portugal.

A mesma realidade pode ser observada com mais detalhe pelos dados da DGPIJ, Anexo XI, onde se afere que, de todos os inquéritos-crime findos em 2011, aproximadamente 48,4 % resultou em arquivamento por falta de pressupostos legais, valores que se têm verificado nos últimos três anos. Salientasse também que existe um grande número de desistências dos inquéritos-crime, 31.953 só no ano de 2011, e de arquivamento fundamentado com a inexistência de crime, em 11.485 dos casos, em igual período, o que representa em conjunto 7,65% de todos os processos criminais findos no ano de 2011.

Este problema toma proporções de maior envergadura se considerarmos todos os inquéritos-crime que têm como termo de processo “sem decisão de fundo”, pois em 2011 foram 433.334, representado assim 76.32% do número total de inquéritos-crime finalizados, tal como se verifica nos dados dos RSMP. Estes valores, pouco têm variado desde 2007, sendo que nestes últimos 5 anos o valor mais baixo foi de 73,21%, ocorrido em 2009, comprovando-se que se trata de um fenómeno estável e não apenas sazonal.

Apesar de esta análise estatística poder ser ainda mais escrutinada, pois disponibilizam-se aqui dados para tal, é suficientemente nítido a existência de uma disjunção entre os processos que são movimentados pelos serviços do MP e os que são finalizados com acusação, sendo que se compararmos estes números com o número de ocorrências criminais registados pela Polícia, sendo que neste caso apenas foi possível averiguar a realidade da PSP, então o fosso é assombroso, demonstrando inevitavelmente ineficácia e ineficiência do sistema de justiça portuguesa, embora o mesmo não se deva reger exclusivamente, ou tendencialmente, por critérios económico-financeiros.

Cap. 3 – O acesso à justiça e as queixas apresentadas à Polícia

3.1. Princípio do livre acesso à justiça

Atualmente são amplamente discutidos na opinião pública vários temas relativos à justiça em Portugal, devido a diversos casos de justiça mediáticos, naquilo que é designado por Santos (2005) de *justiça dramática*, i.e., aquela que é explorada pelos órgãos de comunicação social. A conceção de livre acesso à justiça é muito ampla e passível de interpretações diversas, sendo necessário valermos-nos do enquadramento legal, do contexto e da própria hermenêutica imbuída nesta temática, para definirmos este princípio, pois o conceito é deveras extenso e pode ser abordado sob diversas perspetivas.

Os fundamentos do livre acesso à justiça estão plasmados na CEDH, assinada a 4 de novembro de 1950²⁸, na primeira parte do n.º 1 do art.º 6.^º²⁹, referindo-se tanto a processos de direito civil como de natureza criminal, e constitucionalmente no art.º 20.º, n.º 1 da CRP. Neste último preceito, consta que “a todos é assegurado o acesso ao Direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”. Porém, o termo presente na CRP é o do acesso ao direito e não do acesso à justiça, sendo necessário aferir se nos encontramos perante princípios análogos ou não.

Segundo Duarte (2007: 2), “falar de acesso ao direito não é uma qualquer tradução do acesso à justiça”, pelo que o acesso ao direito é um conceito muito mais amplo. No entendimento da autora, com o qual concordamos, o acesso ao direito engloba igualmente o direito à informação, ao patrocínio judiciário e à consulta jurídica, enquanto que o acesso à justiça depende da primeira conceção, pois traduz-se no efetivo recurso aos tribunais, i.e., a obtenção de uma decisão jurídica em resposta a um litígio relevante de igual natureza.

Interessa também salientar o sentido atribuído por Lima (1990: 672) ao referir que o direito de acesso à justiça “não significa que ao cidadão o tribunal reconheça razão ao apreciar o mérito do litígio pendente”, tratando-se no entanto de um direito fundamental que condiciona a defesa de todos os outros direitos. Concebendo que o acesso ao direito e sobretudo à justiça, culminam numa decisão jurídica que surge em resposta a uma contestação ou violação de direitos, este direito é necessariamente uma garantia de primeira linha para a efetivação e respeito por todos os outros direitos fundamentais.

²⁸ Portugal vinculou-se à CEDH em 1978.

²⁹ A primeira parte do n.º1 do art.º 6.º da CEDH refere que: *Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.*

A percepção do acesso à justiça e ao direito “suruiu com a consolidação do Estado-Providência e com a consagração constitucional dos novos direitos económicos e sociais” (Duarte, 2007: 3), sendo contudo um direito não absoluto.

Apesar do direito à justiça possuir uma notável relevância para os cidadãos, existem vários problemas que lhe são automaticamente imputados, sendo que concordamos com Santos (2005: 83) quando afirma que a “ineficiência, morosidade, inacessibilidade e desperdício são os quatro grandes problemas da justiça portuguesa”. Os problemas ao nível macro relacionados com a justiça portuguesa estão identificados nestas quatro áreas, sendo que, peculiarmente, na inacessibilidade da justiça portuguesa, segundo as conclusões de Duarte (2007), sobrevêm obstáculos de natureza económica, social e cultural.

A percepção de que a justiça é dispendiosa, está amplamente disseminada pela opinião pública, facto comprovado por vários estudos³⁰, onde constam as já mencionadas custas processuais, mas também despesas que advêm dos honorários de juizes, advogados, funcionários judiciais e peritos, despesas administrativas, bem como os próprios custos originados pela morosidade dos processos (Duarte, 2007). Quanto às dificuldades de natureza social e cultural, estas devem-se sobretudo à falta de conhecimentos de direito pela maioria dos cidadãos, que não possuem instrução suficiente para analisar o direito da forma mais técnica e meticulosa, de modo a ficarem cientes de quais são os seus direitos.

Embora o princípio do livre acesso à justiça se encontre protegido constitucionalmente, a CRP não consagra, através do art.º 20.º, “um direito de acesso ao direito e aos tribunais gratuito ou tendencialmente gratuito, sendo constitucionalmente admissível o estabelecimento da exigência de uma contrapartida pela prestação dos serviços da administração da justiça” (Miranda e Medeiros, 2005: 180). Assim, o acesso ao tribunal sem discriminação pelos meios económicos não se traduz em gratuidade, sendo-lhe imputado um custo, através do pagamento de taxas e custas processuais, estando patente um encargo económico ao sistema judicial. O que a CRP impõe é somente que sejam “asseguradas às pessoas economicamente carenciadas formas de apoio que viabilizem a tutela dos seus direitos e interesses” (Miranda e Medeiros, 2005: 180), estabelecendo que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos, conceito que é subjetivo e não pode ser dissociado do valor das custas. Assim, o legislador tem ampla margem de discricionariedade para fixar os valores das custas, não devendo

³⁰ Cfr. Santos *et al.* (1996).

contudo impor um valor que impeça o cidadão médio de aceder à justiça (Miranda e Medeiros, 2005).

Deste modo, mesmo ponderando a existência de algumas exceções às custas processuais é inegável que o princípio do livre acesso à justiça na sua mais *pura* significância encontra-se mitigado pela simples existência daquelas, vigorando o princípio da onerosidade do sistema judicial.

3.2. Paradigma da administração e gestão pública

Atendendo ao facto de a PSP ser uma FS com natureza de serviço público³¹, visando a prossecução do interesse público, a sua gestão, em termos globais, insere-se no âmbito da administração pública e rege-se por estes domínios, moldada às suas próprias especificidades.

Desde finais do século anterior que se vem a assistir “a um renovado interesse pelas temáticas da Administração e Gestão Públicas” (Moreira e Alves, 2009), debatendo-se a forma como atuam as organizações públicas e os próprios funcionários públicos, atribuindo-se novamente um enfoque ao papel desempenhado pelo Estado, no âmbito de algumas correntes contemporâneas, direcionadas para o setor público.

Com a crise do Estado Providência surgiram em meados da década de 1970, várias apreciações negativas direcionadas “à dimensão e ao custo do Estado e até à (in)eficácia do intervencionismo governamental e do sector público” (Moreira e Alves, 2009: 18). Estas críticas proporcionaram um clima favorável a alterações no exercício da gestão pública, propondo-se a responsabilização por objetivos e o aumento da eficiência, com base no movimento de *New Public Management*³².

Este movimento defende a privatização dos serviços públicos e foi percecionado como uma solução para diminuir os gastos da administração pública e a excessiva dimensão que o Estado abrangia. Keating (2001), num texto para o *Journal on Budgeting* da OCDE, explica eficazmente as principais características desta corrente, de entre as quais se destacam: (1) preocupação com os resultados, em termos de eficiência, eficácia, qualidade de serviço e ganho para os beneficiários; (2) flexibilidade para explorar mais alternativas económicas para dirigir a oferta pública ou o seu regulamento, incluindo a utilização de instrumentos típicos do setor privado, como a cobrança de taxas utilizador-pagador e a venda de direitos de propriedade; (3) responsabilização pelos resultados.

³¹ Cf. art.º1º, n.º1 da Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto.

³² Embora se possa traduzir este termo para “nova gestão pública”, a maioria dos autores socorre-se do termo algo-saxónico para apelidar este movimento, pelo que seguimos a mesma metodologia.

O *New Public Management* traduz-se num movimento que “acabou por ganhar corpo em muitos países europeus” (Moreira e Alves, 2009: 20), incidindo no tema da gestão pública, constituindo uma alteração ao paradigma das administrações públicas, defendendo que estas devem adotar práticas semelhantes às praticadas no setor privado, para assim alcançarem os objetivos organizacionais pretendidos, de modo mais eficiente.

Todavia, este movimento não é isento de críticas pois segundo Moreira e Alves (2009), censura-se a valorização excessiva dos resultados, por se descuidar o processo de como são obtidas as decisões e o papel de interação e contribuição dos próprios *stakeholders*, tal como a importância ética atribuída a estas questões.

Para ultrapassar estas críticas, existe hoje a proposta de um novo modelo, denominado *New Public Service* que contempla a administração pública de uma outra forma, visando ultrapassar as burocracias e prestar um serviço público de maior qualidade. Se o *New Public Management* foi edificado com base em conceitos económicos e procurando aplicar os princípios do setor privado à gestão pública, numa espécie de privatização, perseguindo a maximização do autointeresse, o *New Public Service* materializa-se na ideia de prossecução do interesse público e da conceção de cidadania.

Segundo Denhardt e Denhardt (2000), as *fundações* deste movimento assentam na cidadania democrática, na ideia de comunidade e do humanismo organizacional, seguindo sete princípios, designadamente: (1) servir em vez de “dirigir”; (2) perseguir o interesse público; (3) pensar estrategicamente, agir democraticamente; (4) servir cidadãos e não consumidores; (5) reconhecer que a *accountability*³³ não é simples; (6) valorizar as pessoas e não apenas a produtividade; (7) valorizar a cidadania e o interesse público em detrimento do empreendedorismo.

O *New Public Service* defende a preocupação da administração pública em garantir inicialmente aos cidadãos uma cidadania plena e esclarecida, própria de uma forma de governo democrático, envolvendo valores, convicções e interesse em ajudar os outros, indo mais além do que o simples autointeresse inerente ao comportamento humano.

Independentemente da corrente contemporânea apreciada, é patente a mudança do paradigma da administração pública, distanciando-se da sua visão clássica, apegada à normatividade como critério de decisão, sendo atualmente este apego ao direito e à burocracia fortemente criticados, apreciando-se a dificuldade de conexão com leis

³³ O termo anglo-saxónico *accountability* não tem uma tradução exata na língua portuguesa, porém o termo que mais se aproxima de uma tradução é responsabilização. *Accountability* é um conceito de ordem ética, que visa a responsabilização daqueles que desempenham cargos/funções de relevo para a sociedade, dentro da esfera pública, de modo a justificarem ("prestarem contas") as decisões que tomaram.

“consideradas ao mesmo tempo anacrónicas e rígidas” (Moreira e Alves, 2009: 16). Surge assim um novo entendimento da gestão pública e do próprio serviço público, subjacente aos princípios e valores da eficiência e da eficácia, mas também por uma ambição de servir os interesses dos cidadãos a par de atingir os objetivos públicos.

3.2.1. Eficiência versus eficácia

Numa altura em que é amplamente discutida a reforma do modelo de Estado, “também a polícia enquanto actividade específica da Administração pública está sujeita a processos reformadores de natureza micro e macro, na base de modelos que privilegiam a aproximação da polícia ao cidadão, o aumento da qualidade da prestação do serviço, numa constante procura de eficiência e eficácia” (Oliveira, 2003: 81).

A eficiência e a eficácia são dois critérios que aferem o desempenho de organizações, das atividades, dos modelos económicos, etc., sendo dois conceitos conexos que contudo não devem ser confundidos.

Segundo Sen (2012: 38), as duas principais definições de eficiência, empregadas na economia são, respetivamente: “(1) a «eficiência técnica», que afirma que nenhuma mais saída pode ser produzida sem se produzir menos outra saída (vendo as entradas como saídas negativas); e (2) a «eficiência económica», identificada com a «otimalidade de Pareto», que afirma que ninguém pode ficar melhor sem que outra pessoa fique pior”. No sentido deste último conceito, para se estar numa situação de eficiência é necessário que não haja nenhuma alternativa de utilização de recursos que melhore o bem-estar de um indivíduo sem reduzir o bem-estar de outro (Pereira *et al.*, 2012).

Em termos gerais, a eficiência representa para os economistas, uma relação entre fins e meios, pelo que uma situação é considerada ineficiente “quando os fins desejados poderiam ser atingidos com menos meios, ou que os meios utilizados poderiam ter produzido maior quantidade dos fins desejados” (Heyne, 2001). Para avaliar a eficiência, independentemente do conceito empregue, terá sempre de se utilizar uma medida de valor, que no conceito económico é a estimativa económica.

A própria ideia de *accountability*, presente no novo paradigma da gestão pública, “foi sendo transposta às entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores de eficiência e de controlo orçamental” (Mozzicafreddo, 2003: 3).

Quanto à eficácia, esta é uma comparação entre os *outputs* produzidos (resultados e impactos efetivos) com o que era esperado ou estimado, ou seja, a eficácia é tanto maior quanto menor for o desvio entre o que estava planeado e o que foi atingido. Em termos elementares, a eficácia de uma organização é medida em função da realização de objetivos, pelo que é eficaz, aquela que faz as coisas certas (*doing the right things*). Apesar desta relação entre objetivos planeados e os alcançados, sustenta-se que, de igual modo não, se deve descurar a qualidade do resultado alcançado, não se confundindo com a eficiência.

Neste sentido, considera-se que um sistema de justiça eficiente é aquele que consegue operar consumindo o mínimo de gastos, onde se inserem os recursos financeiros materiais e humanos, enquanto uma justiça eficaz será aquela que garante todos os fins do direito, aliada a um grau de qualidade adequado (obter a solução justa para os casos concretos), ainda que não estejam em causa os gastos utilizados para atingir os fins.

Acreditamos que aplicar o conceito de eficiência à justiça portuguesa implica que a mesma se reja por critérios de racionalidade económica, apoiando a visão de Paula Teixeira da Cruz, atual Ministra da Justiça, ao expor que "o sistema de Justiça não pode mais ser visto como um entrave ao funcionamento da economia" (Cruz, 2012b).

3.2.2. Registo contabilístico das atividades públicas

Um dos objetivos que visamos alcançar neste trabalho de investigação é o custo efetivo de uma queixa apresentada à Polícia, designadamente à PSP, por ser desta FS que detemos informação concreta. Este custo não é mais do que “um somatório de custos ou seja uma acumulação de custos” (Caiado, 1994: 47), incluindo grandezas como matérias-primas, mão-de-obra direta e gastos gerais. O resultado pretendido é o dispêndio monetário para o Estado em termos médios, sempre que um cidadão apresenta uma queixa, utilizando técnicas de contabilidade objetivas e fiáveis.

A contabilidade é um “sistema de recolha, classificação, interpretação e exposição de dados económicos” (Silva, 1973: 57) e pode ser encarada como uma ciência (*lato sensu*), por fornecer conhecimento verídico e não meras suposições, e como uma técnica (*stricto sensu*), no sentido do processamento de dados, tendo como finalidade fornecer informação relevante para a tomada de decisões económicas, financeiras e operacionais. Como refere Borges *et al.* (2004), ambas as perspetivas são aceites desde que estejam em consonância com os objetivos pretendidos.

A contabilidade geral, também designada de contabilidade externa, tem por objetivo controlar as relações com terceiros (clientes, fornecedores, devedores, credores,

bancos...), revelar as variações patrimoniais³⁴ e apurar o resultado global, possibilitando ter uma visão económico-financeira geral, sendo contudo insuficiente perante as necessidades de informação para a gestão (Caiado, 2003).

Já a contabilidade analítica, conforme Caiado (1994: 27), “é, por conseguinte, um sistema de medida de diferentes grandezas da empresa, facilitando a tomada de decisões e o controlo de gestão”. Segundo Silva (1991: 31-32), a contabilidade analítica “é, essencialmente, uma contabilidade de custos” e “uma verdadeira contabilidade de gestão (*management accounting*)”. No entendimento de Costa (2007: 370), a “Contabilidade Analítica ou de Custos, nas instituições públicas, por um lado, facilita o conhecimento da realidade económica e técnica das entidades (...) e por outro lado, fornece informação económica de carácter analítico”.

No nosso entendimento, a contabilidade analítica é, essencialmente, uma contabilidade de custos, mas não se pode circunscrever apenas a esta, estando direcionada impreterivelmente para o futuro, apoiando-se em análises de custo-benefício, de *cash-flow* e avaliações económico-financeiras.

O apuramento do custo padrão das queixas tem de se basear em custos específicos e objetivos e não em estimativas infundadas, recorrendo a técnicas de contabilidade reconhecidas e objetivas, pelo que nos socorremos da contabilidade analítica (*cost accounting*) enquadrada com os parâmetros do POCP³⁵.

Como refere Costa (2007: 370), o POCP “veio tornar a contabilidade analítica obrigatória para todas as entidades sujeitas às suas regras” sendo que a PSP se rege inevitavelmente por estas normas pois integra a administração pública. Em Portugal, o aparecimento destas normas significaram um impulso significativo na contabilidade analítica pública, sendo atualmente um instrumento de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação, instituindo as normas e procedimentos a seguir.

Analizadas diferentes obras de referência sobre contabilidade analítica, nacionais e estrangeiras, concluímos, no mesmo entendimento que Afonso (2002: 9), de que existem muitos conteúdos “que interessam sobretudo a contabilistas e gestores e muito pouco interessantes para quem se dedica apenas a apurar custos”. Não deixaremos de ter em consideração estes princípios no apuramento do custo padrão das queixas à Polícia, procurando contudo conservar a simplicidade e compreensão dos resultados.

³⁴ São todas as alterações produzidas na composição qualitativa e/ou quantitativa do património.

³⁵ Aprovado pelo DL n.º 232/97 de 3 de setembro.

3.3. Sistemas de custeio

Atualmente existem diversos métodos e sistemas de custeio adaptados à realidade económico-financeira, empregando diferentes metodologias para obter a informação necessária e imprescindível à gestão. Quando nos referimos a sistema de custeio consideramos um sistema de apuramento de custos³⁶, que são imputados a determinado bem ou serviço, empregando determinados critérios de imputação para alcançar um resultado específico.

A questão da tributação das queixas efetuadas à Polícia carece, como qualquer decisão relevante a nível público, de uma análise custo-benefício, pública e imparcialmente discutida, procedendo-se a uma análise bem escrutinada de custos e benefícios (Pereira, 2012). Daqui advém a necessidade de contabilizar este custo em termos económicos (ainda que estejam implícitos custos de outras naturezas), apesar da dificuldade que provém de não existir um *background* de comparação que sirva de referência nesta matéria.

Depois de uma revisão genérica da literatura relativa a abordagens tradicionais e mais contemporâneas dos sistemas de custeio, com o intuito de perceber qual o mais adequado para apurar o custo padrão das queixas à Polícia, limitou-se a análise ao custeio por absorção, aos centros de custo, ao custo-padrão e ao método ABC, por serem no geral, e numa primeira análise, os mais indicados para alcançar o objetivo pretendido.

3.3.1. Custeio por absorção

Este sistema de custeio teve a sua origem no sistema alemão do início do século XX, designado de *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit*, traduzindo-se nitidamente num método tradicional. Os métodos tradicionais pautam-se particularmente por uma ótica de produção, tendo sido desenvolvidos no período da revolução industrial, onde os fatores mais relevantes eram as matérias-primas e a mão-de-obra. Conjugado com critérios de repartição de gastos indiretos e através de uma lógica de absorção, é possível determinar o custo dos bens e serviços (Caiado, 1994).

No custeio por absorção (*absorption costing*) são imputados ao custo de determinado bem ou serviço, os custos variáveis e os custos fixos, podendo estes últimos ser incorporados na totalidade ou parcialmente, através de coeficientes de imputação.

³⁶ Apesar de existirem diversos tipos de custos classificamos os mais explorados na área económico-financeira: (1) custos fixos – os que existem independentemente do nível de produção/atividade da empresa; (2) custos variáveis – custos que derivam no nível de produção/atividade da empresa; (3) custos diretos – os custos que são imputados diretamente a um bem, serviço ou empresa; (4) custos indiretos – são custos que não são associados diretamente a um bem, serviço ou empresa.

Na situação dos custos fixos serem imputados na íntegra encontramos-nos perante um custeio por absorção total, em que todos os tipos de custo são contabilizados e são repartidos pelas várias atividades da empresa.

$$\text{Custos Variáveis} + \text{Custos Fixos} \times \frac{\text{Atividade real}}{\text{Atividade normal}}$$

Figura 6. Fórmula de cálculo de custeio racional

Fonte: Adaptado de Caiado (2008: 277).

Já a segunda hipótese designa-se custeio racional, ou custeio por absorção moderado, e tem como objetivo “eliminar, ou melhor isolar, os efeitos de uma variação de actividade sobre os gastos” (Caiado, 2008: 275), pois os níveis de produção da empresa variam reiteradamente, ao contrário dos custos fixos, resultando assim em variações do custo dos bens pela exclusiva alteração do nível de produção. Para uma imputação racional dos custos fixos procede-se a uma retificação destes custos através de coeficiente de imputação racional (atividade real : atividade normal), sendo o valor final a imputar calculado pela fórmula da Figura 6.

3.3.2. Método das secções homogéneas

Este método, também designado por centros de custo, está direccionado para a organização de informação internamente, visando o apuramento dos custos de bens/serviços, imputando-se-lhes de forma adequada, os custos indiretos. O objetivo é apreciar e comparar os diversos *inputs* e *outputs*, i.e., os custos e proveitos gerados pela estrutura e funcionamento da empresa, para valorar os bens e serviços e eventualmente aplicar uma lógica de responsabilização dos dirigentes máximos.

Para isso é fragmentada a estrutura organizacional da empresa/instituição em vários centros de análise, igualmente apontados como centros de responsabilidade e denominados como secções. Cada um destes centros deve agrupar custos que correspondem a tarefas ou atividades similares desenvolvidos numa mesma secção e explicadas pela mesma unidade de medida, advindo daí o termo secções homogéneas.

Para Franco e Pereira (1994), as secções homogéneas entendidas como centros de custos, devem obedecer a três premissas: (1) responsabilização³⁷; (2) homogeneidade de funções³⁸; (3) existência de uma unidade de medida³⁹.

A decomposição da atividade de determinado organismo é feita em dois tipos de secções, nomeadamente as principais, que englobam aquisições, produção e distribuição de funções, e secções secundárias, ou seja, aquelas que contribuem indiretamente para a

³⁷ Existência de somente um responsável pelo controlo dos custos agrupados na secção.

³⁸ A secção deve corresponder à execução de determinada tarefa específica ou conjunto de tarefas idênticas.

³⁹ Permitindo de forma simultânea, medir a atividade da secção e imputar os custos ao objeto de custeio.

produção do bem ou serviço, como é o caso da atividade administrativa (Cauvin e Neumann, 2007), conforme demonstrado pela Figura 9 in Anexo XII.

3.3.3. Custo padrão

Os sistemas de custo padrão ou *standard* servem-se de estimativas pormenorizadas sobre cada fator que constitui a produção de um bem, permitindo obter o seu custo unitário (padrão) ideal, para *a posteriori* confrontá-lo com o custo real (Caiado, 2008). Desta verificação poderá resultar um desvio que significará um maior ou menor grau de eficiência na produção do bem ou serviço. O apuramento dos custos padrões não implica que não se calculem os custos atuais de produção, até porque estes são dois “custos” que se complementam, apesar dos primeiros nos permitirem prognosticar e decidir sobre o futuro.

Segundo Caiado (2008), este sistema apresenta como vantagens centrais: o planeamento no processo orçamental; a avaliação do desempenho; a simplificação dos gastos administrativos; a tomada de decisões de gestão; e a consciencialização da importância dos gastos. Nas organizações que apresentam uma extensa panóplia de bens e/ou serviços produzidos, o sistema de custos padrões pode ser a alternativa viável para determinação dos seus custos (Franco e Pereira, 1994). Concluiu-se que em organizações de grande dimensão, após um *trade off* entre os vários sistemas de custeio, não é economicamente viável empregar um sistema baseado em *inputs* reais, i.e., com base em dados atuais. Neste caso opta-se pelo sistema de custos padrões, descartando o apuramento dos custos com maior rigor e exatidão por motivos de racionalidade económica.

3.3.4. Método *activity based costing*

O método ABC é um modelo de gestão que teve origem nos finais da década de 1980, tendo a obra de Johnson e Kaplan⁴⁰ como o seu principal precursor, encontrando-se atualmente enraizado nas empresas existentes na América do norte e Europa do norte. O aperfeiçoamento deste método teve como primeiro objetivo adequar a imputação dos custos diretos aos bens, de modo a atenuar ou eliminar as imprecisões associadas aos sistemas de custeio tradicionais. Este método centra-se no facto de os bens e serviços resultarem de determinadas atividades, sendo, por isso, necessário gerir estas atividades e mensurá-las com recurso a *cost drivers* (geradores de custo).

Cada atividade “deve ser entendida como as acções que são necessárias à realização dos objectivos das diversas funções existentes nas organizações” (Franco *et al.*, 2008). As

⁴⁰ *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting* - 1987.

atividades são o *core* deste processo de apuramento de custos e de análise da organização, sendo que os fatores são os geradores dos custos.

Quanto aos *cost drivers*, estes constituem as bases de imputação para os custos indiretos, pretendendo-se mensurar o volume de trabalho e o esforço subjacente à realização das atividades, podendo estes ser de dois tipos, especificadamente de recursos e de atividades, também designados de *resource cost drivers* e *activity cost drivers* respetivamente (Franco *et al.*, 2008). No entendimento destes autores o processo ABC é repartido por duas fases distintas: a primeira em que os custos com os recursos consumidos são imputados às várias atividades identificadas na organização, através dos *resource cost drivers*, e uma segunda fase onde os custos das atividades são imputados aos bens/serviços alvo de custeio, com recurso aos *activity cost drivers*, processo atestado no Anexo XIII.

Ao contrário do método das secções homogéneas, a organização não é decomposta em secções, mas em atividades (centros de análise), que desempenham ações para a produção do bem ou serviço final, independentemente do departamento considerado.

No nosso entendimento as atividades são, de forma genérica, o que as organizações fazem, podendo traduzir a realização de uma ou mais funções, representando uma atividade homogénea, e que apresenta uma unidade de medida. Todavia, identificamos algumas desvantagens primordiais deste método: (1) o facto de exigir muito tempo para poder ser aplicado corretamente; (2) haver uma grande dificuldade em selecionar os *cost drivers* apropriados; (3) ser necessária uma revisão constante; (4) exigir um grande nível do controlo interno; (5) o número excessivo de informações de gestão requeridas, pelo que o custo-benefício da sua implementação pode não ser sequer positivo.

Pela exigência deste processo, antes de se optar pela sua implementação, deverá ser realizado um *trade off* entre os benefícios que advém da implementação e operacionalização deste sistema e os erros gerados pela utilização de informação incompleta e com imprecisões.

3.4. Custo padrão de uma queixa

Calcular o custo de uma queixa materializada pela PSP pressupõe definir, identificar e mensurar as despesas diretamente relacionadas com esta função, sendo certo que esta análise terá sempre um inerente grau de subjetividade. Segundo Coelho (1997: 215), a subjetividade deste tipo de processo varia “em função: dos objetivos a atingir; do tipo de actividade e a tecnologia produtiva utilizada; dos métodos e meios utilizados na análise, tratamento e transmissão da informação”. Todavia, o objetivo pretendido é

demonstrar em termos genéricos que existe um custo conectado com este serviço, não se ambicionando um apuramento exaustivo de todos os gastos, mas somente a averiguação de um custo integral perceptível que servirá como valor de referência.

Antes de optarmos por qualquer sistema de custeio devemos alertar que não existe um sistema *perfeito*, pois todos eles possuem características únicas, bem como vantagens e desvantagens consoante o contexto da organização em causa.

Embora o modelo ABC seja um método inovador e rigoroso que permite obter informações detalhadas de apoio à gestão, diversos autores reconhecem que a sua implementação é uma tarefa extremamente árdua, obrigando à constituição de equipas de trabalho, não adstritas unicamente à área financeira e guiando-se por um plano detalhado com várias tarefas específicas.

Considerando que o objetivo não é avaliar medidas de desempenho, mas apurar os custos inerentes às queixas apresentadas por via da PSP, numa perspetiva financeira, descartamos como hipótese a utilização do método ABC, pois não existem na PSP todas as informações necessárias. De nada serve a implementação de um sistema de custeio detalhado e pormenorizado se as informações de que dispomos não legitimam os custos de implementação desse sistema e da falta de informação resulte erros nos valores gerados.

Optámos assim pelos sistemas de custeio tradicionais, que são processos simplificados e exigem menores *inputs* de informação. Embora se possa alegar que estes últimos não facultam as informações de gestão necessárias à tomada de decisão e que se centram numa realidade desadequada, nomeadamente o predomínio dos fatores matéria-prima e mão-de-obra na produção, a realidade é que também a PSP se confronta com este paradigma. As FS em Portugal, e particularmente a PSP, “têm assentado o seu funcionamento numa lógica de mão-de-obra intensiva”, sendo que as despesas com pessoal representam cerca de 92% da estrutura orçamental da PSP (Torres, 2011: 239), pelo que um sistema de custeio aplicado à PSP tem de apreciar obrigatoriamente esta realidade.

A PSP não se dedica à *produção* exclusiva de um único *produto*, como é o caso das queixas-crime, mas a uma panóplia de serviços, como consta do art.º 3.º da LOPSP, sendo extremamente difícil e impreciso repartir os custos indiretos pelas várias atividades asseguradas pela PSP. Encarando esta realidade, de entre os sistemas de custeio tradicionais optamos pelo método de absorção, atendendo ao princípio da eficiência organizativa, contemplando simplesmente custos diretamente associados a este serviço. Aplicando este processo, propomos como forma de aferição do custo padrão de uma queixa-crime formalizada através dos serviços prestados pela PSP, o modelo constante na

Custo Padrão de Queixa	=	Tempo médio	X	Custo efetivo GS ao minuto	+	Papel	+	Impressão	+	Eletricidade
-------------------------------	----------	--------------------	----------	-----------------------------------	----------	--------------	----------	------------------	----------	---------------------

Figura 7. Fórmula de apuramento do custo padrão de uma queixa-crime.

Fonte: Elaboração própria

Figura 7, fruto de uma revisão da literatura e de várias fontes de informação.

A primeira variável – tempo médio – reporta-se ao tempo que em média demora a registar no SEI⁴¹ uma queixa-crime, relativa aos crimes considerados, valor que podíamos ter obtido através de uma estimativa. Contudo, o valor estimado estaria sempre imbuído de um carácter extenso de subjetividade, pelo que entendemos apurar um valor mais objetivo e com fundamento científico. Para isso realizámos um estudo⁴² em três esquadras policiais, tendo sido solicitado aos GS dessas unidades que registassem a hora de início e fim da elaboração de cada uma das ocorrências que recebessem durante o turno de serviço. Poderíamos ter optado por uma amostra de maior dimensão, mas preferimos garantir a fiabilidade da informação ao aplicar apenas nas esquadras onde houvesse um contato constante com os GS e controlo dos relatórios, ou seja, aplicado nos locais de estágio.

Neste sentido foram obtidos e analisados 630 relatórios, onde constam os dados de registo de 391 processos policiais, não incluindo aditamentos, sendo 216 dos crimes apreciados. Obteve-se assim os resultados constantes no Anexo XV, apurando-se como tempo médio de registo de um expediente policial 44'18'' minutos. Considerando apenas os crimes prezados neste estudo, o tempo padrão é de 47'05'' minutos, considerando o início quando o cidadão apresenta a situação ao GS e este inicia a elaboração da peça de expediente, e o término quando o denunciante ou lesado confirma os dados constantes no documento original e o assina. Se a este tempo fosse somado o tempo de aditamentos, o tempo médio aumentaria, como é evidente, mas pelo facto de esses aditamentos serem elaborados em outras unidades policiais, muitas das vezes vários dias depois da queixa base, não foram introduzidos neste cálculo.

A segunda variável baseia-se no custo para o Estado da remuneração média de um GS ao minuto, ou seja, dos elementos policiais da classe de Chefes⁴³, pois todos os elementos que desempenham as funções de GS deveriam ser desta classe. Assim, para apurar o custo de um GS ao minuto considerou-se os encargos com a remuneração destes

⁴¹ Qualquer peça de expediente policial, que se reporte a um crime ou não, é registada no SEI, que é uma plataforma tecnológica de registo online de ocorrências, atribuindo-se um NPP.

⁴² O estudo em questão foi realizado na 2.ª, 6.ª e 77.ª Esquadras da PSP do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP, sitas na Praça do Comércio, Mouraria e Santo António dos Cavaleiros, tendo decorrido entre 21 de janeiro e 31 de março de 2013. Cf. Modelo in Anexo XIV.

⁴³ Dados cedidos pelo Departamento de Recursos Humanos da Direção Nacional da PSP - Anexo XVI.

elementos, incluindo remuneração base e suplementos, mas excluindo os valores dos encargos com subsídio de férias e natal e com a segurança social, pois o custo que se pretende é para o Estado e não apenas para a PSP, obtendo-se o valor de 0,23 € ao minuto.

As seguintes variáveis aludem aos custos diretamente relacionados à formalização da queixa, nomeadamente o papel, impressão e eletricidade, havendo vários custos indiretos que também podiam aqui ser associados, mas reforça-se que apenas se pretende um custo integral. À semelhança dos encargos com pessoal, não englobamos aqui o IVA pois é um valor que reverte a favor do Estado, ou seja, que o Estado *paga* a si próprio, ambicionando-se apenas o custo *puro* para o Estado. O papel e os *toners* para as impressões são bens adquiridos através de contrato público, sendo que se apurou com os valores do ano 2012, que o custo médio de uma resma de folhas (500 folhas) é de 1,86 €, logo considerando a média de 5 folhas que é utilizada por queixa-crime, temos um custo de 0,0186 €. Nos *toners* a média de preço calculou-se apreciando como referência os valores totais dos três *toners* com a taxa de utilização maior na PSP, alcançando-se o custo médio por 5 páginas de 0,0187 €. Para imputar a eletricidade enquanto custo direto, partiu-se do valor de 9,26 € de eletricidade mensal *per capita*, i.e., por elemento policial, apurando-se o valor de eletricidade por elemento ao minuto constante no Anexo XVII, sendo que pelo tempo médio da queixa temos um custo de 0,047 €.

Assim, introduzidos estes dados, como valores absolutos e sem arredondamentos antes do valor final, obtemos como custo padrão de uma queixa-crime o valor de 10,85 €, exemplificado pela Figura 8, custo este que não engloba o IVA nem segurança social dos elementos policiais, pelo que é o custo direto para o Estado da prestação deste serviço, detalhadamente demonstrado no Anexo XVII.

Este valor constitui apenas um valor de referência, calculado muito abaixo dos custos reais, pois na prestação deste serviço entram muitos custos indiretos efetivos, que não figuram neste valor. Ainda assim, encarando este valor de referência e os registos da PSP, temos no ano de 2012, para os crimes semipúblicos e particulares, um encargo de 3.318.505,05 €, sendo que, considerando apenas os processos em que não houve desejo de procedimento criminal, o encargo é de 1.129.832,20 €. Considerando que neste ano foram registados na PSP 595.052 NPP, o encargo total é de 6.456.314,20 €, valor expressivo, mas que apenas se reporta ao encargo para o Estado de uma das FS, responsável por cerca de 50% dos processos movimentados para o MP.

Custo Padrão de Queixa	=	47'05''	X	0,23 €	+	0,0186 €	+	0,0187 €	+	0,047 €	=	10,85€
-------------------------------	---	---------	---	--------	---	----------	---	----------	---	---------	---	--------

Figura 8. Valor do custo padrão de uma queixa-crime.

Cap. 4 – Admissibilidade da tributação das queixas à Polícia

4.1. Nota introdutória

O quarto e último capítulo é indispensável para a compreensão do objeto de estudo, pois é aqui que incorporamos as objeções e os argumentos favoráveis à hipótese de tributar as queixas-crime apresentadas à Polícia, em particular, quando estejam em causa crimes semipúblicos e particulares. As ilações descritas de seguida têm a *montante* uma vasta pesquisa efetuada, análise estatística e contabilística aplicada, conjugado com uma metodologia de investigação qualitativa, designadamente a aplicação de entrevistas.

Segundo o Parecer n.º 40/2011 da PGR, de 12 junho de 2012, o facto do recurso aos tribunais e à justiça ser em regra oneroso, não implica, necessariamente, que o acesso universal à justiça não seja garantido, pois existe o apoio judiciário. Assim, o acesso ao direito e aos tribunais não é privado a nenhum cidadão por questões financeiras, sendo que nas “situações em que, designadamente se discutam interesses patrimoniais e de natureza económica, é lógica e socialmente aceite que uma parte dos custos da justiça deve ser suportada por quem a ela recorre e dela retira benefícios e não pela generalidade dos cidadãos”⁴⁴. A aplicação das custas processuais é uma prática presente desde há longo tempo na lei portuguesa, não visando sustentar financeiramente o sistema judicial português, sendo sim, uma despesa necessária à manutenção de um serviço (Costa, 1997), serviço que no nosso entender é fundamental na democracia dos nossos dias.

No DL n.º 324/2003, de 27 de dezembro, que alterou o vigente CCJ⁴⁵, consta, designadamente no ponto cinco do seu preâmbulo, que “cabendo ao Estado o dever de garantir e facultar o acesso à justiça por parte da totalidade dos cidadãos, está este também obrigado a ter presente que, em termos estritamente económicos, a administração da justiça constitui um bem escasso e de primeira necessidade, que comporta custos extremamente elevados para a comunidade, o que não significa que se olvide a eminente função de pacificação social a que o sistema de justiça está adstrito”. Todavia, como refere a teoria económica, e observando analogamente os princípios inerentes aos bens comuns, para garantir que os cidadãos possam usufruir da justiça quando dela necessitem, como de qualquer bem escasso, é impreterível que haja moderação no seu consumo, sendo para isso admissível o recurso a contrapartidas pecuniárias. Na análise desta matéria não devemos descurar o facto de estes *custos extremamente elevados* serem sempre suportados, direta ou

⁴⁴ Parecer n.º 40/2011 da PGR, publicado em DR, 2.ª série n.º 113 de 12 junho.

⁴⁵ Aprovado pelo DL n.º 224 -A/96, de 26 de novembro.

indiretamente, por todos os cidadãos, ou para ser mais rigoroso, por todos os contribuintes. Neste âmbito, será pertinente referir sucintamente, que segundo o 4.º Relatório de Avaliação dos Sistemas Judiciais Europeus do CEPEJ, em Portugal a despesa pública com o sistema de justiça em percentagem do PIB situa-se em 0,98%, mais do dobro da média da zona euro que é de 0,46%. Realidade igualmente apurada na despesa pública alocada à justiça: 1,90% do total em Portugal contra 1,64% na média europeia. Verifica-se também que temos mais processos *entrados* por 100 mil habitantes, e que os nossos processos demoram mais tempo em tribunal a ser concluídos (Lança, 2013).

Tal como os motivos que originaram o surgimento do RCP⁴⁶ em 2008, também a proposta aqui apresentada pretende seguir as finalidades de uma repartição mais justa e adequada dos custos da justiça, demonstrando os custos com os serviços policiais prestados por preceitos de apuramento de custos claros e objetivos. O objetivo da nossa hipótese de tributação vai de encontro à autorização para o Governo aprovar um RCP, nomeadamente estabelecer um sistema de custas processuais simplificado, “assente (...) no pagamento de encargos que reflitam os custos efetivos da justiça”⁴⁷.

De entre as custas processuais existentes, a taxa de justiça é de facto a mais reconhecida pelo público, pois constitui o valor a cobrar a cada interveniente, em cada processo, pela prestação da contrapartida de um serviço exercido pelos tribunais, sendo que o prosseguimento da ação processual, ou recurso, estão subordinados ao pagamento prévio destes valores. Todavia, no caso dos processos judiciais, estes são geralmente encetados através dos serviços prestados pelas polícias⁴⁸, representando a PSP e GNR um papel primordial na movimentação destes processos, na ordem de mais de 90% do total dos processos, conforme Gráfico 9 do Anexo VIII.

Neste sentido, estas polícias fornecem um préstimo indispensável para o funcionamento do sistema de justiça, não sendo contudo cobrado nenhum valor diretamente ao cidadão, pelos préstimos desse serviço, por vezes bastante oneroso e extenso, principalmente no campo da investigação criminal. Antes de se alegar que este serviço é pago indiretamente através das custas processuais, importa relembrar que existem

⁴⁶ Da *Exposição dos Motivos* da Proposta de Lei do Governo n.º 125/X, de 25 de março de 2007 (que veio a dar origem ao referido diploma), destacam-se as linhas de orientação gerais: (1) repartição mais justa e adequada dos custos da justiça; (2) moralização e racionalização do recurso aos tribunais, com o tratamento diferenciado dos litigantes em massa; (3) adoção de critérios de tributação mais claros e objetivos; (4) reavaliação do sistema de isenção de custas; (5) simplificação da estrutura jurídica do sistema de custas processuais e unificação da respetiva regulamentação; (6) redução do número de execuções por custas.

⁴⁷ Cfr. Art.º 2.º n.º1 al. b) da Lei n.º 26/2007, de 23 de julho, que autoriza o Governo a aprovar um RCP.

⁴⁸ Esta conceção é utilizada pela DGPJ e nela inserem-se PSP, GNR, Polícia Judiciária, Direcção-Geral das Alfândegas, SEF e Polícia Marítima.

diversos casos, e não nos referimos aos crimes públicos, em que o processo não prossegue, logo, este pagamento indireto nunca vem a ser efetivado. Além disso, as próprias custas processuais em nada se correlacionam com o trabalho policial, no sentido em que não pesam os custos suportados pelos serviços policiais, nem se repercutem no orçamento das polícias, ainda que esse não seja, de todo, o nosso intuito.

Para agravar este facto, constata-se que uma considerável porção deste serviço exercido pelas polícias tem uma utilidade praticamente nula, pois existe um grande volume de queixas que não se materializam em acusação por parte do MP por falta do conhecimento de todos os pressupostos do crime, da simples viabilidade de fundamentar a acusação, mas principalmente por não se formalizar a pretensão de procedimento criminal.

Acreditamos que uma forte procura pública do serviço prestado pelas polícias no registo e encaminhamento de queixas é um fundamento para garantir o acesso universal a este tipo de serviço, o que não origina obrigatoriamente o fornecimento público a título gratuito, ou tendencialmente gratuito, do próprio acesso a esses serviços policiais específicos, tal como se verifica no acesso à justiça, *lato sensu*, e noutros serviços públicos.

Especificando a proposta apresentada e aqui debatida, pretende-se apurar a pertinência, viabilidade e consequentes impactos de implementar e cobrar uma taxa aos cidadãos que se desloquem a uma departamento policial e efetivem, através da Polícia, uma queixa-crime, quando esteja em causa um crime particular ou semipúblico. Importa realçar que não definimos à partida, se essa taxa estaria inserida nos termos do RCP, se seria autónoma, nem se poderia ser reembolsável ou não. A questão que se visa apurar prende-se com a simples adequação de se proceder à tributação, não estando contudo em “cima da mesa” o valor da taxa a cobrar, i.e., a lógica de tributação a aplicar⁴⁹, sendo que essa decisão apenas poderá ser estatuída a nível governativo, de acordo com o plano do governo e critérios de execução da política criminal e de justiça.

É pertinente esclarecer que a possibilidade de tributação que estudamos prende-se com a aplicação de uma taxa e não de um imposto, pois a tributação refere-se a uma taxa, i.e., uma prestação por parte do cidadão tendo como contrapartida, neste caso, o acesso ao serviço público da justiça portuguesa e usufruição dos serviços policiais.

Contextualizando a hipótese exposta, importa salientar que o pagamento de uma quantia monetária pelos serviços prestados pela PSP não é algo revolucionário, pois tal facto já ocorre atualmente. O cidadão ao requerer junto da PSP uma certidão relativa a

⁴⁹ A taxa suprarreferida poderia ser aplicada segundo uma das seguintes lógicas: moderação do consumo; copagamento; cobertura integral dos custos; lucrativa.

processo policial paga, *in loco*, o valor de 13 €⁵⁰, valor idêntico ao que se apurou como custo-padrão da apresentação de uma queixa. A cobrança desta taxa insere-se naturalmente nos moldes da atividade prestada pela administração pública, e pelo constatado junto dos GS do estudo realizado, esta prática tem sido aceite pelos cidadãos sem os mesmos a questionarem, o que nos leva a concluir que dificilmente houve uma diminuição da procura deste tipo de serviço pelo simples facto de a ele estar associado um custo monetário para o cidadão.

4.2. Analogia ao caso de furto como crime particular

Quando se iniciou este trabalho de investigação, estava na *ribalta* da opinião pública a *discussão* sobre a pretensão anunciada pelo Governo em *condicionar* os processos relativos a furtos simples em estabelecimentos comerciais aos procedimentos dos crimes particulares, uma vez que estes constituíam uma considerável quota-parte para o *congestionamento* do sistema judicial (Cruz, 2012a). Agora, quando nos apressamos para as conclusões da investigação, constatamos que esta hipótese – furto em superfície comercial depender de acusação particular – já está consubstanciada no CP, através da 29.^a alteração ao CP, estatuída através do art.º 207.º, n.º 2.

Segundo a Proposta de Lei n.º 75/XII, apresentada pelo Governo a 21 de junho de 2012, a alteração da natureza dos crimes ocorridos em estabelecimentos comerciais com produtos expostos ao público teve como móbil o facto de se considerar que a “justiça penal como *ultima ratio*, só deve ser chamada a intervir nestes casos quando o ofendido deduza ele próprio a acusação”, aplicando-se aqui o “princípio constitucional da mínima intervenção do direito penal” presente no art.º 18.º, n.º 2 da CRP. Apesar de alguma controvérsia gerada pelas alterações propostas, o CACDLG atribuiu como parecer que a proposta reunia “os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário”⁵¹. Relativamente ao aditamento proposto ao art.º 207.º do CP, o CSMP⁵² reconheceu, a este propósito, a necessidade de criar mecanismos de reação diferenciados em função da gravidade dos casos, concordando “com a total inadequação do envolvimento de recursos elevados para a punição das denominadas *bagatelas penais*”,

⁵⁰ Montante previsto na Portaria n.º 1334-C/2010, de 31 de dezembro que aprova a tabela de taxas a cobrar pelos atos de secretaria prestados pelas entidades tuteladas pelo MAI.

⁵¹ Ofício n.º 964/XII/1.^a – CACDLG/2012, datado de 11 de julho de 2012.

⁵² Ofício n.º 15611/2012 de 10 de julho de 2012.

sendo que o parecer do CSM⁵³ foi positivo para a alteração, fundamentando-se no princípio da mínima intervenção do direito penal e no princípio da proporcionalidade.

No relatório da discussão e votação na especialidade do CACDLG⁵⁴ defendeu-se que as propostas apresentadas iriam “contribuir para uma maior celeridade e uma maior eficácia processuais e diminuir o sentimento de impunidade”, bem como se acredita que “o sistema judicial é capaz de as aplicar com eficácia”.

Na análise efetuada por Fernanda Palma em relação às propostas de alteração do art.º 207.º do CP, consta que estas ideias “são sustentáveis e traduzem-se numa tentativa de limitar a intervenção penal à proteção de bens essenciais conexados com a essencial dignidade da pessoa e o Estado de direito democrático”, tendo como motivo “razões de descongestionamento processual e de necessidade da pena”, regendo-se em termos gerais por “uma lógica de aperfeiçoamento da compreensão do sistema pelos destinatários e de acentuação da eficácia e da celeridade” (Palma, 2012).

Após várias sessões de trabalho, ouvidas várias entidades e analisados vários pareceres de entidades e organizações, foi esta proposta de lei votada na reunião do plenário de 11 de janeiro de 2013, tendo sido aprovada, referindo a deputada Teresa Anjinho que o objetivo é a credibilização do sistema de justiça penal português, sendo que a presente reforma penal “pugna-se pelos objetivos de celeridade” e “por eliminar e desincentivar os abusos de direito, as manobras dilatórias, enfim, vai exatamente no sentido de tornar a justiça penal mais compreensível para os cidadãos e mais eficaz”⁵⁵.

Entendemos que esta alteração da natureza do crime de furto em estabelecimento comercial, sujeitando os lesados a consistirem-se assistentes para dar seguimento ao processo, liquidando a respetiva taxa de justiça em 10 dias, seguiu idênticos fundamentos à proposta apresentada. Considerando o valor do custo padrão de uma queixa apurado em 10,85€, valor demasiado inferior à UC em vigor, i.e. 102€⁵⁶, avaliamos que a proposta em análise não se distancia do intuito constante na alteração do art.º 207º do CP, visando a responsabilização e comparticipação dos bens individualizados, tal como *combater o congestionamento* dos serviços judiciais e policiais com minudências jurídicas de sustentabilidade duvidosa, aumentando a eficácia e eficiência da justiça, sem contudo pretender *estuprar* o acesso à justiça.

⁵³ Ofício n.º GAVPM/5985/2012 de 11 de julho de 2012.

⁵⁴ Ofício n.º1/XXI/1.ª – CACDLG/2013 de 4 de janeiro de 2013

⁵⁵ Diário da Assembleia da República de 11 de janeiro de 2013- XII Legislatura 2.ª Sessão Legislativa

⁵⁶ Valor fixado por força da al. a) do art.º 114º da Lei 66-B/2012, 31.12 – Lei do Orçamento do Estado - Suspensão do regime de atualização do valor do Indexante dos Apoios Social.

4.3. Síntese de resultados

A síntese de resultados tem como suporte a informação recolhida pelo método qualitativo empregue, i.e., as entrevistas, ainda que esteja implícito o conhecimento adquirido ao longo da investigação, pelo que as referências desta secção se referem exclusivamente às doze entrevistas realizadas⁵⁷ e transcritas nos Anexos XX a XXXI.

A perceção de que os processos arquivados pelo MP têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos, como atestado no ponto 2.4, não passou despercebida entre os entrevistados, sendo do conhecimento da maioria. Embora tenha surgido como justificação o aumento do número total de processos, facto verídico, podemos atestar que houve, um aumento do número de processos arquivados em termos percentuais, mantendo-se desde 2008 sempre acima dos 75% de processos findos, confirmando o aumento destes em termos absolutos. Para explicar esta tendência apresentou-se como potenciais fatores explicativos a ineficácia da investigação e a falta de solidez financeira do sistema de justiça, condições que foram aceites pela maioria dos entrevistados que estavam a par desta realidade, tendo igualmente surgido outros fatores de explicação. Embora nem sempre se aponte a falta de solidez financeira do sistema de justiça, alegadamente porque a justiça não pode, nem deve, operar devido a questões económicas, é evidente que da época de austeridade que vivemos, resulta naturalmente uma diminuição dos recursos e meios à disposição da justiça. Esta conjectura prejudica o funcionamento do sistema de justiça e contagia necessariamente a própria investigação, embora neste sentido, se reconheça a excelente evolução trilhada pela investigação criminal, desenvolvida pelos vários OPC.

Apesar da concordância com estas duas circunstâncias, a facilidade com que se pode aceder ao sistema judicial, apresentando uma queixa-crime, raia por entre as possíveis debilidades do nosso sistema de justiça, surgindo as céleres queixas de sustentabilidade duvidosa, numa clara “minudência jurídica”⁵⁸, circunstância que está de acordo com o problema de investigação levantado inicialmente, que como se constata é uma realidade, embora não quantificável. Esta dificuldade além de constituir custos para o Estado, i.e., para todos os contribuintes, prejudica, o acesso à justiça, pois aumenta o tempo de resposta para todos aqueles que à justiça recorreram por problemas graves e autênticos.

No âmbito da investigação qualitativa voltou-se a abordar o princípio do livre acesso à justiça (Pergunta 2), por ser uma questão “muito complexa”, sendo de salientar que “o direito penal só deve intervir quando necessário para assegurar a paz e a segurança

⁵⁷ O guião de perguntas encontra-se no anexo XIX.

⁵⁸ Entrevista realizada ao Dr. Miguel Coelho a 25 de março de 2013.

individual e coletiva”, i.e., constitui a *ultima ratio*⁵⁹. De todos os entrevistados apenas três alegaram que a nossa hipótese viola este princípio, sendo que um deles unicamente o afirmou no âmbito teórico dos princípios do direito. Reforçamos assim a ideia de que, tal como afirma Branco, não se “viola o princípio do livre acesso à justiça, ou qualquer outro preceito constitucional, pois estamos perante a proteção de bens jurídicos distintos”⁶⁰. Assim, além de não violar este princípio coloca-se a questão: “se nós para termos direito à saúde e para termos direito à educação temos que pagar, porque é que não deveremos ter que pagar para ter acesso à justiça?”⁶¹. A tributação das queixas-crime apresentadas à Polícia vai de encontro ao citado por Paulo Pereira, i.e., “aplica-se uma coisa muito semelhante as taxas moderadoras na saúde”, pois “elas foram introduzidas para moderar a utilização do serviço por quem efetivamente dele não necessita”, sendo assim um modelo que se pode aplicar em termos gerais ao sistema de justiça⁶². Deste modo, surge *descredibilizado* o mito de que não se pode aplicar à justiça, ou aos serviços policiais, critérios de tributação sem prejudicar a essência de serviço público, ainda que daí possam advir inconvenientes a outros níveis.

Quando à visão da tributação suprarreferida estar no mesmo plano das custas judiciais, a concordância foi menor, o que de um ponto de vista é compreensível por dois aspetos: o momento do pagamento desta taxa é no início do processo enquanto as custas judiciais são cobradas ao longo e no desfecho do processo, e como tal, o efeito gerado é distinto. Todavia, a maioria das custas processuais foram arquitetadas à luz da taxação, como suporte dos custos efetivos de um processo, e apesar das divergências, é inegável, de outro ponto de vista, que as custas judiciais não deixam de possuir as características intrínsecas à lógica de taxação como moderação de consumo, visando contribuir para liquidação parcial dos custos, como comparticipação dos benefícios, e não suportar integralmente esses valores, sendo manifesto a existência de um paralelismo com a taxa que dissecamos.

Deslindada que está a exequibilidade de introduzir este tipo de tributação, interessa agora verificar a pertinência, consequências e em que tipo de crimes se pode aplicar essa hipótese. Após a investigação conduzida conservamos a abordagem inicial de que atualmente a aplicação será restrita aos crimes semipúblicos e particulares, posição reforçada em unanimidade pelas entrevistas, ao se defender que não poderá ser aplicado

⁵⁹ Entrevista realizada ao Prof. Catedrático Germano Marques Silva a 11 de março de 2013.

⁶⁰ Entrevista realizada ao Dr. Pedro Branco a 29 de janeiro de 2013.

⁶¹ Entrevista realizada ao Subcomissário Henrique Figueiredo a 27 de março de 2013.

⁶² Entrevista realizada ao Prof. Catedrático Paulo Trigo Pereira a 7 de março de 2013.

aos crimes públicos. Apesar de ser exequível, enquanto bens individualizáveis, as condições culturais não o permitem, fundamentando-se que estes crimes estão revestidos de uma peculiar censurabilidade, ofendendo a sociedade em geral, existindo ou não, um lesado individual, pelo que é interesse do Estado prosseguir o respetivo processo, independentemente da vontade do lesado ou de este efetuar qualquer pagamento.

A nossa hipótese de estudo visa claramente ser uma contribuição para o custo de um serviço prestado, nomeadamente o serviço policial, devendo o custo imputado ao cidadão ser um valor parcial, e não o custo efetivo para o Estado, não se considerando vários custos indiretos e contabilizando uma possível ineficiência no exercício desse serviço. Embora haja objeções a mais uma taxa para além das custas já legalmente previstas, existe um entendimento de que o acionamento da justiça penal implica custos, pois está em causa a prestação de um serviço. De facto, não podemos esquecer que a apesar de a justiça em si ser um bem indispensável à vida em sociedade, não deixa de ser um bem escasso, sendo que “todos os bens escassos têm que ser pagos, porque de outra maneira eles esgotam-se”⁶³.

Quando se questionou diretamente se implementar a taxa suprarreferida, no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa poderia diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas (Pergunta 5), a resposta foi positiva. Neste assunto não se está a ponderar os benefícios e inconvenientes, ou mesmo o montante em causa, mas se esta medida alcançaria esse resultado, apurando-se que é possível obter esse efeito, não só pela diminuição das queixas falsas, mas pela diminuição de processos que não compensam aos interessados, designados por Diogo Nunes como *processos inúteis*, muito provavelmente relativos a bagatelas criminais. Este resultado é principalmente fruto da “excessiva facilidade de acesso ao MP por essa via”⁶⁴, conjuntura que vigora atualmente, sendo que com esta medida, as queixas que são apresentadas por impulso, seriam melhor ponderadas, embora haja ainda quem não acredite que tal medida seria benéfica a esse ponto, preferindo apontar outras soluções.

Neste sentido, a etapa seguinte foi apurar se o *valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária no nosso sistema de justiça*, sendo que o entendimento generalizado foi que, de facto, são necessárias, pois já temos milhares de processos judiciais relativos a bens de muito baixo valor, pelo que sem as taxas de justiça seriam ainda mais, tendo como consequência ainda mais morosidade nos processos judiciais e

⁶³ Entrevista realizada ao Subcomissário Henrique Figueiredo a 27 de março de 2013.

⁶⁴ Entrevista realizada ao Dr. Miguel Coelho a 25 de março de 2013.

custos para o Estado. A discordância de alguns entrevistados nesta Pergunta (6) surgiu, essencialmente, por não concordarem que a taxa de justiça tenha como fundamento *dissuadir* qualquer tipo de processo, ainda que afirmem que atua basicamente como forma de controlar a procura, sendo por isso uma taxa e uma forma do cidadão “contribuir para um serviço que está a ser prestado”⁶⁵, sendo que o aumento gradual desta taxa ao longo dos anos se deveu ao aumento dos custos do sistema judiciário⁶⁶. Assim, conclui-se que as taxas de justiça são necessárias e relevantes, atuando como comparticipação do serviço prestado enquanto contrapartida individual, contribuindo também para demover processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores e interesses envolvidos.

Além destas duas últimas ilações, também surgiram várias objeções à hipótese de tributação, pelo que, considerando que se concluiu, no decorrer das entrevistas, que o atual sistema de justiça não é sustentável na sua condição atual, nem está a responder como seria expetável, sendo essencial identificar as alternativas de resolução viáveis. Neste âmbito identificamos no corpus das entrevistas, como principais alternativas, não necessariamente por esta ordem, as seguintes:

- 1) Aplicar os mecanismos já previstos na lei;
- 2) Esclarecer melhor os cidadãos dos trâmites legais a seguir;
- 3) Criar a perceção de punição por queixas falsas e declarações *viciadas*;
- 4) Investir no sistema de justiça – tribunais e OPC;
- 5) Impor ao cidadão uma declaração de honra na formalização da queixa;
- 6) Formação aos intervenientes no processo e criar mecanismo de triagem inicial;
- 7) Divulgar os mecanismos de acordos extrajudiciais;

Apesar de ser exequível aplicar a letra da lei inflexivelmente, tal não se verifica atualmente, e acredita-se que se isso fosse realidade, aumentaria o número de processos em tribunal com teor de minudência jurídica, pois a lei é ampla nesse sentido, indo inclusive contra o princípio da mínima intervenção do direito penal. O problema é que existem mecanismos na lei que visam reprimir quem participe em queixas falsas, ou de sustentabilidade duvidosa, mas muitas vezes não se recorre a eles, pois o processo de obtenção de provas nesse sentido é crítico ou, são somente aplicados em diminuta escala, sendo apenas nesse plano que deve incidir o cumprimento escrupuloso da lei.

Aumentar o fluxo de informação prestado aos cidadãos é sempre uma ótima política pública, com vantagens para os cidadãos e para o próprio sistema de justiça. Contudo, essa

⁶⁵ Entrevista realizada à Dr.^a Conceição Gomes a 19 de março de 2013.

⁶⁶ Entrevista realizada ao Dr. Diogo Santos Nunes a 21 de março de 2013.

prática já é uma constante, procurando-se ampliar essa comunicação através da simplificação dos procedimentos burocráticos e da formação dos agentes processuais, realidade que não foi desmentida nas entrevistas. Salienta-se assim que “as pessoas ganharam mais consciência dos seus direitos e foi-lhes proporcionada uma maior informação sobre as formas de os exercerem”⁶⁷, tal como houve um progresso na qualidade do serviço prestado pelos OPC. Ainda assim, surge como solução a melhoria da consulta jurídica prévia para prevenir conflitos e retirar assuntos excedentários dos tribunais, mas essa consulta implica custos, seja para os cidadãos, seja para o Estado se for prestado a título gracioso, o que não se configura sustentável, pois de acordo com a lei da oferta e da procura, a procura seria desmesurada em relação à oferta.

Quanto à percepção de punição por queixas falsas e declarações *viciadas*, somos claros e objetivos em alegar que é uma das *chaves* para resolução do problema em causa, pois o entendimento é de que essa percepção não existe nos cidadãos, traduzido no desconhecimento da existência de punições e principalmente, por apenas excecionalmente serem aplicadas. O cidadão não tem uma consciência clara de que se apresentar uma queixa falsa e for descoberto irá ter problemas, e por isso surgem queixas tendo como ideia *de que pode ser arquivada ou não, mas tentar também não custa*⁶⁸. É fundamental contradizer este pensamento dos cidadãos, pois é visivelmente um dos problemas que contribui para a atual dimensão da minudência jurídica.

No que ao investimento respeita, podemos afirmar que tem havido investimento na nos meios disponíveis ao sistema de justiça, prática que apoiamos, embora discordemos de um possível alargamento da estrutura de recursos humanos em qualquer fração do atual sistema de justiça, sendo que se deverá incidir na qualidade da justiça e diminuição do volume de processos sobre *bagatelas criminais*. Também se compreende que no momento de austeridade em nos encontramos, a tendência será para realizar *cortes* nos setores e bens considerados supérfluos, de modo a diminuir as despesas do Estado, pelo que um aumento massivo numa estrutura já muito formal e pesada economicamente, ainda que fundamental, não é sustentável a longo prazo. Além da tendência ser na direção oposta, dificilmente se sustenta que um aumento sublime da estrutura de recursos humanos, justificado pelo elevado número de processos, obteria resultados positivos em termos de eficiência, e até mesmo se melhoraria significativamente a eficácia do sistema de justiça. No entanto é aceite a necessidade de melhorar as ferramentas jurídicas e meios nos setores estratégicos

⁶⁷ Entrevista realizada ao Dr. Rogério Alves a 1 de abril de 2013.

⁶⁸ Entrevista realizada ao Subcomissário Henrique Figueiredo a 27 de março de 2013.

de investigação, como a investigação criminal exercida pelos OPC, de modo a fazer face ao número de crimes e à sua crescente complexidade.

Já para a quinta sugestão, i.e., impor ao cidadão escrever uma declaração de honra e veracidade das informações prestadas para formalizar a queixa-crime, em vez da simples obrigatoriedade de assinar no fim do documento, ainda que o efeito causado possa ser diminuto, segue o caminho para uma maior responsabilização com o qual pactuamos. Está analogamente no sentido de criação da percepção das punições para a utilização da justiça como um vulgar bem comum, i.e., para quem desconsidera o sistema de justiça, os agentes que nele intervêm e os valores que este visa resguardar.

Relativamente à criação de mecanismos iniciais de triagem, concordamos absolutamente, pois só assim serão minimizados os custos com processos de sustentabilidade duvidosa, porém é necessário averiguar quem o pode fazer. Esta decisão de não outorgar o seguimento do processo, ou arquivá-lo de imediato, não pode ser efetuado pelos elementos policiais, antes pelo contrário, impõe-se-lhes que transmitam ao MP todos os crimes de que tiverem notícia, sendo necessário uma reforma processual penal para alterar esse facto, aumentando as suas competências. Atendendo ao atual Processo Penal, tal medida só pode ser efetivada pelo MP, sendo que a solução é, como sugere Conceição Gomes, colocar um procurador junto das esquadras policiais para desenvolverem este trabalho logo no início do processo⁶⁹. Todavia, se o problema levantado se prende, além da qualidade e morosidade da justiça, com os custos elevados para o Estado, aumentar a estrutura do MP deste modo, teria certamente mais prejuízos do que ganhos, quer financeiros, quer de outras naturezas. A solução seria a existência de uma avaliação imediata no momento inicial, como mecanismo de triagem na própria unidade policial que procedesse ao escalonamento da prioridade e sustentabilidade das queixas-crime, condicionando logo à partida as que fossem classificadas como de sustentabilidade duvidosa, reduzindo assim os custos e diligências com estes processos, podendo até eventualmente apurar-se a má-fé do queixoso, o que acarretaria consequências para o mesmo. Esta solução ainda é algo vanguardista, implicando uma reformulação dos poderes atribuídos aos OPC, implicando uma profunda reformulação do processo penal, difícil de ocorrer brevemente, pelo menos a este nível.

Outra das soluções que foi avançada pelos entrevistados foi o fomento dos mecanismos de resolução de conflitos extrajudicial, que tem tido um mediatismo

⁶⁹ Entrevista realizada à Dr.^a Conceição Gomes a 19 de março de 2013.

inconstante, mas que deve ser um meio preferencial para a resolução de litígios entre as partes, lesado e denunciado, em detrimento de se recorrer aos serviços dos tribunais para mediação e conciliação dos conflitos. Embora também estas estruturas detenham custos, a conceção é que esses custos sejam menores do que os dos tribunais judiciais, pois existe uma simplificação e desburocratização dos procedimentos necessários. A prática deste sistema para o desfecho dos conflitos existentes, por si só não resolverá, na totalidade, o problema exposto inicialmente, mas pode-se afirmar que é um contributo notável, pois na prática traduz-se numa diminuição dos processos para os tribunais, consistindo-se assim como um uma espécie de *bem* substituto ao acesso à justiça através dos tribunais.

A última questão pretendia apurar se a tributação das queixas poderia ser efetuada logo no início do processo, ou seja, na própria esquadra de polícia onde a formalização da queixa-crime tem início. Só no decorrer da investigação qualitativa nos apercebemos que não foi adequado empregar o termo dissuasão no guião de perguntas, pois foi várias vezes vinculado a um impedimento efetivo de aceder à justiça através de restrições económicas. O objetivo pretendido ao aplicar-se a tributação da queixas no ato preambular do processo é o de sensibilizar os cidadãos para todas as consequências e dos custos avultados envolvidos. A existência de uma taxa visa apenas a existência de uma ponderação em termos de custo-benefício da promoção do processo, responsabilizando os cidadãos como primeiros beneficiários de um serviço público, aumentando a sua sustentabilidade, e que, como também é pretendido, demova os cidadãos de apresentarem queixas de sustentabilidade duvidosa sobre minudências jurídicas, que atualmente *emperram* o sistema de justiça.

Quando ultrapassada esta dificuldade, foi aceite que a hipótese supracitada possa ser aplicada logo na esquadra policial, pois se o objetivo é a poupança, esta deve ser efetivada antes do primeiro custo do processo, pois este serviço “fica muito caro à Polícia” sendo que o processo não deve avançar sem se efetivar o pagamento dessa taxa, à semelhança da taxa de justiça nos crimes particulares⁷⁰.

Verificou-se que é igualmente pertinente explicar aos cidadãos os custos envolvidos em todo o processo, mesmo que não sejam estes diretamente a suportá-los, pois se houvesse consciência dos avultados gastos num simples processo, talvez não se acionasse a justiça, por bagatelas criminais, em que a censurabilidade da conduta é diminuta.

⁷⁰ Entrevista realizada ao Subcomissário Henrique Figueiredo a 27 de março de 2013.

Conclusão

A presente investigação teve como objetivo máximo apurar se a tributação das queixas-crime apresentadas à Polícia, concernentes a crimes particulares e semipúblicos, é um panorama adequado e plausível perante a justiça portuguesa, como forma de melhorar a sua eficácia e eficiência. Um dos pontos de partida foi a constatação de que a taxa de arquivamento dos processos tem-se situado, ao longo de todos os anos, acima dos 70%, implicando necessariamente que seja aberto inquérito por inúmeras queixas de sustentabilidade duvidosa, que em termos práticos não têm condições para que se dê seguimento ao processo. Ter uma elevada taxa de arquivamento sem dedução de acusação por parte do MP não se revela totalmente negativo, pois pode significar que o MP apenas deduz acusação quando as probabilidades de obter uma condenação são altas.

Todavia, atualmente verifica-se um elevado número de processos relacionados com minudências jurídicas, associadas a queixas inexatas e de sustentabilidade muito duvidosa, realidade impossível de quantificar, mas com uma dimensão relevante, corroborada pela investigação qualitativa realizada, pelo que, e atendendo à elevada taxa de arquivamento, apesar de a decisão de arquivar sem acusação ser correta, até se chegar a esse instante já houve vários custos para o Estado. Esta circunstância é agravada pela inexistência de uma perceção generalizada de que o acionamento da justiça de forma injustificada, infundada ou com inveracidade, pode ter consequências negativas para o cidadão.

Em termos económicos, este despoletar do sistema de justiça, efetivado muitas vezes pela apresentação das queixas-crime, constitui a utilização de um bem semipúblico, que apesar de ser do interesse extrínseco da comunidade, i.e., do Estado, é inevitavelmente um bem individualizado, advindo para o cidadão “requerente” um benefício económico, verificável sobretudo quando estão em causa crimes particulares e semipúblicos, sendo este o primeiro beneficiário de todo o processo.

Associada a esta classificação económica, importa reforçar que a justiça é um bem comum e escasso, que se esgota segundo os princípios dos bens comuns, ou seja, pelos ganhos para os beneficiários serem maiores que os custos, a procura é maior que a oferta, levando à existência de uma ineficiência, segundo a lei da oferta e da procura. Considerando os princípios inerentes ao sistema de justiça e o benefício económico existente para o “requerente” dessa justiça, surge a necessidade de impor ao cidadão que usufrui deste serviço, enquanto bem comum e individualizado, que participe no seu custo, numa clara vertente de responsabilização.

O próprio acesso à justiça é denegrido pela existência de queixas de sustentabilidade duvidosa, dado que implicam maior morosidade nos processos e fragmentação dos meios, materiais e humanos, ao dispor das instâncias judiciais, prejudicando a qualidade do serviço prestado a todos os cidadãos que efetivamente, têm fundamento e legitimidade para recorrer ao serviço de justiça, por problemas que não se traduzem na designada minudência jurídica. Perante isto, e num complemento do princípio da justiça como bem individualizável, coloca-se a questão mais pragmática de criar um *filtro* no acesso à justiça deste género, de modo a demover as queixas-crime de sustentabilidade duvidosa, que não têm viabilidade para continuar, mas que são igualmente processadas, contribuindo para o *congestionamento* do sistema de justiça.

É também necessário sensibilizar o público para os problemas que acarretam estas queixas “infundamentadas”, bem como os custos avultados que a elas estão associadas, através de uma eficaz política comunicacional, a par de explicar aos cidadãos como funciona a própria justiça. A carência de uma correta perceção verifica-se tanto nos comuns cidadãos como em entidades com um papel ativo para o sistema de justiça, uma vez que ainda existe quem esteja desenquadrado da realidade, apegado a um conceito *puro* de Estado social que caminha em direção ao abismo, faltando-lhes sensibilidade e discernimento para debater as possíveis soluções. De facto, a resolução deste problema é da responsabilidade do Estado, ao que incumbe como primeira função, segundo a sistematização de Musgrave, a melhoria da eficiência na afetação de recursos económicos.

Como se aferiu, o princípio do livre acesso à justiça encontra-se consagrado constitucionalmente, mas não pode ser entendido como um direito fundamental máximo que não é flexível perante outros direitos fundamentais, tendo em conta que o livre acesso à justiça não implica taxativamente que esse acesso seja gratuito, ou mesmo tendencialmente gratuito. No raio de ação do recurso ao sistema judicial português vigora o princípio da onerosidade, que impõe o pagamento de custas processuais, nas quais se insere a célere taxa de justiça, cobrada em determinadas circunstâncias, como prestação pecuniária exigida aos utentes do serviço judicial, que o requeiram ou que dele beneficiem, segundo o RCP. O que a CRP estabelece tacitamente é que, da insuficiência de meios económicos, não pode derivar a denegação da justiça aos cidadãos. Esta norma não impede que se imponha ao cidadão um custo como contrapartida do serviço prestado, validando-se assim a primeira hipótese do estudo, i.e., a tributação das queixas apresentadas à Polícia não infringe o princípio do livre acesso à justiça.

Concluída a investigação, pode-se agora afirmar, a percepção inicial de que, atualmente, a hipótese de tributação das queixas-crime apenas se pode estender aos crimes particulares e semipúblicos. Não significa isto que não é possível aplicar esta tributação aos crimes públicos que comportam um bem individualizado, ou seja, em que existe um lesado específico, que não é a comunidade, como um primeiro beneficiário da ação penal, sustentando-se essa hipótese na ótica da responsabilização. Evidentemente que não se inserem nesta categoria, os crimes sem um lesado individual, assumindo-se o Estado como único beneficiário e interessado na promoção da ação penal. Todavia, verificou-se que atualmente não há condições culturais e sociais para aplicar a hipótese de tributação apresentada a qualquer um dos crimes públicos, claramente demonstrado pela investigação qualitativa, pelo que esta hipótese ficou afastada logo *a priori*. Assim, a tributação apenas é pertinente e viável de aplicação nos crimes particulares e semipúblicos, sendo que nestes a gravidade da infração e valores violados apresentam-se com um carácter mais particular, de tal forma que não se considera haver uma direta afetação dos valores da sociedade.

Para demonstrar a expressividade económica do serviço de formalização de queixas, apurou-se o custo padrão de uma queixa à Polícia, enquanto primeira etapa do processo, nomeadamente o registo da queixa por parte dos GS, tendo-se obtido o custo de 10,85€. Este valor foi calculado na ótica do Estado, com técnicas contabilísticas de gestão, objetivas e associadas a uma recolha de informação atual e específica, apesar de não comportar todos os custos envolvidos, como os custos com as diversas diligências, efetuadas no âmbito da investigação, e os gastos de tempo e transporte do próprio processo (cf. Anexo I).

Ainda assim, é um valor significativo, que aplicado à realidade da PSP e considerando apenas o ano de 2012, onde foram registadas 595.052 peças de expediente policial (NPP), significa um custo para o Estado de 6.456.314,20 €, valor que, atendendo a todas as variáveis não imputadas, está muito aquém dos custos reais. Pode-se alegar que nem todos estes processos se inserem no objeto de estudo, mas ao se considerar unicamente os crimes particulares e semipúblicos registados por esta FS, temos um gasto de 3.318.505,05 € (305.853 NPP), representando 65,70% do total de registos de crimes.

Pode-se assim afirmar que os custos económicos para o Estado, materializados neste caso através da PSP, com a prestação do serviço de formalização de queixas, têm uma expressividade económica bastante considerável, que atinge valores dificilmente mensuráveis se considerarmos o processo completo e todas as variáveis imputáveis. Neste sentido, é inegável que a prestação deste serviço comporta custos avultados para o Estado,

faltando apenas confirmar se estes custos podem ser suportados pelos cidadãos, quando esteja em causa crimes particulares e semipúblicos, fundamentando-se no princípio de bem individualizado e escasso, e na necessidade de uma triagem no acesso a este serviço, de modo a alavancar a sua sustentabilidade e permitindo que todos dele usufruam, quando necessário. Atualmente entende-se que já existem pequenas condicionantes no próprio acesso a justiça, na qual enquadrámos a recente decisão da indispensabilidade de constituição de assistente para a promoção dos processos relativos a furtos em estabelecimento comercial, implementada, como “racionalização do recurso ao tribunal” e comparticipação dos custos, pois este tipo de processos estava a *congestionar* o sistema judicial. Importa relembrar que existem limitações e taxas a liquidar no acesso a outros direitos fundamentais como a saúde e a educação, estando em causa, ainda que não só, interesses particulares, pelos que os primeiros beneficiários são *chamados* a um copagamento desses custos. O fundamento desta premissa é que perante o consumo de um bem comum e escasso, existe a necessidade de garantir a sua existência, subsistência que não é exequível se for amparada somente pela conceção *pura* de Estado social.

Antes de uma análise custo-benefício da hipótese de tributação, esclarece-se que é incontestável a extrema sensibilidade do tema, bem como a carência de soluções e políticas públicas no sentido da garantir a sustentabilidade dos diversos serviços públicos que, cada vez mais, são postos em causa devido aos avultados encargos que comportam para o Estado. Também é evidente que várias entidades não têm a perceção nem a sensibilidade ou audácia necessárias para apresentar resoluções ambiciosas e arrojadas, mesmo que sejam do desagrado do público em geral, mas de acordo com os seus interesses.

Entende-se que o facto de os cidadãos pagarem uma taxa, não estando aqui em apreciação o seu montante, quando recorram ao serviço prestado pela Polícia, no intuito de apresentarem um queixa-crime relativa a crime semipúblico ou particular, não colide com o princípio de serviço público. Apesar de as Polícias, *lato sensu*, possuírem uma natureza de serviço público, constata-se que nem todas as atividades por si exercidas são totalmente do interesse de toda a comunidade, existindo algumas ações por si desenvolvidas que se inserem mais no plano particular, como é o caso das execuções e ações requeridas por solicitadores privados, deslocações a acidentes de viação só com o intuito de assegurar os interesses das partes envolvidas, ou notificações de processos particulares.

Outra das questões que surgiu no decorrer da investigação foi se a taxa a aplicar devia ser liquidada aquando da apresentação da queixa-crime junto do serviço policial, *a posteriori* ou mesmo no desfecho do processo, à semelhança de algumas custas

processuais. Averiguou-se que a melhor opção, tendo em conta os objetivos, será aplicar essa taxa à partida, salvaguardando-se as devidas exceções. Referimo-nos às queixas relatadas no âmbito do policiamento policial, que são reportadas fora da esquadra policial, e onde não faz sentido, naquele instante, cobrar o valor respetivo, mas apenas informar o cidadão de que terá de o fazer, bem como retardar esse pagamento quando os lesados não estejam em condições psicológicas ou económicas de o fazer. O essencial é que os queixosos neste tipo de crimes tenham a perceção de todos os custos compreendidos neste sistema e que sem o pagamento da taxa referida, o processo não avança.

Aplicando um exemplo trivial, se um cidadão estiver *à porta* de um hospital público e carecer de cuidados médicos urgentes, estando a sua vida em perigo, não se esperará que o mesmo pague a taxa moderadora de saúde para depois ser assistido. Tal também não significa que os cuidados médicos que tenham sido prestados o sejam a título gracioso, dado que o cidadão terá que pagar as taxas associadas a todos os serviços, ainda que *a posteriori* da usufruição dos mesmos. Este é basicamente o mecanismo proposto para a tributação das queixas-crime de crimes particulares e semipúblicos apresentadas à Polícia

A presente investigação não visou definir a lógica de taxação mais adequada, mas entende-se que esse valor não se deve distanciar, de forma exagerada, do custo padrão da queixa, pois não se deve imputar ao cidadão os benefícios que advêm para a sociedade, ou seja, o cidadão não deve suportar o custo total do serviço.

Atendendo às especificidades que influenciam a elasticidade da procura, obter uma elasticidade nula significaria um resultado negativo, por não existir qualquer minudência jurídica, ou por os impulsores das queixas de sustentabilidade duvidosa estarem dispostos a pagar uma pequena taxa para dar seguimento ao processo, o que não melhoraria o *congestionamento* do sistema de justiça. Embora apenas se possa classificar e apurar o valor exato da elasticidade da procura deste serviço depois de implementada a alteração, analisadas as várias variáveis, é expetável uma forte probabilidade de um grau de elasticidade minimamente relevante, que se traduzirá numa diminuição efetiva da procura deste serviço policial, essencialmente em queixas deste teor, como também se pretende.

Todavia, existem desvantagens na aplicação da tributação suprarreferida que importa descortinar. Apesar de se ter verificado que a hipótese não conflitua com a natureza de serviço público prestado pelas polícias, certamente que afetará a sua imagem negativamente. Assim, é essencial, previamente, desenvolver a perceção nos cidadãos de que esta taxa não visa financiar diretamente outros serviços do Estado, mas sim garantir a manutenção dos serviços policiais prestados, que está atualmente bastante fragilizada. O

facto de se pagar à Polícia pelos serviços prestados não é revolucionário e já se verifica no âmbito da administração pública, pelo que apenas está em causa estender esta prática.

A desvantagem mais relevante que emerge perante a aplicação efetiva da tributação é a limitação de um dos pilares fundamentais da atividade policial, nomeadamente o das informações, pois atendendo à elasticidade da procura positiva, uma diminuição das queixas nestes crimes implica obrigatoriamente uma diminuição das informações obtidas. O objetivo não é afastar os cidadãos da justiça, nem das polícias, mas sim melhorar a eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado por todo o sistema de justiça, numa responsabilização dos cidadãos, pelo que também não interessa às polícias ter informação sem qualquer *substrato*, ou seja, deve-se ambicionar qualidade e não quantidade.

Para se aplicar a tributação das queixas de crimes particulares e semipúblicos sem debilitar o pilar das informações, é necessário que a taxa apenas seja aplicada quando se deseje procedimento criminal, sendo que nos restantes casos apenas se recolha a informação, de um modo simples e associado à partilha de informação pelos OPC. Embora estes procedimentos também apresentem custos, estes devem ser muito inferiores, sendo do interesse da polícia e de toda a comunidade as informações obtidas, apoiando o pilar da prevenção e investigação criminal operados pelos vários OPC. Todavia, nada impede que também nesses casos seja imputado um custo ao cidadão, quando estejam em causa outros serviços da administração pública, para além da simples recolha de informação.

Perante os tempos de austeridade em que nos encontramos, mas principalmente perante a crise global que afeta seriamente a manutenção do Estado social, importa esclarecer qual é a preferência dos cidadãos: um sistema de justiça eficaz e oneroso que prima pela eficiência e celeridade ou um sistema de justiça ineficaz e incapaz, mas prestado a título gratuito? Bem sabemos que a questão é delicada, mas não é possível dela fugir, ainda que pensar numa solução desta natureza seja uma autêntica rutura no campo da justiça, tal como o é a proposta apresentada, desabrochando o debate neste sentido, onde muitas entidades ainda se sentem como *peixe fora de água*.

Apesar das dificuldades de implementação, da preparação prévia para a sua efetiva execução e dos inconvenientes a ela associados, concluímos que é uma solução pertinente e adequada em termos de custo-benefício, apoiando-se nos alicerces de bem individualizado e da necessidade de um *filtro* no acesso à justiça. Haja, contudo, a consciência de que, apesar de encararmos a tributação como uma resolução praticável, que deve ser ponderada seriamente, a sua implementação não resolve absolutamente todos os problemas do sistema de justiça, pelo que é necessário debater e investigar outras soluções.

Bibliografia

- Afonso, Paulo Sérgio Lima Pereira. (2002). Sistemas de custeio no âmbito da contabilidade de custos: o custeio baseado nas actividades, um modelo e uma metodologia de implementação. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga.
- Amaral, Diogo Freitas do, Caupers, João, Claro, João Martins, Raposo, João, Garcia, Maria da Glória Dias, Vieira, Pedro Siza, e Silva, Vasco Pereira da. (1990). *Código do Procedimento Administrativo Anotado* (3.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do. (2001). Curso de Direito Administrativo (Vol. II). Coimbra: Almedina.
- Amaral, Diogo Freitas do. (2002). *Curso de Direito Administrativo* (2.^a ed. Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Amaral, Luciano. (2010). Economia Portuguesa - As Últimas Décadas: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Amendola, Marcia Ferreira. (2009). Analisando e (des)construindo conceitos: pensando as falsas denúncias de abuso sexual *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, n.º 1 - 1.º Semestre de 2009, 199-218.
- Arana, Jaime Rodríguez. (2003). O quadro das reformas administrativas. In Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Eds.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras: Celta Editora.
- Araújo, Fernando. (2006). *Introdução à Economia* (3.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Baptista, Mário. (1972). *A contabilidade e a gestão*. Lisboa: Clássica Editora.
- Borges, António, Rodrigues, Azevedo, e Morgado, José. (2004). Contabilidade e Finanças para a Gestão (2.^a ed.). Lisboa: Áreas Editora.
- Briggs, Asa. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2, 221-258.

- Caetano, Marcello. (1967). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* (5.^a ed. Tomo I). Coimbra: Almedina.
- Caetano, Marcello. (1990). *Manual de Direito Administrativo* (10.^a ed., 3.^a reimpressão, Tomo II). Coimbra: Almedina.
- Caiado, António Campos Pires. (1994). *Contabilidade Analítica: um instrumento para a gestão* (3.^a ed.). Lisboa: Rei dos Livros.
- Caiado, António Campos Pires. (2003). *Contabilidade de Gestão*. Lisboa: Áreas Editora.
- Caiado, António Campos Pires. (2008). *Contabilidade Analítica e de Gestão*. Lisboa: Áreas Editora.
- Carvalho, Paula Torres de. (2012). Ministério Público arquiva cada vez mais inquéritos crime por falta de provas in *Público* de 20 de fevereiro.
- Catarino, João Ricardo. (2012). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina.
- Caupers, João. (2011). *O Estado Gordo* (1.^a ed.): Âncora Editora.
- Cauvin, Eric, e Neumann, Bruce R. (2007). French Cost Accounting Methods: ABC and other Structural Similarities. *Journal of Cost Management*, May-June, pp. 35-41.
- Clemente, Pedro José Lopes. (1998). *Da Polícia de Ordem Pública*. Massamá: Governo Civil do distrito de Lisboa.
- Clemente, Pedro José Lopes. (2000). *A Polícia em Portugal: Da Dimensão política Contemporânea da Segurança Pública* (Vol. I). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Clemente, Pedro José Lopes. (2006). *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Coelho, Maria Hélia Martins. (1997). O Método de Cálculo de Custos baseado nas actividades. *Revista de Contabilidade e Comércio* n.º 214, pg. 211 – 238.

- Correia, José Augusto de Barros. (2005). *Melhoria da Qualidade do Serviço Policial: O Atendimento ao Público numa Esquadra - Aplicação da Norma NP EN ISO 9001:2000*: Instituto Nacional de Administração e Polícia de Segurança Pública.
- Correia, Sérvulo. (1994). Polícia. In José Pedro Fernandes e Afonso Rodrigues Queiró (Eds.), (Vol. VI). Lisboa: Dicionário Jurídico da Administração Pública.
- Costa, Salvador da. (1997). *Código das Custas Judiciais – Anotado e Comentado*. Coimbra: Almedina.
- Costa, Teresa do Carmo Salgueiro da. (2007). *O Sistema de Contabilidade de Custos nas Entidades Locais em Portugal*. Paper presented at the Conocimiento, Innovación Y Emprendedores: Camino Al Futuro, Logroño - España.
- Cotta, Alain. (1978). *Dicionário de Economia* (4.^a ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- Cruz, Paula Teixeira da. (2012a). “Justiça, Cidadania e Desenvolvimento”. Discurso proferido no IX Congresso do Ministério Público a 2 de Março de 2012, Hotel Tivoli Marina - Vilamoura.
- Cruz, Paula Teixeira da. (2012b) in III conferência Antena 1 / Jornal de Negócios - *O Estado e a competitividade da economia* realizada a 16 outubro. Lisboa - Universidade Nova de Lisboa.
- Denhardt, Robert B., e Denhardt, Janet Vinzant. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, Vol. 60, 549-559.
- Denis, Henri. (1990). *História do Pensamento Económico* (António Borges Coelho, Trad.). Lisboa: Livros horizonte.
- Dias, Jorge Figueiredo. (2001). *Temas Básicos da Doutrina Penal: Sobre os fundamentos da doutrina penal - sobre a doutrina geral do crime*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Dicionário da Língua Portuguesa 2011. (2011). Porto: Porto Editora.
- Duarte, Madalena. (2007). Acesso ao direito e à justiça: Condições prévias de participação dos movimentos sociais na arena legal. *Oficina dos Ces n.º 270*.

- Dunnet, Andrew. (1990). *Para compreender a economia*. Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian
- Espírito Santo, Paula. (2010). *Introdução à Metodologia em Ciências Sociais – Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Sílabo.
- Fernandes, Abel I. Costa. (2011). *Economia Pública: Eficiência Económica e Teoria das Escolhas Colectivas* (2.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Fernando Vieira Gonçalves da Silva. (1991). *Contabilidade Industrial* (9.^a ed.): Livraria Sá da Costa Editora.
- Ferreira, Eduardo Viegas (Ed.). (2007). *Apontamentos de Criminologia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciência Policiais e Segurança Interna. Edição policopiada.
- Frade, Carlos Manuel. (2003). *Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado*. Áreas Editora.
- Franco, António L. de Sousa. (1980). *Finanças Públicas e direito financeiro*. Lisboa: Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Franco, António L. de Sousa. (1999a). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.^a ed. Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Franco, António L. de Sousa. (1999b). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.^a ed. Vol. II). Coimbra: Almedina.
- Franco, V., Oliveira, B., Morais, A., Major, M., Jesus, M., A. Oliveira, Serrasqueiro, R., e Lourenço, I. (2008). *Temas de contabilidade de gestão: os custos, os resultados e a informação para a gestão* (2.^a ed.). Lisboa: Livros Horizonte.
- Franco, Victor Seabra, e Pereira, Carlos Caiano. (1994). *Contabilidade Analítica* (6.^a Edição). Lisboa: Rei dos Livros.
- Hardin, Garrett. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*, Vol. 162, N^o. 3859, pp. 1243-1248.
- Henderson, David R., e Neves, João César das. (2001). *Enciclopédia de Economia* (2.^o ed.). Cascais: Principia.

- Heyne, Paul. (2001). Eficiência. In David R. Henderson e João César das Neves (Eds.), *Enciclopédia de Economia*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Keating, Michael. (2001). Public Management Reform and Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*, 141-212.
- Lima, Joaquim Pires de. (1990). Considerações acerca do direito de justiça em prazo razoável. *Revista da Ordem dos Advogados*, III.
- Martínez, Soares. (1991). *Economia Política* (5.^a ed. - reimpressão). Coimbra: Almedina.
- Martins, Maria d'Oliveira. (2012). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*: Edições Almedina.
- Matos, Ricardo Miguel de Castro. (2009). Estatísticas oficiais da criminalidade: a validade dos seus números. In Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (Ed.), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* Lisboa: Almedina.
- Medeiros, Eduardo Raposo de. (2003). *Economia Internacional* (7.^a ed.). Lisboa: Instituto Superior de ciências Sociais e Políticas.
- Miranda, Jorge, e Medeiros, Rui. (2005). *Constituição Portuguesa Anotada* (Tomo I). Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, José Manuel, e Alves, André Azevedo. (2009). Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, VII, 11-36.
- Moreno, Carlos. (2000). *Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos* (2.^a ed.). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mozzicafreddo, Juan, Gomes, João Salis, e Batista, João S. (2003). *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*. Oeiras: Celta Editora.
- Musgrave, Richard A. (1973). *Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental* (Auriphebo Berrance Simões, Trans.). São Paulo: Editora Atlas S.A.

- Neto, Manuela. (1995). *Da Notícia do Crime à Detenção*. Porto: E.L.C.L.A.
- Neves, João César das. (2010). *Princípios de Economia Política*. Lisboa: Verbo.
- Neves, João César das. (2011). *Introdução à Economia* (9.^a ed.). Lisboa: Verbo.
- Oliveira, Ferreira de. (2003). Os modelos de policiamento e as políticas de segurança: A emergência do policiamento de proximidade. I Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (Eds.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras: Celta Editora.
- Palma, Maria Fernanda. (2012). Análise das propostas de alteração legislativa em matéria penal e processual penal. In Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais (Ed.). Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (19 de outubro de 2012).
- Pereira, Paulo Trigo, Santos, José Carlos Gomes, Arcanjo, Manuela, e Afonso, António. (2012). *Economia e Finanças Públicas*: Escolar.
- Pereira, Paulo Trigo. (2008). *Economia e Finanças Públicas: Da teoria à prática* (1^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Pereira, Paulo Trigo. (2012). *Portugal: Dívida pública e défice democrático*: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pinto, António Augusto Tolda. (2001). *A tramitação processual penal* (2.^a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Prada, Lourdes Torres, Carvalho, João Baptista Da Costa, e Martinez, Vicente Pina. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira. (2011). *Lições de Finanças Públicas* (5.^a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Robalo, António Domingos Pires. (2003). *Noções elementares de tramitação do processo penal* (6.^a ed.). Coimbra: Almedina.
- Samuelson, Paul, e Nordhaus, William. (1948). *Economia* (18^a ed.): Mcgraw-Hill. (2005).

- Santos, Boaventura de Sousa, Gomes, Conceição, Sousa, Fátima de, Almeida, Jorge, Duarte, Madalena, e Abreu, Pedro. (2002). As tendências da Criminalidade e das Sanções Penais na década de 90: Problemas e bloqueios na execução da pena de prisão e da prestação de trabalho a favor da comunidade *Relatório Preliminar*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa - Centro de Estudos Sociais.
- Santos, Boaventura de Sousa, Marques, Maria Manuel Leitão, e Pedroso, João. (1996). *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa. (2005). A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas. *Manifesto*, 7, 76-87.
- Saraiva, António. (2010). *Microeconomia I: Compêndio*. Porto: Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
- Sen, Amartya. (2010). *A ideia de justiça*. Coimbra: Almedina.
- Sen, Amartya. (2012). *Sobre Ética e Economia*. Coimbra: Almedina.
- Silva, Fernando Vieira Gonçalves da. (1973). *Contabilidade Geral* (5.^a ed. Vol. I): Livraria Sá da Costa Editora.
- Silva, Germano Marques da. (2001). *Direito Penal Português* (2.^a ed.). Lisboa: Editorial Verbo.
- Smith, Adam. (1950). *Riqueza das Nações* (Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar, Trad. Vol. I). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Soares, Rogério Guilherme Ehrhardt. *Interesse Público, Legalidade e Mérito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1955.
- Sousa, António de. (2002). *Introdução à Gestão: Uma abordagem sistémica*. Lisboa: Verbo.
- Stiglitz, Joseph Eugene. (2000). *Taxation: an introduction - Economics of the Public Sector* (2.^a ed.). New York: W W Norton e Company.

Torres, José. (2011). Segurança "Just in Time": abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva. *Politeia - Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, Ano VIII, 235-247.

Diplomas Legais

Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 10 de dezembro de 1948.

Constituição da República Portuguesa.

Código de Processo Penal.

Código do Procedimento Administrativo.

Código Penal.

Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro, Bases da contabilidade pública.

Lei n.º 26/2007, de 23 de Julho, autoriza o Governo a aprovar um regulamento das custas processuais, introduzindo mecanismos de modernização e simplificação do sistema de custas, a revogar o Código das Custas Judiciais e a alterar os Códigos de Processo Civil, de Processo Penal e de Procedimento e de Processo Tributário.

Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, primeira alteração à Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, que altera o regime de acesso ao direito e aos tribunais.

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública.

Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

Lei n.º 7/2012, de 13 de fevereiro, procede à sexta alteração ao Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Orçamento do Estado para 2013.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro, aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de Dezembro.

Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, aprova o Estatuto do Pessoal Policial da Polícia de Segurança Pública

Portaria n.º 02/2009, de 2 de janeiro.

Portaria n.º 1334-C/2010 de 31 de dezembro.

Acórdão n.º 0269/02 do Supremo Tribunal Administrativo de 06 de Abril de 2006.

Parecer n.º 40/2011 da Procuradoria-Geral da República, publicado em DR, 2.ª série n.º 113 de 12 junho de 2011.

Despacho 20/GDN/2009 da Direcção Nacional da PSP.

Outros Documentos

Diário da Assembleia da República de 11 de janeiro de 2013- XII Legislatura 2.ª Sessão Legislativa (2012-2013). 46-56.

Estudo económico e financeiro: Comparticipação nos Custos dos Procedimentos de Ingresso ao ISCPSI e à EPP. Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro da Direcção Nacional da PSP – Lisboa. Junho de 2012

European judicial systems: efficiency and quality of justice. CEPEJ Studies No. 12. (4.º Relatório de Avaliação dos Sistemas Judiciais Europeus do CEPEJ) Council of Europe.

Notas Breves sobre as propostas e projectos de alteração das leis penais. Germano Marques da Silva. (2012).Lisboa: Registado com o n.º único 445723 de 17 de outubro de 2012 na Divisão de Apoio às Comissões CACDLG - Assembleia da República.

Parecer Proposta de Lei n.º 75/XII/1ª (Alteração ao Código Penal). CSM. (2012). Lisboa: Ofício n.º GAVPM/5985/2012 de 11 de julho de 2012.

Parecer sobre as Propostas de Lei n.º 75/XII/1.ª (GOV), 77/XII/1.ª (GOV) e 78/CCI/1.ª (GOV). CACDLG. (2012). Lisboa: Ofício n.º 964/XII/1.ª – CACDLG/2012, datado de 11 de julho de 2012.

Plano de actividades 2012 – PSP. Gabinete de Estudos e Planeamento da Direcção Nacional da PSP – Lisboa. 28 de setembro 2011.

Projecto de Proposta de Lei que visa a alteração do Código Penal. (2012). Ordem dos Advogados. Lisboa: Registado com o n.º único 437471, de 10 de julho de 2012, da Divisão de Apoio às Comissões - Assembleia da República.

Projecto de Proposta de Lei que visa a alteração do Código Penal. CSMP. (2012). Lisboa: Ofício n.º 15611/2012 de 10 de julho de 2012.

Proposta de Lei do Governo n.º 125/X, de 25 de março de 2007.

Proposta de Lei n.º 75/XII, apresentada pelo Governo a 21 de junho de 2012

Proposta de Lei n.º 75/XII/1.^a (GOV) e Projeto de Lei n.º 194/XII/1.^a (BE) - Relatório da discussão e votação na especialidade e o Texto final. CACDLG. (2013). Lisboa: Ofício n.º 1/XXI/1.^a – CACDLG/2013 de 4 de janeiro de 2013.

Redação Final [Proposta de Lei n.º 75/XII/1.^a (GOV) e Projeto de Lei n.º 194/XII/1.^a (BE)]. CACDLG. (2013). Lisboa: Ofício n.º 104/XII/1.^a – CACDLG/2013, datado de 23 de janeiro de 2013.

Relatório de execução orçamental da PSP de 2012. Gabinete de Planeamento e Controlo Logístico e Financeiro da PSP. Direcção Nacional da PSP - Lisboa: fevereiro de 2013.

Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2005. Procuradoria-Geral da República.

Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2006. Procuradoria-Geral da República.

Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2007. Procuradoria-Geral da República.

Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2008. Procuradoria-Geral da República.

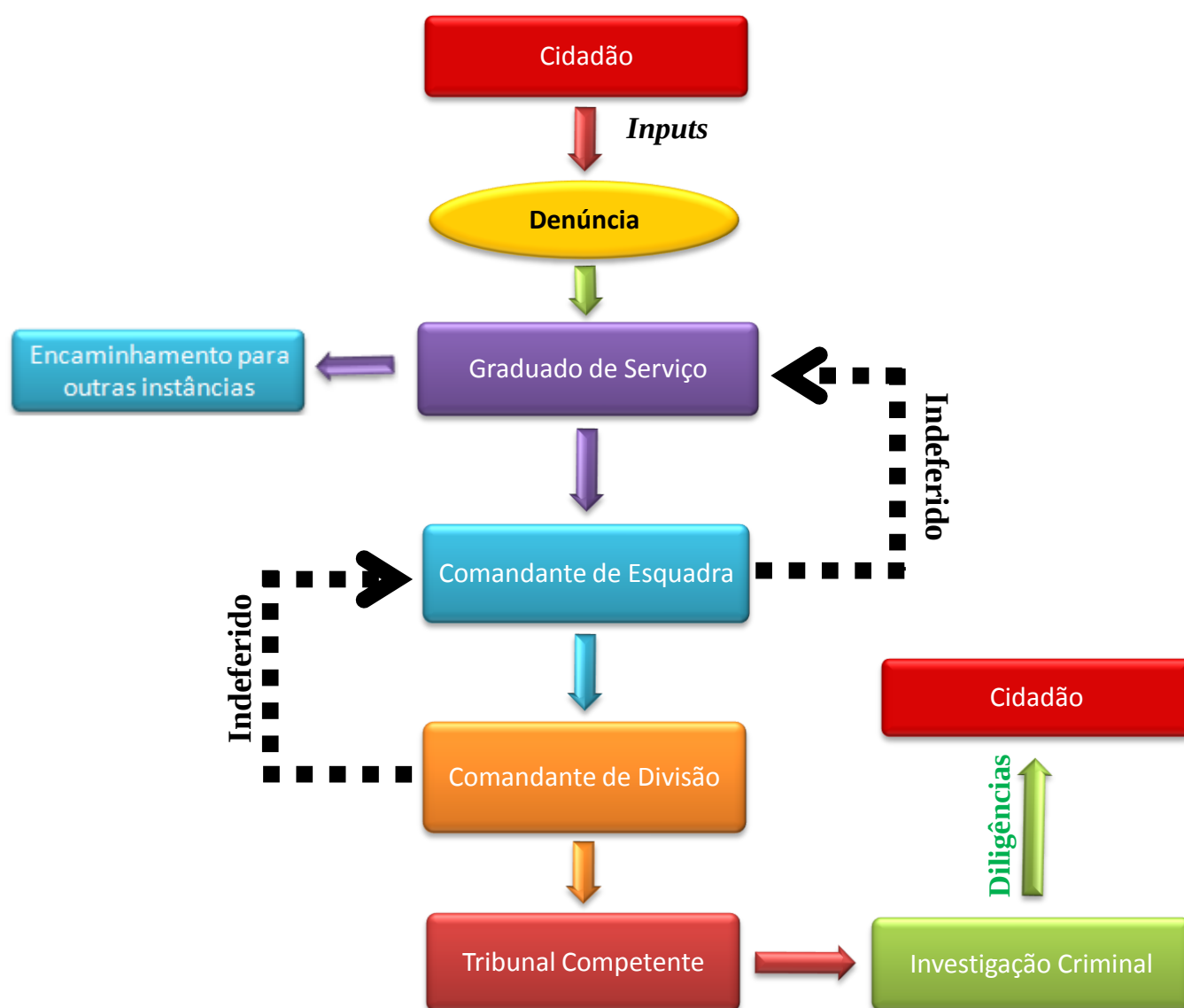
Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2008. Procuradoria-Geral da República.

Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2009. Procuradoria-Geral da República.

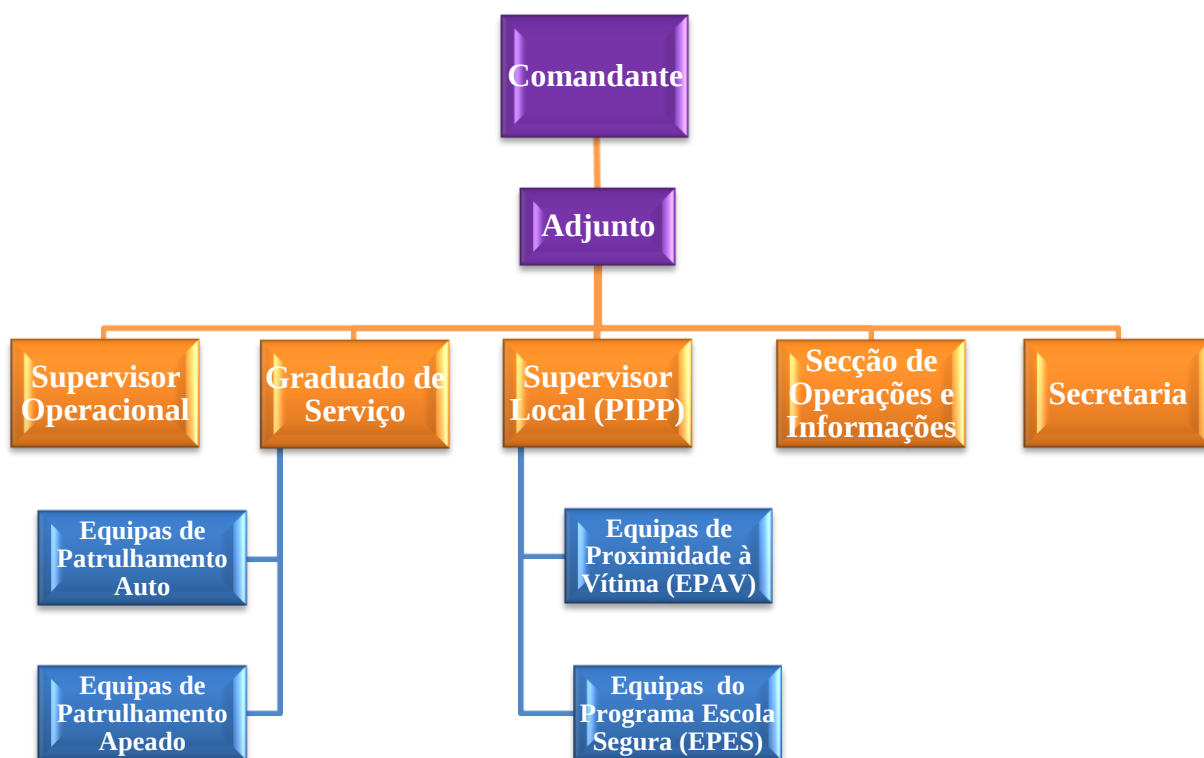
Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2010. Procuradoria-Geral da República.

Relatório dos Serviços do Ministério Público de 2011. Procuradoria-Geral da República.

Anexo I - Circuito de expediente policial



Fonte: Elaboração própria.

Anexo II - Organigrama de Esquadra de competência territorial integrada

Fonte: Adaptado do anexo 6 do Despacho 20/GDN/2009 da Direção Nacional da PSP.

Anexo III – Evolução da criminalidade 2000 a 2012

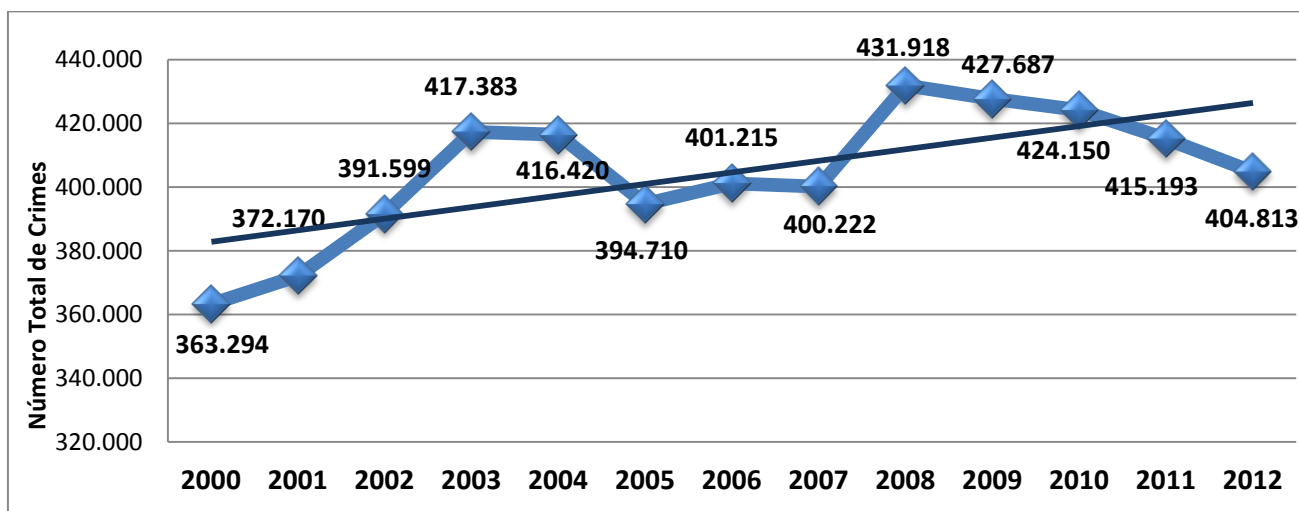


Gráfico 1. Crimes registados pelas autoridades policiais de 2000 a 2012.

Fonte: Elaboração própria segundo dados da DGPJ.

Dados da DGPJ

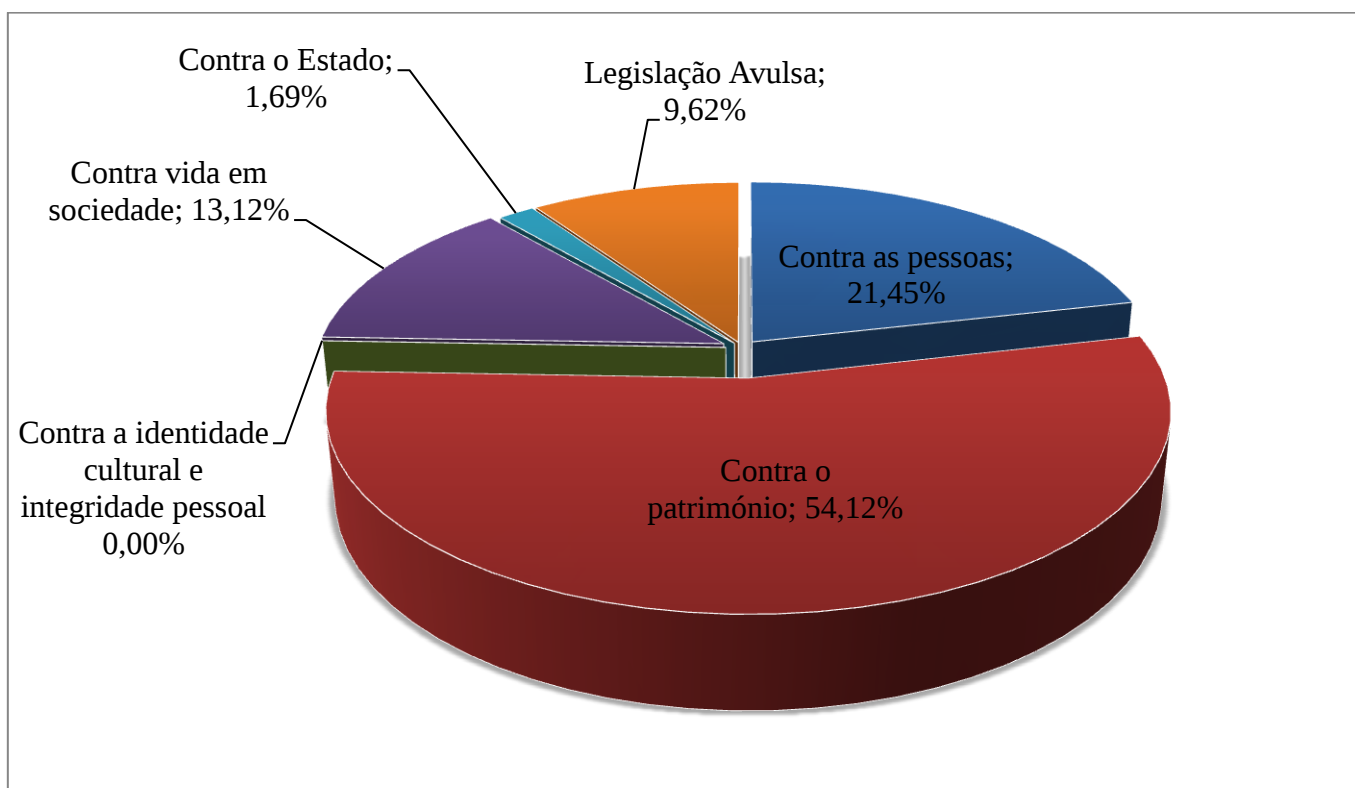
Crimes registados pelas autoridades policiais, por tipo de crime

Ano	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Crime (Nível 1)	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes
(CP) Contra as pessoas	86.847	91.381	96.729	97.313	96.524	95.156	96.493
(CP) Contra o património	219.077	229.078	224.752	227.697	240.738	211.544	213.798
(CP) C. id.cult., int.pessoal	7	4	16	13	..	10	12
(CP) Contra vida em sociedade	53.130	46.781	50.700	52.327	47.190	44.402	41.794
(CP) Contra o Estado	6.823	6.382	6.212	5.343	5.500	6.109	5.895
Legislação Avulsa	38.929	41.567	45.741	44.994	41.964	43.001	43.223
Total	404.813	415.193	424.150	427.687	431.918	400.222	401.215

Ano	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Crime (Nível 1)	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes
(CP) Contra as pessoas	90.922	91.364	97.496	89.474	84.891	83.050
(CP) Contra o património	215.700	232.610	234.294	227.618	215.528	213.450
(CP) C. id.cult., int.pessoal	10	4	3	4	..	3
(CP) Contra vida em sociedade	43.083	45.222	43.126	36.598	35.953	34.248
(CP) Contra o Estado	5.525	5.563	5.413	4.337	3.663	3.104
Legislação Avulsa	39.470	41.657	37.051	33.568	32.133	29.439
Total	394.710	416.420	417.383	391.599	372.170	363.294

Data da última atualização: 20/10/12

Notas metodológicas: A leitura dos dados das categorias residuais “outros crimes”, genérica ou específicas, deve ter em atenção as sucessivas alterações à tabela de crimes pelas quais se procedeu à desagregação destas categorias em categorias específicas de crimes. Em 1993, os valores contemplam dados da Polícia Judiciária (PJ), da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Inspeção de Jogos. A partir de 1994, são incluídos os dados da Inspeção-Geral das Actividades Económicas (IGAE) e a partir de 1995 consideram-se também as Alfândegas (ALF) e as Direcções Distritais de Finanças (DDF). Em 2005, passam a incluir-se os dados da Polícia Marítima (PM) e da Polícia Judiciária Militar (PJM). Em 2006 passam a incluir-se os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Os dados referentes a crimes de homicídio voluntário consumado registados pela Polícia Marítima de 2005 a 2008 foram alterados por esta polícia no decurso do ano de 2009. Os dados da Autoridade Tributária e Aduaneira incluem, até 2012, os dados das anteriores Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Anexo IV - Registo de crimes em 2012 por categoria**Gráfico 2. Registo de crimes em 2012****Número total de registos: 404.813**

Fonte: Elaboração própria segundo dados da DGPJ.

Dados da DGPJ constantes no Anexo III

Anexo V - Crimes registrados pelas autoridades policiais de 2007 a 2011

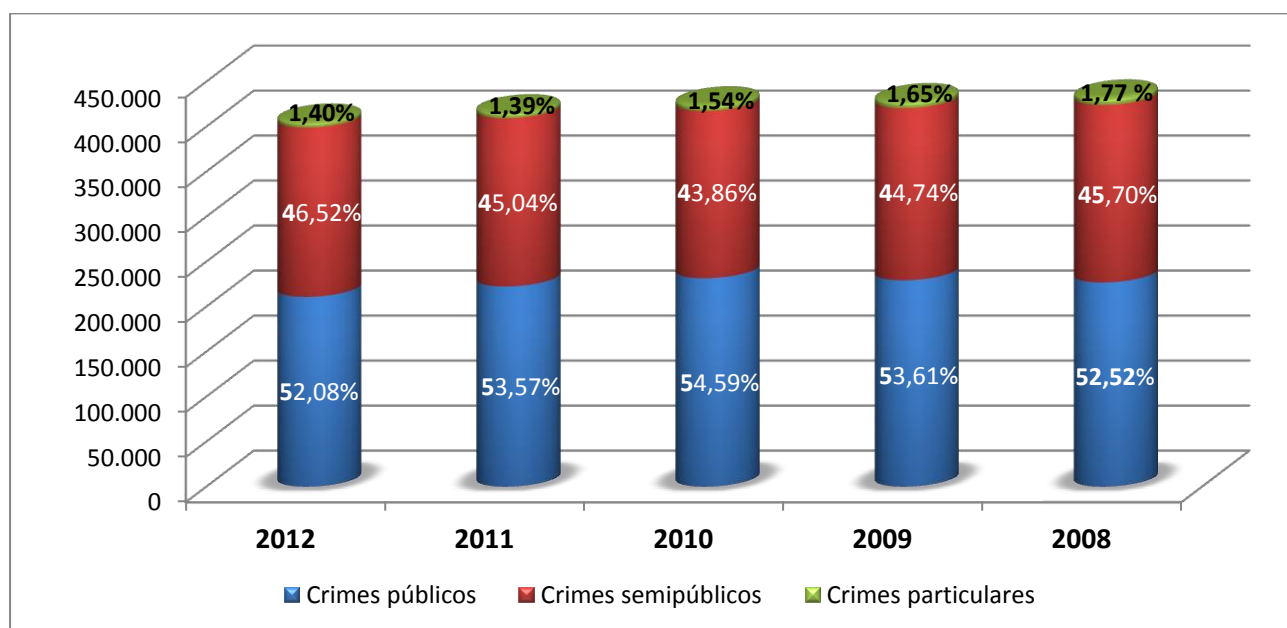


Gráfico 3. Crimes registrados pelas autoridades policiais de 2007 a 2011

Fonte: Elaboração própria segundo dados da DGPJ.

Dados da DGPJ

Crimes registrados pelas autoridades policiais, por tipo de crime

Ano					2012	2011	2010	2009	2008	
Crime (Nível 1)	Crime (Nível 2)		Crime (Nível 3)	Natureza	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	Nº Crimes	
(CP) Contra as pessoas	V	Contra a vida	>	Homicídio voluntário consumado	Público	149	117	143	149	146
			Homicídio negl. acid. viação	Público	436	528	597	631	622	
			Homicídio negl. outras circ.	Público	25	30	35	32	31	
			Aborto	Público	15	5	13	13	12	
			Outros contra a vida	Público	1.392	1.201	1.136	863	1.011	
	Contra a integridade física	>	Of. int. física vol. grave	Público	701	812	863	724	760	
		Of. int. física vol. simples	Semipúblico	26.477	27.963	29.953	32.481	32.734		
		Of. int. fís. negl. ac. viação	Público	899	1.174	1.248	1.555	2.014		
		Of. int. fís. negl. outras	Semipúblico	207	179	212	153	199		
		Violência doméstica cômj/anál.	Público	22.254	23.742	25.129	23.263	20.394		
		Violência doméstica c/ menores	Público	529	597	611	605	680		
		Outros violência doméstica	Público	4.011	4.651	4.600	3.638	3.083		
		Maus tratos/sobrecarga menores	Público	284	236	231	206	384		
		Maus tratos cômjuge/ análogo	Público							
		Outros de maus tratos	Público	145	154	161	230	566		
		Violação regras de segurança	Público	102	137	143	150	101		
		Outros contra int. física	Semipúblico	1.043	1.274	696	766	1.341		

(CP) Contra o património	>	Contra a liberdade pessoal	>	Rapto/ sequestro/ tom. reféns	Público	419	507	501	539	492
				Ameaça e coacção	Semipúblico	15.779	15.822	17.171	17.668	17.833
				Tráfico de pessoas	Público	22	25	28	39	43
				Outros contra lib. pessoal	Público	18	28	68	5	6
		Contra liberd. autodeter. sex.	>	Violação	Semipúblico	375	374	424	377	314
				Ab.sex.crianç/adol./men.de pen	Público	779	784	778	668	593
				Lenocínio e pornogr. menores	Público	94	91	66	209	165
				Ab. sex. crianç/adolesc/depen	Semipúblico					
				Outr. contra lib. autodet.sex.	Semipúblico	886	933	938	1.302	1.179
		Contra a honra	>	Difamação, calúnia e injúria	Particular	5.567	5.689	6.477	6.936	7.508
				Contra honra p/ com. social	Semipúblico	49	29	31	20	24
				Outros contra a honra	Particular	105	91	75	114	157
		Contra reserva da vida privada	>	Viol. dom./intr. lugar vedado	Semipúblico	1.360	1.310	1.504	1.434	1.495
				Devassa vida priv/ viol. segr.	Semipúblico	325	261	287	256	204
				Devassa p/meio de informátic	Público	314	289	295	218	164
				Outros contra res. vida priv.	Semipúblico	917	923	882	684	675
		Outros contra as pessoas	>	Omissão de auxílio	Público	131	121	127	97	100
				Outros contra as pessoas	Semipúblico	1.038	1.304	1.306	1.288	1.494
		Contra a propriedade	>	Furto tráf. obr. arte/ b. cul.	Público	126	161	120	222	177
				Furto de veículo motorizado	Público	15.900	19.500	20.310	22.539	25.274
				Furto máq.industr./agrícolas	Público	672				
				Furto de motor de embarcação	Semipúblico	143	182	144	193	340
				Furto combust. máq.ind./agríc.	Semipúblico	1.589				
				Furto metais não preciosos	Público	15.184*				
				Furto animais expl. agro/pec.	Semipúblico	903				
				Furto de produtos agrícolas	Semipúblico	554				
				Furto em veículo motorizado	Semipúblico	32.891	38.232	41.118	45.748	46.523
				Furto resid.com arr.esc.ch.fal	Público	25.151	28.307	26.653	26.045	29.663
				Furto resid.sem arr.esc.ch.fal	Semipúblico	6.165				
				Furto em área anexa residênci	Semipúblico	4.236				
				Furto em supermercado	Particular	1554	1523	1424	2146	2061
				Furto ed com/ind c/arr.e.c.fal	Público	12.404	15.437	15.815	16.448	16.552
				Furto ed com/ind s/arr.e.c.fal	Semipúblico	5.228				
				Furto estb ens arr.esc.ch.fal.	Público	1.080	1.230	1.424	1.393	1.503
				Furto outr ed. arr.esc.ch.fal.	Público	5.208	7.112	6.758	5.431	6.033
				Furto/roubo por esticção	Público				5.018	5.395
				Furto por carteirista	Semipúblico	11.009	11.329	10.739	13.295	14.942
				Furto oportun/obj.não guardad	Semipúblico	8.068				
				Outros furtos	Semipúblico	13.949	46.971	41.519	37.056	37.639
				Roubo por esticção	Público	7.068	7.924	6.535		
				Roubo v. públ. (s/ esticção)	Público	7.391	8.403	9.481	10.714	10.210
				Roubo a residência	Público	995	736	683		

(CP) C. id. cult., int. pessoal	>			Roubo de viatura	Público	341	392	380		
				Roubo banco/estab. crédito	Público	123	89	115	198	232
				Roubo tesouraria/est. Correio	Público	36	37	30	51	124
				Roubo edifícios comerc/indst	Público	977	907	940		
				Roubo a farmácias	Público	82	107	149		
				Roubo a ourivesarias	Público	164	137	120		
				Roubo estabelecimento ensin	Público	53	43	78		
				Roubo posto abast combustível	Público	232	251	302	341	474
				Roubo transp. públicos	Público	424	444	504		
				Roubo motorista transp. públ.	Público				223	228
				Roubo transp. valores	Público	26	47	69		
				Outros roubos	Público	602	855	1.056	3.926	4.191
				Dano contra patrim. cultural	Público	94	99	113	73	121
				Outro dano	Semipúblico	19.709	20.887	20.708	21.521	22.237
				Abuso de confiança	Semipúblico	3.477	3.392	3.359	3.128	3.238
				Outros contra a propriedade	Semipúblico	1.373	1.996	2.455	1.437	2.465
		Contra o património em geral	>	Burla com fraude bancária	Semipúblico	838	751	763	374	376
				Burla relativa a seguros	Semipúblico	16	29	15	21	15
				Burla obt. alim./bebidas/serv.	Semipúblico	554	747	665	689	1.186
				Burla inform./ comunicações	Semipúblico	3.618	2.695	2.115	1.582	933
				Burla rel. trabalho/ emprego	Público	224	159	133	104	105
				Outras burlas	Semipúblico	6.283	5.612	5.743	5.898	5.897
				Extorsão	Público	223	178	212	226	190
				Abuso cartão garantia/ crédito	Semipúblico	1.195	869	798	826	883
				Outros contra patrim. em geral	Semipúblico	396	589	371	350	587
		Contra direitos patrimoniais	>	Insolvência dolosa/negligente	Público	4	6	5	3	4
				Receptação e auxílio material	Público	93	94	97	59	79
				Outros contra dtos. patrimo.	Público	25	24	47	17	67
		Outros contra o património	>	Outros contra o património	Público	427	595	687	401	794
(CP) C. id. cult., int. pessoal	>	Contra id. cult. int. pessoal	>	Discrim. racial ou religiosa	Público	6		15	13	
				Tort./trat. cruéis,degr.,desum	Público					
				Outros c. ide. cult. int. pes.	Público					
(CP) Contra vida em sociedade	>	Crimes contra a família	>	Viol. obrigação de alimentos	Semipúblico	272	242	225	209	192
				Subtracção de menores	Semipúblico	533	465	327	304	243
				Outros crimes contra a família	Semipúblico	130	118	145	154	149
		Crimes de falsificação	>	Contr./falsif./pass moeda fal.	Público	6.901	6.453	11.567	11.553	9.376
				Contr./falsif. tit.cred./outr.	Público	449	379	425	595	479
				Falsif. doc/cunhos/outros	Público	2.238	1.796	1.909	2.088	2.261
				Outros de falsificação	Público	1.359	1.238	767	894	782
		Crimes de perigo comum	>	Incênd. edifício/constr/transp	Público	2.234	2.123	2.172	2.495	2.405
				Incênd. flor/mata/arv/seara	Público	9.333	6.366	6.765	9.544	5.933
				Dano contra a natureza	Público	58	31	34	31	53

				Poluição	Público	38	34	28	38	74
				Corrupção subs. alim./medic.	Público	37	32	23	6	7
				Perigo relativo a animais	Público	10	11	22	22	31
				Deten./tráfico armas proibidas	Público	2.124	2.014	2.272	2.203	1.992
				Outros de perigo comum	Público	647	600	463	552	493
		Contra a seg. das comunicações	>	Piratar. aérea/seg. avi. civil	Público		9			
				Cond. taxa álcool => 1,2g/l	Público	25.366	23.274	22.067	20.389	21.380
				Cond. perigosa veíc rodoviári	Público	399	395	480	400	359
				Outros contra seg. comunic.	Público	638	755	513	475	539
		De anti-sociabilidade perigosa	>	Embriaguez e intoxicação	Público	15	10	13	14	19
				Utilização menor n/mendicidad	Público	16	10	8	9	4
		Contra a paz pública	>	Motim, ins., apol. públ. crime	Público	12	7	14	6	5
				Associação criminosa	Público	22	53	42	47	29
				Outros contra a paz pública	Público	96	98	132	96	83
		Outros contra a vida sociedade	>	Outros contra vida sociedade	Público					
						201	268	286	203	302
(CP) Contra o Estado	>	Contra a soberania nacional	>	Contra a soberania nacional	Público					
		Contra real. Estado de Direito	>	Tráfico de influências	Público	4		24		7
				Outros contra real. E. Dto.	Público	26	14	8	6	7
		Eleitorais	>	Eleitorais	Público		22		19	
		Contra a autoridade pública	>	Resis. coacção s/ funcionário	Público	1.868	1.749	1.841	1.656	1.576
				Desobediência	Público	3.592	3.305	3.224	2.665	2.961
				Tirada, evasão, motim presos	Público	15	12	20	8	8
				Viol. de providências públicas	Público	124	87	57	25	8
				Usurpação de funções	Público	66	66	40	55	49
				Outros contra autoridade públ.	Público	647	616	539	539	489
		Contra a realização da justiça	>	Falsidade depoimento/outro	Público	56	51	49	52	33
				Branq. vant. prov. ilícita	Público	15	9	13	33	39
				Detenção/prisão ilegal	Público					4
				Violação de segredo de justiça	Público				4	
				Outros contra real. justiça	Público	141	115	125	75	59
		Comet. exerc. funções públicas	>	Corrupção	Público	52	65	51	62	103
				Peculato	Público	46	42	27	29	32
				Abuso de autoridade	Público	20	46	54	44	35
				Outros comet. exerc. f. públ.	Público	25	24	40	25	25
		Outros contra o Estado	>	Outros contra o Estado	Público	121	156	95	41	62
Legislação Avulsa	>	Crimes estritamente militares	>	Infidelidade (militar)	Público					
				Deserção (militar)	Público	31	21	34	27	16
				Insubordinação (militar)	Público		7	6	10	5
				Abuso de autoridade (militar)	Público	8	5	5	14	15
				Outros estritamente militares	Público	55	65	47	59	83

	Estupefacientes	>	Tráfico estupefacientes	Público	4.638	4.214	4.555	4.267	3.729
		>	Cultivo p/ consumo	Público	279	208	178	197	105
		>	Outros resp. estupefacientes	Público	971	1.183	1.243	931	655
	Dto. Inter. Humanitário	>	Viol. Dto. Inter. Humanitário	Público					
	Terrorismo/ou g. terroristas	>	Org. terroristas/terr. nac.	Público			6		
		>	Org. terroristas/terr. intern.	Público					
	Imigração ilegal	>	Assoc. auxílio emi. Ilegal	Público	9	8	8		
		>	Angariação mão obra ilegal	Público	3				
		>	Casamento de conveniência	Público	75	24	45		
		>	Violação med. Interd. entrada	Público	71	54	77		
		>	Auxílio à imigração ilegal	Público	96	64	83	87	50
		>	Outros imigração ilegal	Público	1.848	2.324	1.983	585	580
	Act. comercial/ financeira	>	Abuso de informação	Público					
		>	Manipulação do mercado	Público					
		>	Outros exer. act. com./financ.	Público	19	24	16	5	29
	Imprensa	>	Rel. à imprensa (exp.c/honra)	Público		23		26	5
	Dtos. autor/ prop. indus.	>	Contra os direitos de autor	Público	860	1.093	1.183	1.169	990
		>	Contra propriedade industrial	Público	1.000	988	1.051	1.258	751
	Emissão de cheque sem provisão	>	Emissão de cheque sem provisão	Público	244	325	451	609	615
	Tributários comuns	>	Burla tributária	Público	7	7	15	9	5
		>	Frustração de créditos	Público	100	88	64	40	26
		>	Violação de segredo	Público					
		>	Outros tributários comuns	Público			3		4
	Aduaneiros	>	Receptação e auxílio material	Público	5	8	5	6	9
		>	Contrabando	Público	22	35	116	31	13
		>	Fraude fiscal aduaneira	Público		12	4	9	21
		>	Quebra de marcas e selos	Público	32	29	26	11	32
		>	Outros crimes aduaneiros	Público	50	39	39	26	
	Fiscais	>	Fraude fiscal	Público	726	959	1.286	932	1.176
		>	Abuso de confiança fiscal	Público	4.188	4.349	4.973	6.396	5.631
	Contra a segurança social	>	Fraude contra a seg. social	Público					
		>	Abuso confiança c/ seg. social	Público					
	Contra a saúde pública	>	Abate cland./ aquis. animais	Público	21	29	25	39	18
		>	Outros contra saúde	Público	15	11	11	9	25
	Contra a economia	>	Contra genuí./qual./comp. alim	Público	150	164	192	163	205
		>	Fraude obten/util subs/outro	Público	11	8		3	10
		>	Especulação	Público	210	342	253	166	247
		>	Outros contra a economia	Público	268	189	270	198	81
		>	Jogo	Público	1.519	1.499	1.210	1.127	1.067
	Caça e pesca			Público	408	436	392	396	364
	Informáticos			Público	396	460	495	534	378
	Serviço militar			Público		4		4	

	Marítimos	Público	4	6	3	8	24
	Desporto	Público	117				
	Condução sem habilitação legal	Público	15.844	17.083	18.886	18.297	18.856
	Outros crimes	Público	4.620	5.170	6.493	7.338	6.135
	Total		404.813	415.193	424.150	427.687	431.918

Crimes públicos	210.818	222.412	231.561	229.277	226.855
Crimes semipúblicos	188.323	187.001	186.037	191.360	197.398
Crimes particulares	5.672	5.780	6.552	7.050	7.665
Crimes públicos	52,08%	53,57%	54,59%	53,61%	52,52%
Crimes semipúblicos	46,52%	45,04%	43,86%	44,74%	45,70%
Crimes particulares	1,40%	1,39%	1,54%	1,65%	1,77%
	2012	2011	2010	2009	2008

Data da última atualização: 21/03/13

Notas metodológicas: A leitura dos dados das categorias residuais outros crimes, genérica ou específicas, deve ter em atenção as sucessivas alterações à tabela de crimes pelas quais se procedeu à desagregação destas categorias em categorias específicas de crimes. Em 1993, os valores contemplam dados da Polícia Judiciária (PJ), da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Inspeção de Jogos. A partir de 1994, são incluídos os dados da Inspeção-Geral das Actividades Económicas (IGAE) e a partir de 1995 consideram-se também as Alfândegas (ALF) e as Direcções Distritais de Finanças (DDF). Em 2005, passam a incluir-se os dados da Polícia Marítima (PM) e da Polícia Judiciária Militar (PJM). Em 2006 passam a incluir-se os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Os dados referentes a crimes de homicídio voluntário consumado registados pela Polícia Marítima de 2005 a 2008 foram alterados por esta polícia no decurso do ano de 2009. Os dados da Autoridade Tributária e Aduaneira incluem, até 2012, os dados das anteriores Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Anexo VI – Crimes registados pela PSP através do SEI - 2007 a 2012

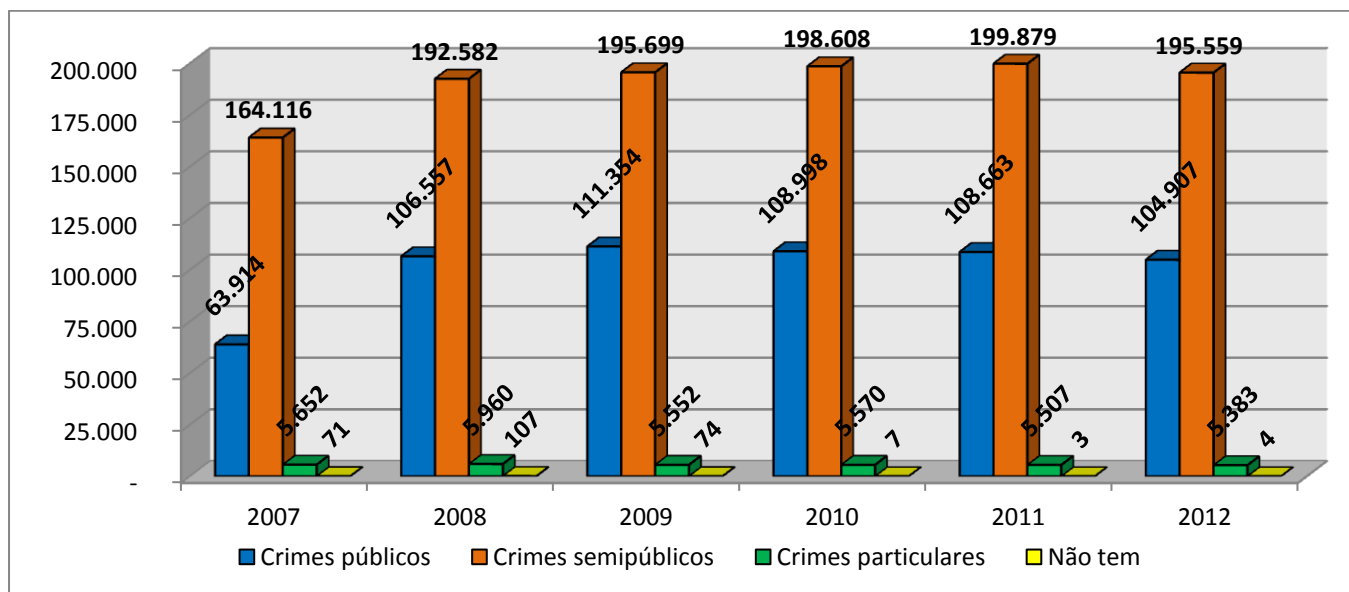


Gráfico 4. Crimes registados pela PSP através do SEI - 2007 a 2012

Fonte: Elaboração própria segundo dados fornecidos pelo Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP.

Dados do SEI - Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crimes públicos	63.914	106.557	111.354	108.998	108.663	104.907
Crimes semipúblicos	164.116	192.582	195.699	198.608	199.879	195.559
Crimes particulares	5.652	5.960	5.552	5.570	5.507	5.383
Não tem	71	107	74	7	3	4
Total	233.753	305.206	312.679	313.183	314.052	305.853

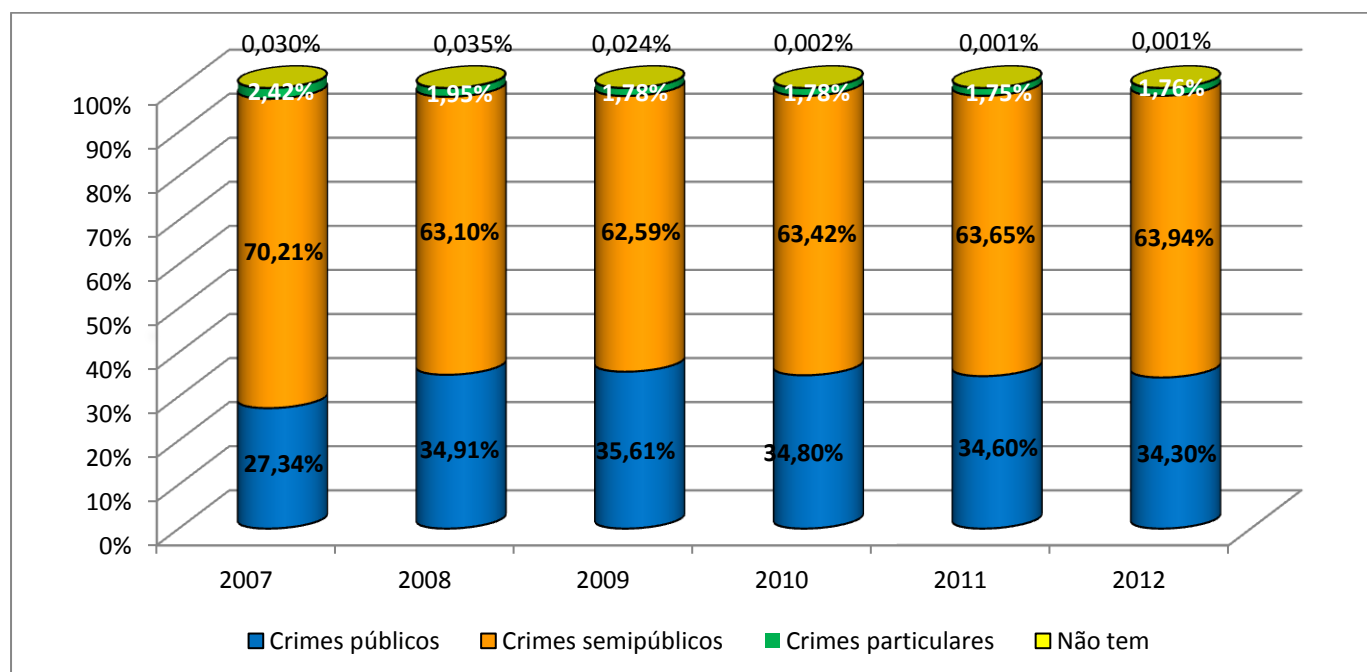


Gráfico 5. Crimes registados pela PSP através do SEI - 2007 a 2012 em percentagem

Fonte: Elaboração própria segundo dados fornecidos pelo Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP.

Dados do SEI - Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP						
%	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crimes públicos	27,34%	34,91%	35,61%	34,80%	34,60%	34,30%
Crimes semipúblicos	70,21%	63,10%	62,59%	63,42%	63,65%	63,94%
Crimes particulares	2,42%	1,95%	1,78%	1,78%	1,75%	1,76%
Não tem	0,03%	0,04%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%
Total	233.753	305.206	312.679	313.183	314.052	305.853

Anexo VII – Registo de crimes por natureza e desejo de procedimento criminal na PSP

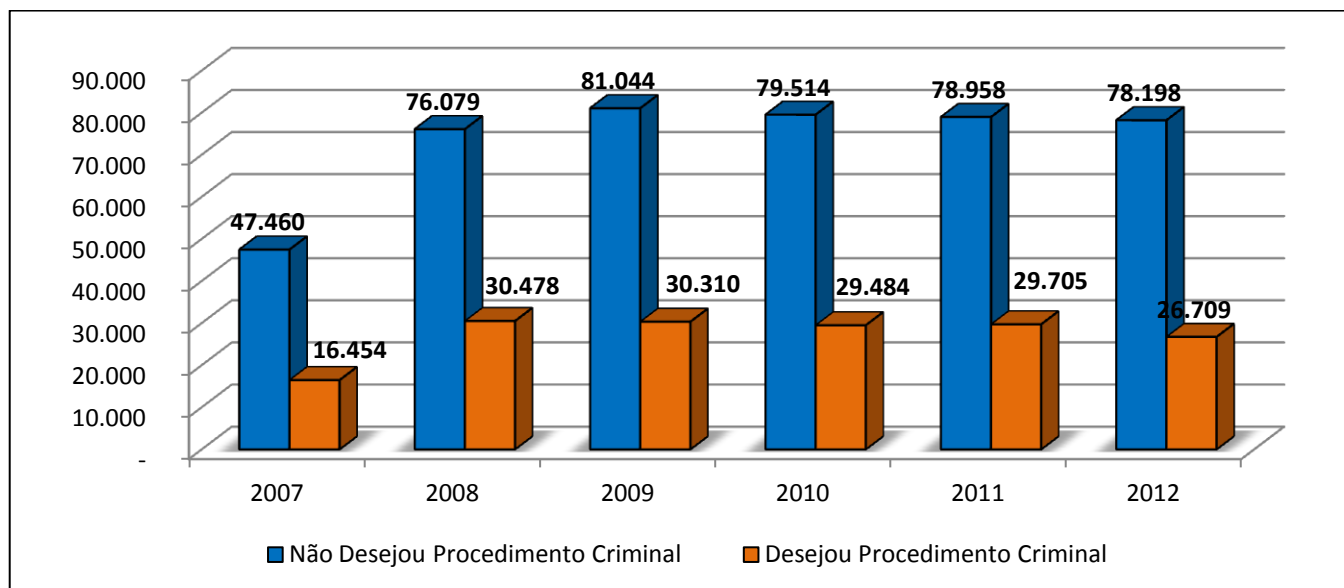


Gráfico 6. Registo de crimes públicos pela PSP através do SEI - 2007 a 2012

Fonte: Elaboração própria segundo dados fornecidos pelo Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP.

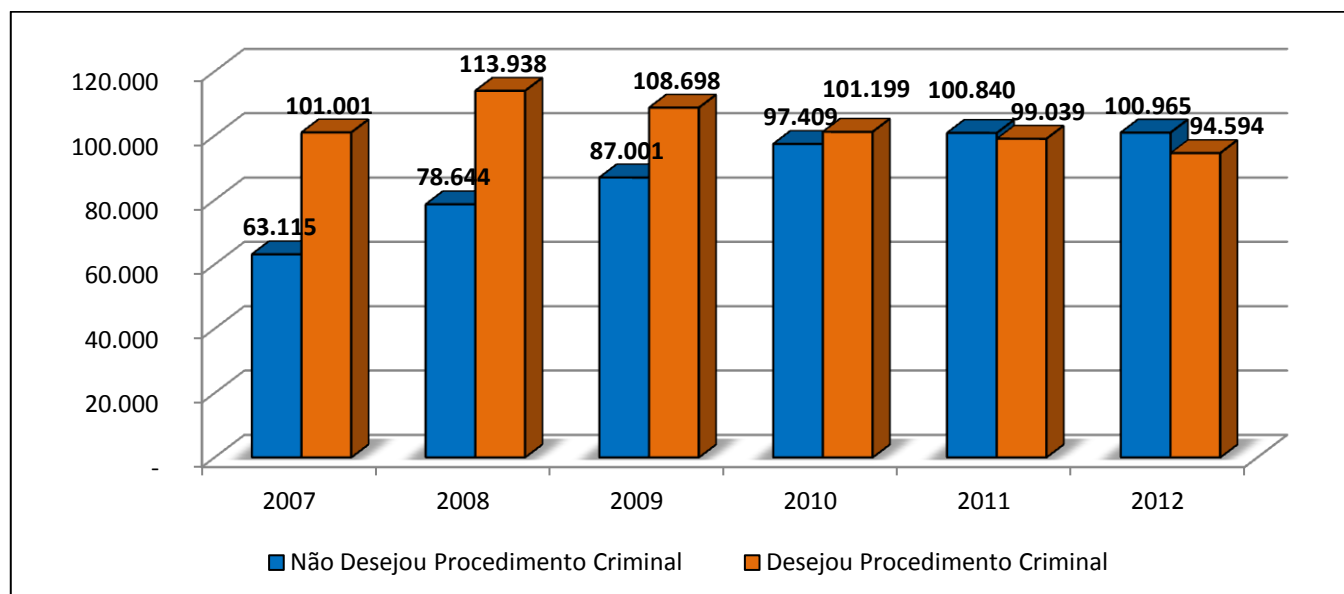


Gráfico 7. Registo de crimes semipúblicos pela PSP através do SEI - 2007 a 2012

Fonte: Elaboração própria segundo dados fornecidos pelo Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP.

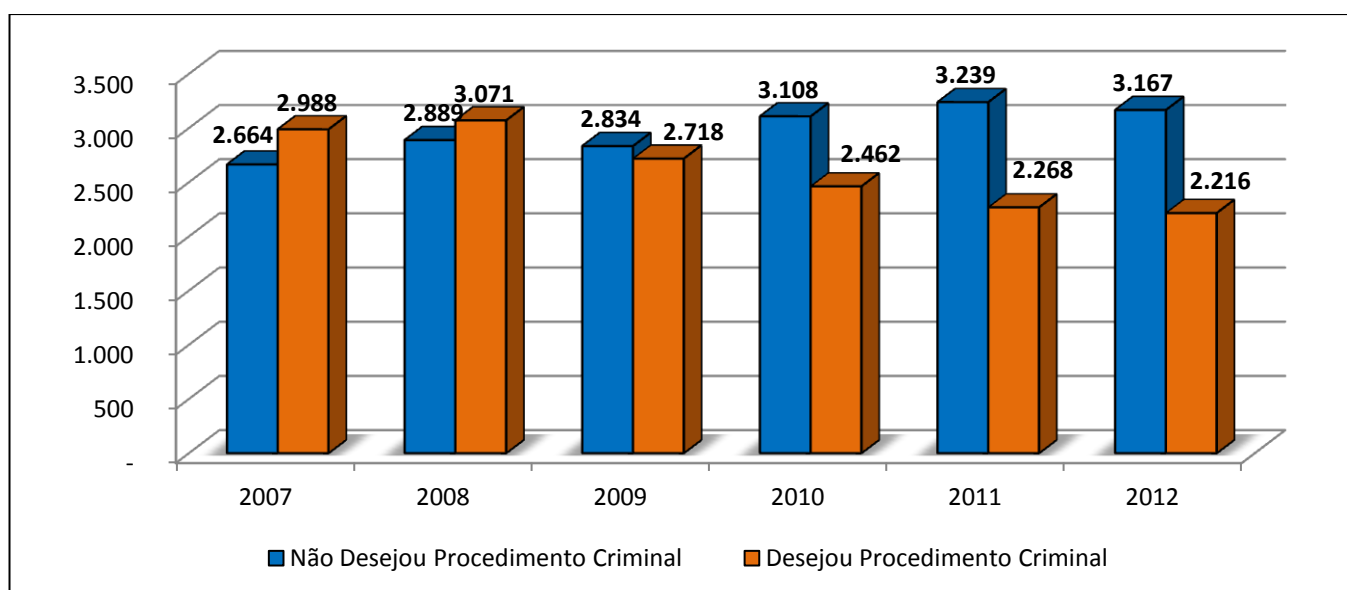


Gráfico 8. Registo de crimes particulares pela PSP através do SEI - 2007 a 2012

Fonte: Elaboração própria segundo dados fornecidos pelo Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP.

Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crimes públicos	Não Desejou Procedimento Criminal	47.460	76.079	81.044	79.514	78.958	78.198
	Desejou Procedimento Criminal	16.454	30.478	30.310	29.484	29.705	26.709
	Total	63.914	106.557	111.354	108.998	108.663	104.907
Crimes semipúblicos	Não Desejou Procedimento Criminal	63.115	78.644	87.001	97.409	100.840	100.965
	Desejou Procedimento Criminal	101.001	113.938	108.698	101.199	99.039	94.594
	Total	164.116	192.582	195.699	198.608	199.879	195.559
Crimes particulares	Não Desejou Procedimento Criminal	2.664	2.889	2.834	3.108	3.239	3.167
	Desejou Procedimento Criminal	2.988	3.071	2.718	2.462	2.268	2.216
	Total	5.652	5.960	5.552	5.570	5.507	5.383
Não tem	Não Desejou Procedimento Criminal	34	50	40	2	1	-
	Desejou Procedimento Criminal	37	57	34	5	2	4
	Total	71	107	74	7	3	4
Total		233.753	305.206	312.679	313.183	314.052	305.853

Departamento de Informações Policiais da Direção Nacional da PSP							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crimes públicos	Não Desejou Procedimento Criminal	74,26%	71,40%	72,78%	72,95%	72,66%	74,54%
	Desejou Procedimento Criminal	25,74%	28,60%	27,22%	27,05%	27,34%	25,46%
Crimes semipúblicos	Não Desejou Procedimento Criminal	38,46%	40,84%	44,46%	49,05%	50,45%	51,63%
	Desejou Procedimento Criminal	61,54%	59,16%	55,54%	50,95%	49,55%	48,37%
Crimes particulares	Não Desejou Procedimento Criminal	47,13%	48,47%	51,04%	55,80%	58,82%	58,83%
	Desejou Procedimento Criminal	52,87%	51,53%	48,96%	44,20%	41,18%	41,17%
Total		233.753	305.206	312.679	313.183	314.052	305.853

Anexo VIII – Entrada de processos-crime nas entidades policiais

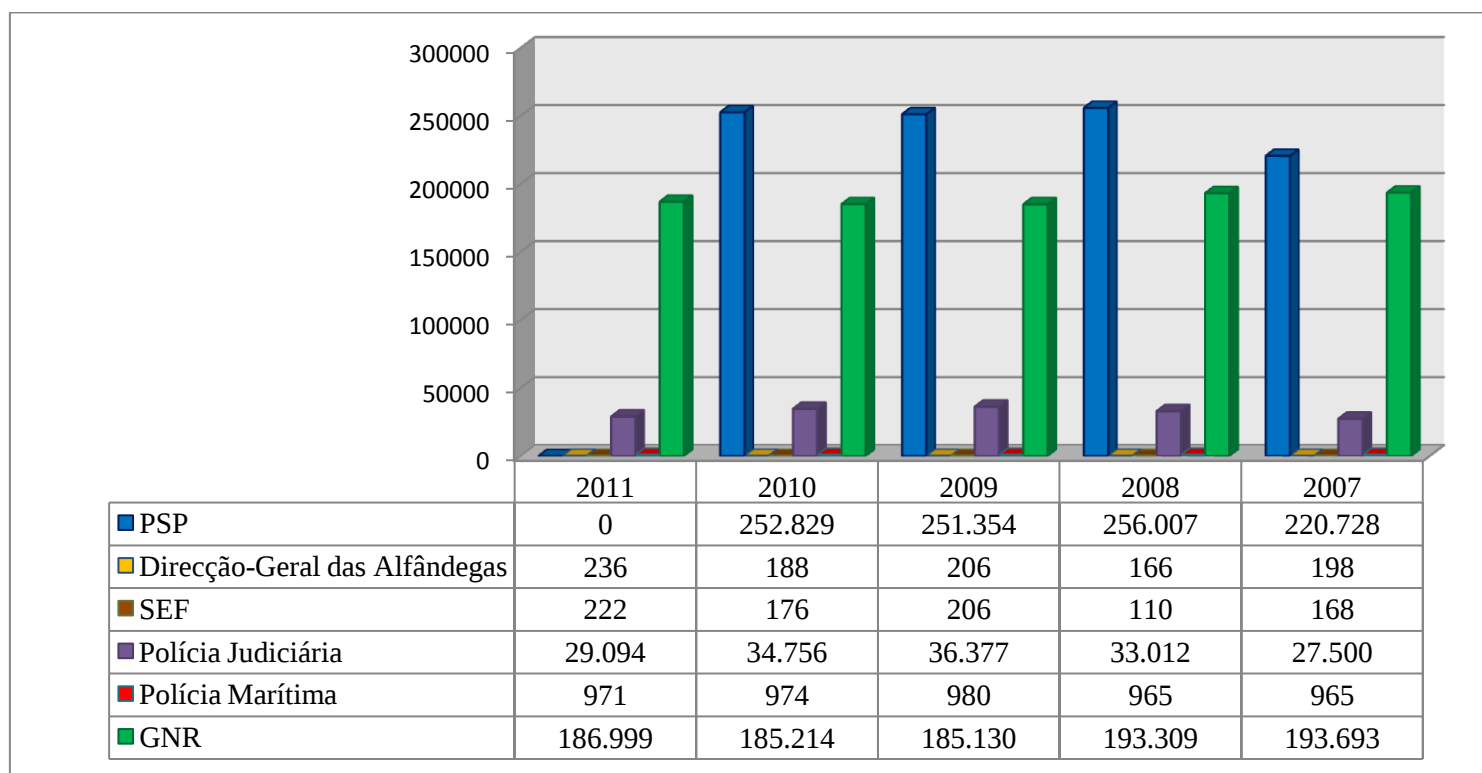


Gráfico 9. Entrada de processos-crime nas entidades policiais

Fonte: Elaboração própria segundo dados da DGPJ.

Nota: no ano de 2011 está em falta o número de processos iniciados na PSP por ainda não estar disponível.

Dados da DGPJ

Entrada de processos-crime nas entidades policiais em percentagem anual					
Ano	2011	2010	2009	2008	2007
Entidade Notadora (Nível 1)	Nº Processos em %	Nº Processos em %	Nº Processos em %	Nº Processos em %	Nº Processos em %
PSP	-	53,32%	53,00%	52,94%	49,80%
Direcção-Geral das Alfândegas	0,11%	0,04%	0,04%	0,03%	0,04%
SEF	0,10%	0,04%	0,04%	0,02%	0,04%
Polícia Judiciária	13,38%	7,33%	7,67%	6,83%	6,20%
Polícia Marítima	0,45%	0,21%	0,21%	0,20%	0,22%
GNR	85,97%	39,06%	39,04%	39,98%	43,70%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Dados da DGPJ**Movimento de processos nas polícias, por entidade****Tipo de Infração: Crime**

Ano		2011	2010	2009	2008	2007
Entidade Notadora (Nível 1)	Fase do Processo	Nº Processos	Nº Processos	Nº Processos	Nº Processos	Nº Processos
PSP	Entrados	..	252.829	251.354	256.007	220.728
	Saídos	..	248.874	252.916	247.046	222.676
	Pendentes (Período seguinte)	..	42.941	38.986	40.548	31.587
Direcção-Geral das Alfândegas	Entrados	236	188	206	166	198
	Saídos	227	172	215	176	222
	Pendentes (Período seguinte)	68	59	43	52	62
SEF	Entrados	222	176	206	110	168
	Saídos	223	176	206	110	168
	Pendentes (Período seguinte)	..	..	..	..	..
Polícia Judiciária	Entrados	29.094	34.756	36.377	33.012	27.500
	Saídos	29.693	35.794	32.351	30.478	28.636
	Pendentes (Período seguinte)	18.554	19.153	20.191	16.165	13.631
Polícia Marítima	Entrados	971	974	980	965	965
	Saídos	1.019	917	1.061	972	958
	Pendentes (Período seguinte)	62	110	53	134	141
GNR	Entrados	186.999	185.214	185.130	180.202	178.356
	Saídos	186.906	183.939	185.008	178.509	178.097
	Pendentes (Período seguinte)	6.649	6.556	5.281	4.094	2.420
GNR - BF	Entrados	..	..	..	1.591	2.077
	Saídos	..	..	..	1.838	2.306
	Pendentes (Período seguinte)	..	..	..	481	728
GNR - BT	Entrados	..	..	..	11.516	13.260
	Saídos	..	..	..	12.710	13.471
	Pendentes (Período seguinte)	..	..	..	442	1.636
Total	Entrados	217.522	474.137	474.253	483.569	443.252
	Saídos	218.068	469.872	471.757	471.839	446.534
	Pendentes (Período seguinte)	25.333	68.820	64.555	61.917	50.206

Nota: Os dados de 2011 não incluem informação da PSP.

Notas metodológicas: Os dados de 2011 não incluem informação da PSP. Os dados recolhidos até 2004 sobre o movimento de processos na Polícia Judiciária (PJ) não são incluídos por não terem tido tratamento no anterior sistema informático. Os dados recolhidos até 2005 sobre o movimento de processos na Direcção Geral das Alfândegas (DGA) e até 2004 na Guarda Florestal não são incluídos por não terem tido tratamento no anterior sistema informático.

Data da última atualização: 20/10/12

Anexo IX – Processos de inquérito no Ministério Público de 2005 a 2011

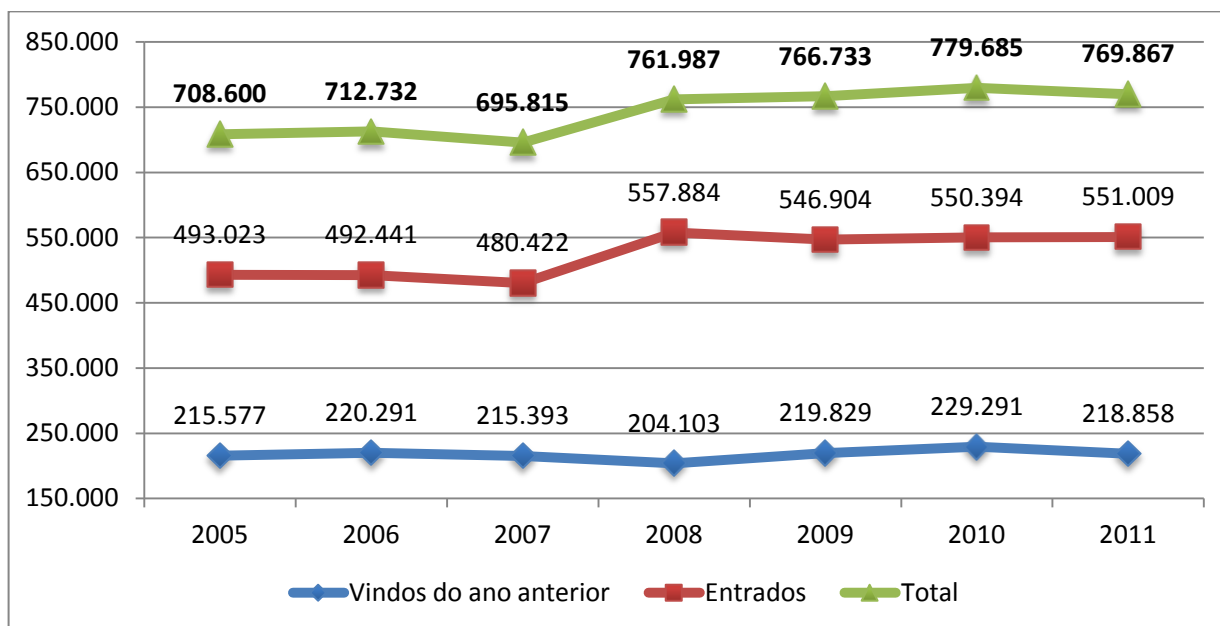


Gráfico 10. Movimento de processos de inquérito pelo MP de 2005 a 2011.

Fonte: Elaboração própria segundo dados dos RSMP de 2005 a 2011.

PROCESSOS DE INQUÉRITO											
	Movimentados			Findos							Pendentes P/ano seguinte
	Vindos do ano anterior	Entrados	Total	Total Acusados	Arquivados			Suspensão Provisória (281º CPP)	Outros Motivos	Total	
					Artº 277º CPP	Artº 280º CPP	Total				
2005	215.577	493.023	708.600	83.680	356.758	1.305	358.063	3.968	43.158	488.869	211.807
2006	220.291	492.441	712.732	84.827	365.693	886	366.579	4.345	45.174	500.925	219.106
2007	215.393	480.422	695.815	81.419	364.027	1.602	365.629	5.758	39.480	492.286	203.529
2008	204.103	557.884	761.987	75.796	417.979	884	418.863	6.080	42.142	542.881	219.731
2009	219.829	546.904	766.733	68.757	411.692	1.670	413.362	8.248	47.714	538.081	228.652
2010	229.291	550.394	779.685	74.911	429.729	2.269	431.998	10.352	43.987	561.248	218.437
2011	218.858	551.009	769.867	75.974	438.240	1.837	440.077	11.716	40.575	568.342	201.525

Quadro 1. Processos de Inquérito no MP – 2005 a 2011

Fonte: Elaboração própria segundo dados dos RSMP de 2005 a 2011.

Anexo X - Processos de inquérito findos em termos percentuais

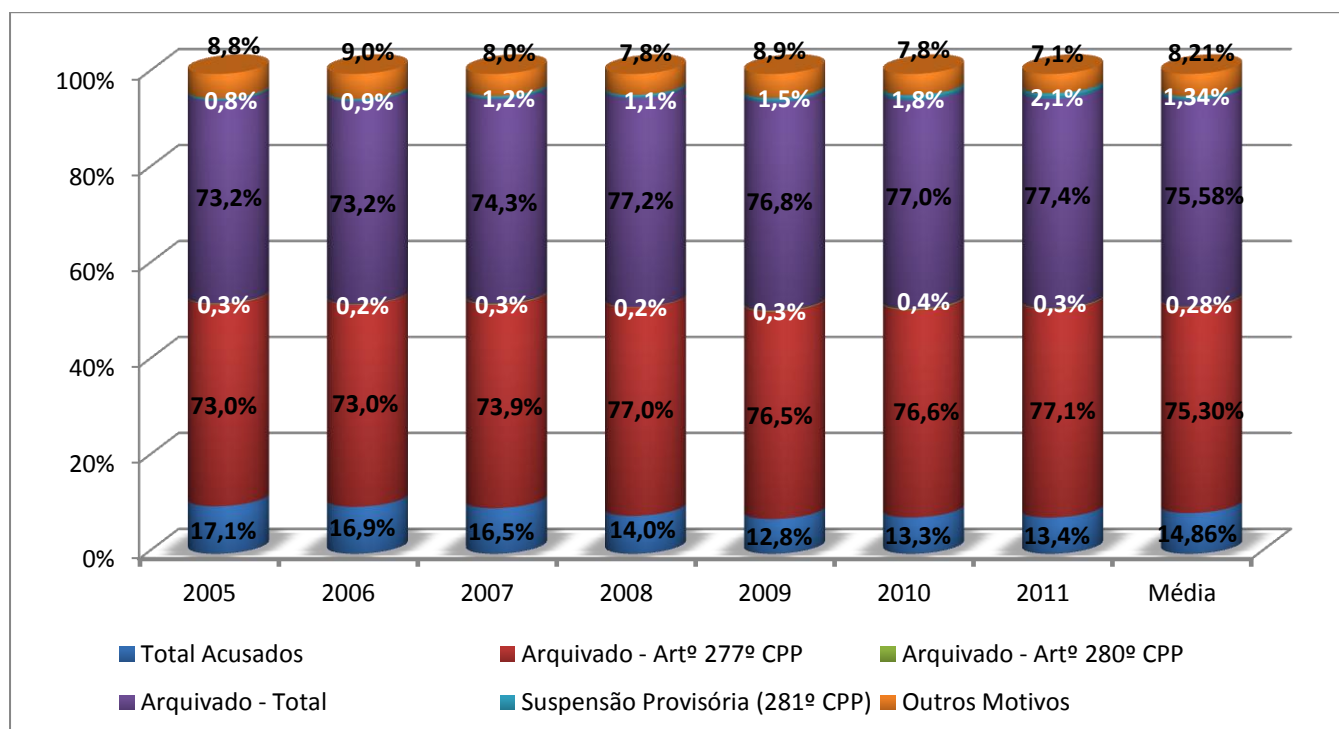


Gráfico 11. Resultado dos processos de inquérito findos pelo MP em percentagem
Dados de 2005 a 2011.

Fonte: Elaboração própria segundo dados dos RSMP de 2005 a 2011.

PROCESSOS DE INQUÉRITO										
	Movimentados (Em % dos processos movimentados)			Findos (Em % dos processos findos)						
	Vindos do ano anterior	Entrados	Total	Total Acusados	Arquivados			Suspensão Provisória (281º CPP)	Outros Motivos	Total
					Artº 277º CPP	Artº 280º CPP	Total			
2005	30,42%	69,58%	100 %	17,12%	72,98%	0,27%	73,24%	0,81%	8,83%	100 %
2006	30,91%	69,09%		16,93%	73,00%	0,18%	73,18%	0,87%	9,02%	
2007	30,96%	69,04%		16,54%	73,95%	0,33%	74,27%	1,17%	8,02%	
2008	26,79%	73,21%		13,96%	76,99%	0,16%	77,16%	1,12%	7,76%	
2009	28,67%	71,33%		12,78%	76,51%	0,31%	76,82%	1,53%	8,87%	
2010	29,41%	70,59%		13,35%	76,57%	0,40%	76,97%	1,84%	7,84%	
2011	28,43%	71,57%		13,37%	77,11%	0,32%	77,43%	2,06%	7,14%	
Média	29,37%	70,63%		14,86%	75,30%	0,28%	75,58%	1,34%	8,21%	

Quadro 2. Processos de Inquérito em percentagem do total – 2005 a 2011.

Fonte: Elaboração própria segundo dados dos RSMP de 2005 a 2011.

Anexo XI – Movimento de processos de inquérito-crime

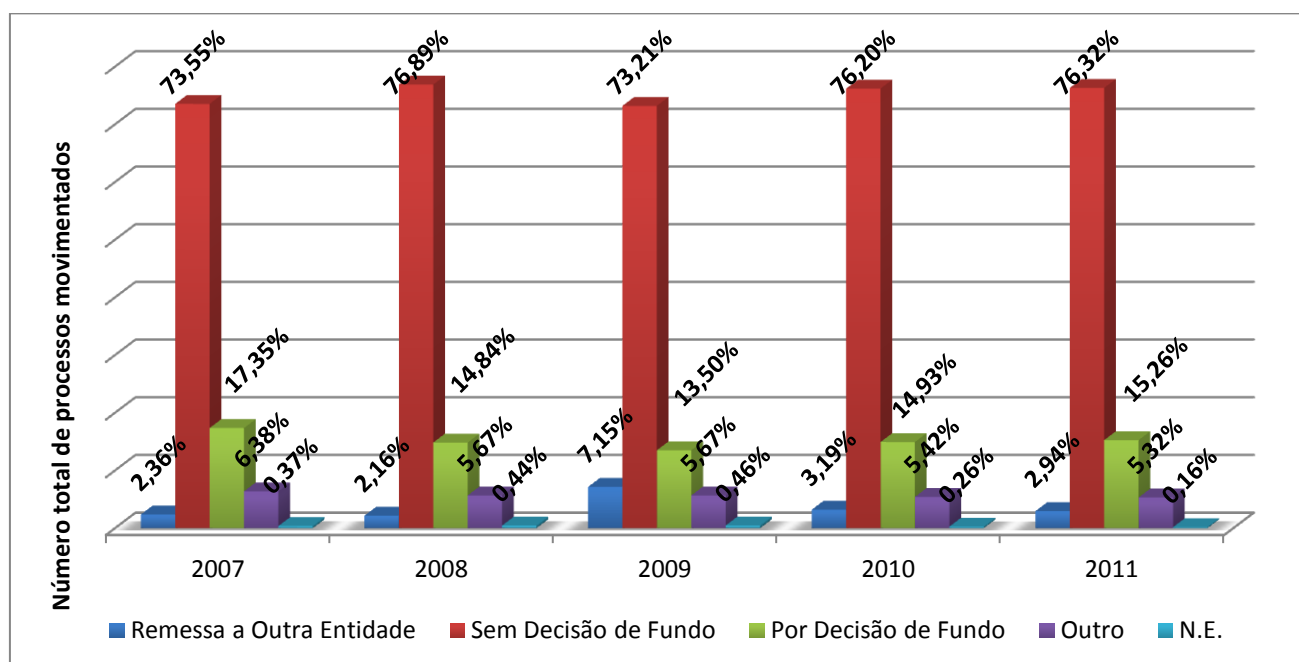


Gráfico 12. Movimento de processos de inquérito-crime do MP de 2007 a 2011.

Fonte: Elaboração própria segundo dados da DGPIJ.

Dados da DGPIJ

Movimento de processos de inquérito-crime, por serviço do Ministério Público

Espécie do processo: Inquérito - Crime

Ano		2011		2010		2009		2008		2007	
Processos		Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)
Estrados		557.683	-	555.598	-	573.133	-	558.132	-	484.584	-
Pendentes (no final do período)		222.219	-	232.330	-	238.725	-	227.208	-	209.513	-
Findos		Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)	Nº Processos	Perc. (%)
Termo do processo	Modalidade do termo										
Remessa a Outra Entidade	Remessa a Outro Serviço	1.258	0,2216%	1.411	0,2511%	1.725	0,3072%	2.286	0,4230%	2.688	0,5412%
	Transitaram	15.451	2,7212%	16.542	2,9435%	38.427	6,8423%	9.364	1,7327%	9.015	1,8150%
Sem Decisão de Fundo	Desistência	31.953	5,6276%	32.486	5,7805%	32.020	5,7015%	28.654	5,3020%	25.565	5,1470%
	Arquivamento - Morte	384	0,0676%	483	0,0859%	454	0,0808%	433	0,0801%	359	0,0723%
	Arquivado - Outros	82.420	14,5159%	84.195	14,9815%	72.107	12,8393%	14.003	2,5911%	474	0,0954%
	Arquivado - Suspensão Fiscal	276	0,0486%	249	0,0443%	266	0,0474%	58	0,0107%	3	0,0006%
	Arquivado - Inimputabilidade	443	0,0780%	534	0,0950%	989	0,1761%	285	0,0527%	19	0,0038%
	Arquiv.- Duplicação Processual	705	0,1242%	790	0,1406%	745	0,1327%	239	0,0442%	9	0,0018%
	Arqui. - Inexistência de Crime	11.485	2,0227%	12.341	2,1959%	14.400	2,5641%	3.857	0,7137%	345	0,0695%
	Arquivamento - Amnistia	9	0,0016%	7	0,0012%	7	0,0012%	10	0,0019%	11	0,0022%
	Arquivamento - Prescrição	233	0,0410%	224	0,0399%	206	0,0367%	232	0,0429%	138	0,0278%
	N.E.	0	0,0000%	0	0,0000%	..	0,0000%	..	0,0000%	4	0,0008%
	Arquivam. Falta Pressup Legais	274.830	48,4033%	273.018	48,5803%	272.764	48,5681%	338.494	62,6335%	310.041	62,4202%

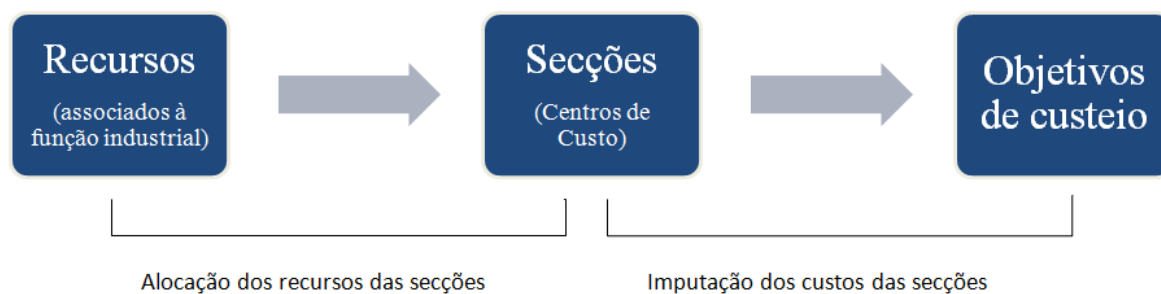
	Dispensa da Pena	1.329	0,2341%	1.263	0,2247%	639	0,1138%	705	0,1305%	585	0,1178%
	Arquiv. - Outras Decisões/N.E.	29.267	5,1545%	22.641	4,0287%	16.558	2,9483%	28.570	5,2865%	27.751	5,5871%
Por Decisão de Fundo	Arquiv. - Cumprim /Injunções	10.225	1,8008%	8.758	1,5584%	6.445	1,1476%	4.434	0,8204%	3.276	0,6596%
	Arquivado - 87.º n.º 1 c) LTE	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%
	Arquivamento - artº 277.º CPP	191	0,0336%	133	0,0237%	167	0,0297%	129	0,0239%	148	0,0298%
	Não Provedimento /Improcedência	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%
	Acusação - Trib. Singular	48.064	8,4651%	49.604	8,8264%	45.546	8,1099%	50.333	9,3134%	53.754	10,8222%
	Acusação Trib Singular- 16º3CPP	10.108	1,7802%	9.526	1,6950%	8.123	1,4464%	8.839	1,6355%	8.559	1,7232%
Por Decisão de Fundo	Acusação - artº 16.º nº 3 CPP	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%
	Acusação - Trib. Colectivo	6.012	1,0588%	5.918	1,0530%	5.610	0,9989%	5.885	1,0889%	6.606	1,3300%
	Acusação - Trib. Júri	24	0,0042%	17	0,0030%	41	0,0073%	36	0,0067%	38	0,0077%
	Acusação - Proc. Abreviado	5.478	0,9648%	4.622	0,8224%	4.553	0,8107%	5.353	0,9905%	7.931	1,5967%
	Acusação - Proc. Sumaríssimo	6.470	1,1395%	5.294	0,9420%	5.332	0,9494%	5.169	0,9564%	5.842	1,1762%
	Acusação - N.E.	68	0,0120%	21	0,0037%	25	0,0045%	13	0,0024%	25	0,0050%
Outro	Apensado	12.970	2,2843%	11.733	2,0877%	12.675	2,2569%	14.374	2,6597%	15.498	3,1202%
	Incorporado/Integrado	17.016	2,9969%	18.622	3,3136%	19.019	3,3865%	16.156	2,9894%	16.072	3,2358%
	Devolvido Cumprido	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%
	Outro	208	0,0366%	114	0,0203%	168	0,0299%	126	0,0233%	126	0,0254%
N.E.	N.E.	915	0,1612%	1.447	0,2575%	2.600	0,4630%	2.399	0,4439%	1.818	0,3660%
Total Processos Findos		567.792	100%	561.993	100%	561.611	100%	540.436	100%	496.700	100%

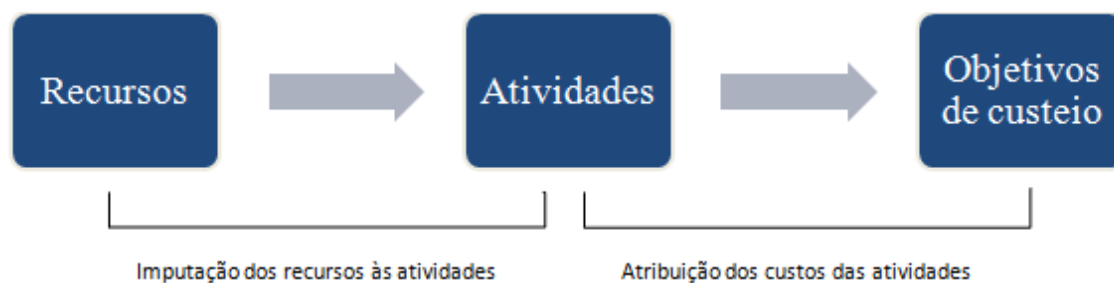
Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Remessa a Outra Entidade	2,36%	2,16%	7,15%	3,19%	2,94%
Sem Decisão de Fundo	73,55%	76,89%	73,21%	76,20%	76,32%
Por Decisão de Fundo	17,35%	14,84%	13,50%	14,93%	15,26%
Outro	6,38%	5,67%	5,67%	5,42%	5,32%
N.E.	0,37%	0,44%	0,46%	0,26%	0,16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Data da última atualização: 20/10/12

Notas metodológicas: Na atualização de 31-10-2011 foram retificados os dados de processos entrados e findos de 2008, com repercussão no número de pendentes a partir desse ano (em 2010 menos 0,67% processos pendentes). Na contabilização de processos pendentes são considerados os processos suspensos. Dada a alteração no método de recolha de dados nos tribunais judiciais a partir de Janeiro de 2007 (dados recolhidos diretamente do sistema informático dos tribunais), a informação a nível de termos processuais é mais detalhada a partir desta data. É igualmente maior o dinamismo da informação, por via de correções que podem ser efetuadas aos dados recebidos pelo novo método de recolha. Os valores residuais de processos em anos em que as unidades orgânicas não existem correspondem a registos pendentes de correções na transferência

dos dados. Com a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de Janeiro, a comarca da Mealhada passou a partir de Abril de 2009 a estar incluída no círculo de Coimbra e a comarca de Mira no círculo de Figueira da Foz. A integração destas alterações no SIEJ foi realizada em 30-04-2012, o que se refletiu num aumento de entrados e findos nos tribunais de comarca de Mira e Mealhada, no ano de 2009.

Anexo XII - Etapas subjacentes ao método das secções homogéneas**Figura 9.** Etapas subjacentes ao método das secções homogéneasFonte: Adaptado de Franco *et al.* (2008: 302)

Anexo XIII - Etapas subjacentes ao sistema ABC**Figura 10.** Etapas subjacentes ao sistema ABC

Fonte: Adaptado de Franco *et al.* (2008: 299)

Anexo XIV – Grelha de preenchimento para os relatórios dos GS**Formulário - Graduado de Serviço**

Data: _____

Turno: _____

Graduado de Serviço: _____

Hora Início	Hora Fim	Descrição sumária da Ocorrência	Natureza do Crime	NPP / NUIPC

Indicações de Preenchimento

1. No início do turno devem abrir o formulário e ir preenchendo o mesmo ao longo de todo o turno, de acordo com as indicações aqui mencionadas;
2. São apontadas a hora de início e a hora de fim da elaboração de cada uma das ocorrências, no formato HH:MM;
3. Considera-se como **hora de início** o momento em que se começa a elaborar a peça de expediente e não o de chegada do participante à Esquadra
4. A **hora de fim** refere-se ao instante em que o participante assina o expediente, ou em que não seja mais necessária a sua comparência na Esquadra;
5. Na **descrição sumária** é colocado sinteticamente o tipo de expediente e a tipificação; (ex.: Auto de Notícia por furto)
6. No campo "**Natureza do crime**" consideram-se somente as seguintes opções:
 - i. Público
 - ii. Semipúblico
 - iii. Particular
 - iv. Não tem
7. No último campo é colocado o **NPP** atribuído à peça de expediente, ou **NUIPC** caso lhe seja atribuído.
8. Os dados são confidenciais e destinam-se somente ao tratamento estatístico, pelo que se apela ao **rigor no seu preenchimento**.

Anexo XV – Resultados dos 630 relatórios dos GS

		janeiro 2013		fevereiro 2013		março 2013*		Total	
N.º Processos		N.º	Média Tempo	N.º	Média Tempo	N.º	Média Tempo	N.º	Média Tempo
2.ª Esquadra	Crime público	5	00:42:00	22	00:55:09	11	01:06:33	38	00:56:43
	Crime semipúblico	19	00:36:09	48	00:45:17	42	00:56:11	109	00:47:54
	Crime particular	0	00:00:00	3	00:43:30	0		3	00:43:30
	Participações	10	00:39:36	21	00:32:34	17	00:41:11	48	00:37:05
	Total/Média	34	00:38:02	94	00:44:42	70	00:54:10	198	00:46:54
6.ª Esquadra	Crime público	3	00:32:00	11	00:45:33	4	00:37:30	18	00:41:30
	Crime semipúblico	7	00:31:34	33	00:40:13	20	00:46:36	60	00:41:20
	Crime particular	0	00:00:00	2	00:41:00	0		2	00:41:00
	Participações	7	00:21:09	17	00:37:07	8	00:26:45	32	00:31:02
	Total/Média	17	00:27:21	63	00:40:20	32	00:40:30	112	00:38:25
77.ª Esquadra	Crime público	-	-	-	-	12	00:43:45	12	00:43:45
	Crime semipúblico	-	-	-	-	40	00:54:33	40	00:54:33
	Crime particular	-	-	-	-	2	00:37:30	2	00:37:30
	Participações	-	-	-	-	27	00:35:07	27	00:35:07
	Total/Média	-	-	-	-	81	00:46:03	81	00:46:03

* Por os valores da 77.ª Esquadra serem muito diminutos, optou-se por agrupar os dados num só mesmo, ainda que pertençam ao conjunto dos três, para salvaguardar que os mesmos não deturpariam as médias finais.

		Total	
		N.º	Média Tempo
Total	Crime público	68	00:50:24
	Crime semipúblico	209	00:47:17
	Crime particular	7	00:41:04
	Participações	107	00:34:47
	Total/Média Crimes particulares e semipúblicos	216	00:47:05
	Média total	391	00:44:18

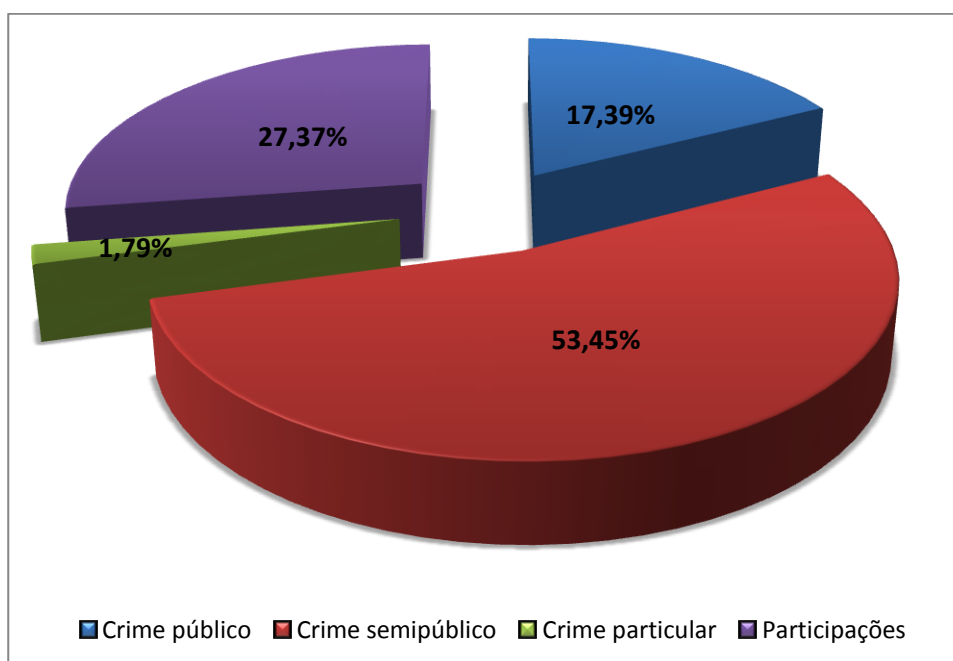


Gráfico 14. Crimes registados por natureza do crime.

Total de registos: 391

Fonte: Elaboração própria segundo dados da Investigação.

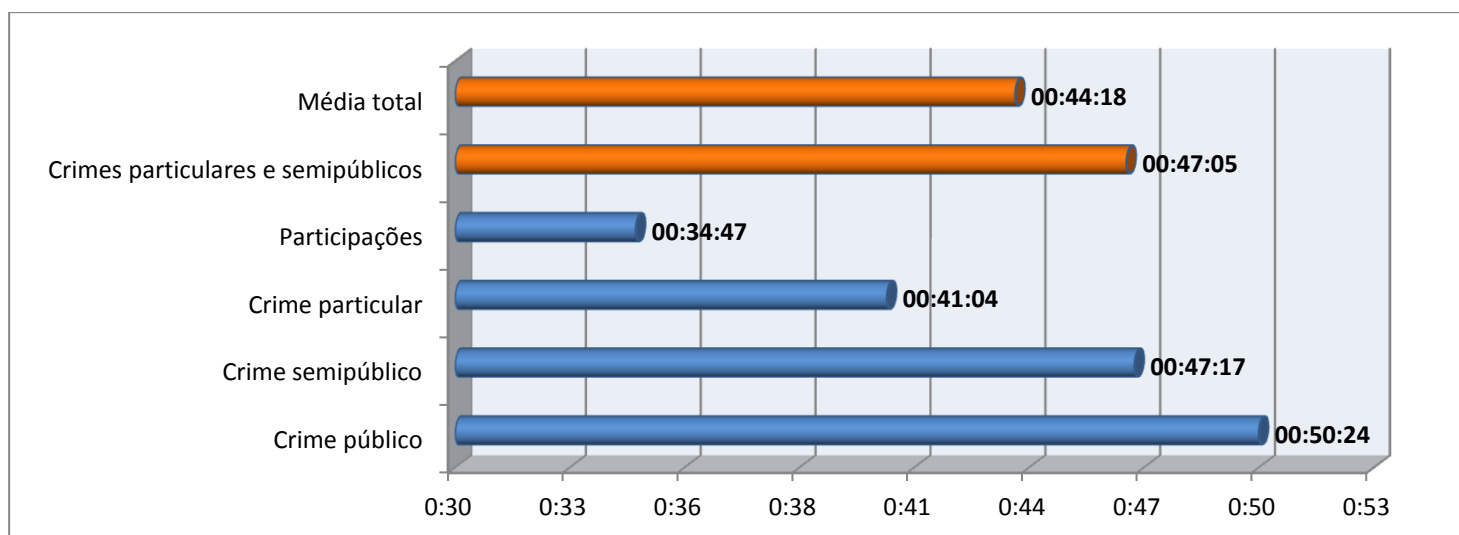


Gráfico 13. Tempo médio consoante a natureza do crime.

Total de registos: 391

Fonte: Elaboração própria segundo dados da Investigação.

Anexo XVI – Encargos com renumerações na PSP

Encargos com Remunerações no 1.º Trimestre de 2012 (Valores em euros)

Carreira	N.º Total de efetivos a 1 JAN(*)	Encargos Globais com a Renumeração Base	Encargos Globais com o suplemento SFS	Encargos Globais com Outros Suplementos	Encargos Globais com Subsídio de refeição	Encargos Globais com Subsídio Férias e Natal	Encargos Globais com Subsídio Fardamento	Encargos Globais com CGA Entidade Patronal	Encargos Globais com S. Social Entidade Patronal	Total
Oficiais	850	4.476.454,35	883.805,20	510.217,43	188.177,45	0,00	36.440,17	855.782,52	28.424,75	6.950.877,12
Chefes	2742	11.258.077,58	2.270.087,89	1.100.323,81	660.561,91	0,00	129.331,91	2.194.273,39	0,00	17.612.656,49

(*) Deve contemplar o n.º efetivos que auferiram remunerações à data de 1 de Janeiro 2012

Renumeração Oficiais

Por elemento - Trimestre	5.266,42 €	1.039,77 €	600,26 €	221,39 €	0,00 €	42,87 €	1.006,80 €	33,44 €	8.177,50 €
Por elemento - Mensal	1.755,47 €	346,59 €	200,09 €	73,80 €	0,00 €	14,29 €	335,60 €	11,15 €	2.725,83 €
Por elemento - Semanal (*)	405,11 €	79,98 €	46,17 €	17,03 €	0,00 €	3,30 €	77,45 €	2,57 €	629,04 €
Por elemento - Hora	11,25 €	2,22 €	1,28 €	0,47 €	0,00 €	0,09 €	2,15 €	0,07 €	17,47 €
Por elemento - Minuto	0,19 €	0,04 €	0,02 €	0,01 €	0,00 €	0,00 €	0,04 €	0,00 €	0,29 €

(*) Para este valor consideramos a existência de 13 semanas em cada trimestre

Renumeração Chefes

Por elemento - Trimestre	4.105,79 €	827,89 €	401,29 €	240,91 €	0,00 €	47,17 €	800,25 €	0,00 €	6.423,29 €
Por elemento - Mensal	1.368,60 €	275,96 €	133,76 €	80,30 €	0,00 €	15,72 €	266,75 €	0,00 €	2.141,10 €
Por elemento - Semanal (*)	315,83 €	63,68 €	30,87 €	18,53 €	0,00 €	3,63 €	61,56 €	0,00 €	494,10 €
Por elemento - Hora	8,77 €	1,77 €	0,86 €	0,51 €	0,00 €	0,10 €	1,71 €	0,00 €	13,72 €
Por elemento - Minuto	0,15 €	0,03 €	0,01 €	0,01 €	0,00 €	0,00 €	0,03 €	0,00 €	0,23 €

(*) Para este valor consideramos a existência de 13 semanas em cada trimestre

Anexo XVII – Dados genéricos da PSP

Dados Genéricos - PSP			
Dados Gerais ⁷¹		Folhas ⁷²	
N.º Esquadras Genéricas PSP em 2012	217	Custo Resma de Folhas	€ 1,86
N.º Esquadras PSP em 2012	425	Custo Resma de Folhas (c/ IVA)	€ 2,28
N.º Total efetivo PSP funções policiais	24557	N.º de folhas por resma	500
N.º Total de efetivo graduado serviço	1085	Custo por folha	0,003720 €
Total Horas Ano	1872	Custo por folha (c/ IVA)	0,004560 €
Capacidade Trabalho PSP/horas	45970704	Custo 5 folhas	0,018600 €
Capacidade Trabalho GS/horas	2031120		
% Cap Trab GS	4,42%		

Custo efetivo GS ao minuto ⁷⁴	0,23 €
Tempo médio queixa ⁷⁵	00:47:05
Tempo médio queixa (n.º)	47,0833

Eletricidade ⁷⁶	
Eletricidade per Capita/Mês	9,26 €
Eletricidade por m ² /Mês	0,67 €
Eletricidade per Capita/Dia	0,29871 €
Eletricidade per Capita/Minuto	0,0009893 €
Eletricidade per Capita/47'05''	0,047 €

Custo Padrão queixa-crime	
Valor	10,8542226 €
Valor arredondado	10,85 €

Impressão ⁷³	
Toner KYOCERA REF ^a TK320	29,70 €
Cap.de impressão - n.º páginas	15.000
Preço por página	0,001980 €
Toner KYOCERA REF ^a TK-65	28,60 €
Cap. de impressão - n.º páginas	7.000
Preço por página	0,004086 €
Toner HP REF ^a CE255X	64,80 €
Cap. de impressão - n.º páginas	12.500
Preço por página	0,00518 €
Média preço por página	0,00375 €
Preço por 5 páginas	0,0187 €

⁷¹ Dados do Plano de atividades da PSP do ano de 2012.

⁷² Dados fornecidos pelo Núcleo Financeiro do Comando Metropolitano de Lisboa.

⁷³ Dados fornecidos pelo Núcleo Financeiro do Comando Metropolitano de Lisboa.

⁷⁴ Valor apurado no Anexo XVI.

⁷⁵ Tempo apurado no Anexo XV.

⁷⁶ Informação cedida pelo Departamento de Logística e Finanças da Direção Nacional da PSP.

Anexo XVIII – Pedido de autorização para obter dados da Direção Nacional

14.JAN.2013 10:10 0218111058

DEPFORM/DN/PSP

#5076 P.001 /003



MINISTERIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
 DIREÇÃO NACIONAL
 RECURSOS HUMANOS
 DF - DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO

Hora Depósito:	Fax Número:	Número de Série:
De: Dep. Formação - Lg. Penha de França, 1 1170-298 Lisboa (Tlf 218111000-Fax 218111058)	Precedência: Rotina	Grupo Data/Hora: 100958JAN2013
Para: Exm ^{os} Senhores Diretores do ISCPSP, DIC e DIP	Class. Segurança: Não Classificado	Nº Seg./Reg.:
Info:	Nº Ex.:	Nº Cópia:
	Número de Origem: 48/SAG/2013	Vª. Ref.: 411/SECDE/2012 de 11/12/2012
	Processo: DF2013DNL00003F05	Classificador: 080.30.04

Assunto: PEDIDO DE COLABORAÇÃO EM TRABALHO DE DISSERTAÇÃO DE CMICP

Sobre o assunto em epígrafe e em resposta ao solicitado no vosso ofício em referência, informo V. Ex.^a que por despacho de Sua Ex.^a o DNA/UORH, de 09JAN2013, o Aluno do 5.º Ano do CMICP, Aspirante - Rúben Mendes de Sousa, está autorizado a aceder aos dados pretendidos, junto do DIP e do DIC, desta DN e conforme Informação/Proposta n.º 31/SAG/2013 de 08JAN2013, deste DF, que junto se envia.

O Diretor do Departamento de Formação

João Manuel Alves Amado
Intendente

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA	
ENT: 72	DATA: 15 Jan 2013
SERVIÇOS	EXC. CONH.
CABINETE DO DIRECTOR	
AVIAÇÃO E QUALIDADE	
CRIMINOLOGIA E DISCIPLINA	
RELACIONES EXTERIORES	
ENSINO DE ENSINO	X
RECURSOS HUMANOS	
RECURSOS INVESTIGAÇÃO	
RECURSOS ADMINISTRACAO	
SECRETARIA-GERAL	
RECURSOS HUMANOS	
SIST. INF. E COMUNICAÇÕES	
GESTÃO FINANCEIRA	
LOGÍSTICA	
S. SGB. E CONTROLO ACESSOS	

O DIRECTOR

Pag. anexas: 1 Página 1/1	Redactor: 151900	Expeditor:	Operador:	Hora Tx:
------------------------------	---------------------	------------	-----------	----------

14/01 2013 SEG 11:26

0218111058

[S/ TR/RE 7533]

001

Anexo XIX – Guião de perguntas das entrevistas realizadas

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?
2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?
3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?
4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?
5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?
6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos.
7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?
8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Anexo XX – Entrevista à Dr.^a Sandra Horta e Silva – Presidente da Ordem dos Advogados

Realizada a 17 de janeiro de 2013⁷⁷

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Os arquivamentos dos processos têm sido nos últimos anos cada vez em maior número o que se deve à falta de solidez financeira do sistema de justiça, nomeadamente à escassez de meios colocados ao dispor do Ministério Público e das polícias para investigar os crimes.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

A aplicação de taxas para apresentação de queixa-crime viola o princípio do livre acesso à justiça e não se insere no plano das custas judiciais que já vêm previstas no CCJ. Os bens jurídicos protegidos nos crimes semi-públicos e mesmo nos crimes particulares, revelam enorme importância para a paz social e para a confiança na justiça.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Não concordo com a aplicação de taxas para apresentação de queixa-crime, qualquer que seja a natureza daquele, sendo prejudicial coarctar-se *ab initio* o acesso do cidadão à Justiça.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

O cidadão não deve pagar mais do que as custas já legalmente previstas para acionar a justiça penal. No âmbito do processo-crime, a haver condenação, as custas são pagas pelo arguido e no âmbito dos pedidos de indemnização cível conexos com o crime, o cidadão paga as devidas custas na proporção da sucumbência.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

⁷⁷ A presente entrevista foi respondida através de correio eletrónico, estando conforme o original.

Essa medida irá diminuir o número de queixas – falsas ou não – mas diminuirá igualmente a eficácia da justiça que deverá ser aferida por outros denominadores.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

As taxas de justiça são sempre dissuasoras do acesso à justiça por parte das vítimas. Mas não deverão constituir uma medida necessária, a não ser que se pretenda atender à justiça penal duma perspetiva meramente economicista.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Aplicar a lei através do uso dos mecanismos já disponíveis que visem sancionar o desnecessário acionamento da máquina da justiça, que apenas deve ser despoletada quando ocorra uma suspeita séria da prática de um crime. Ou alternativamente um reforço desses mecanismos.

Os OPC's que recebem a queixa devem prestar ao cidadão os esclarecimentos necessários sobre os seus direitos nomeadamente de que se pode fazer acompanhar de Advogado que o auxiliará na obtenção e junção ao processo de prova relevante.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Não concordo com essa dissuasão. O cidadão não deve ser impedido de aceder à Justiça por motivos meramente económicos e economicistas.

Anexo XXI – Entrevista ao Dr. Pedro Branco – Membro da Associação Europeia de Advogados

Realizada a 29 de janeiro de 2013⁷⁸

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Não tenho dados concretos quanto aos despachos de arquivamento proferidos pelo Ministério Público nos últimos anos. Caso tenham aumentado, como refere, existem vários factores que podem influenciar a actuação dos Procuradores:

- a) O grande aumento do nº de processos judiciais;
- b) A falta de aposta por parte dos últimos Governos no sistema da justiça, retirando funcionários, não contratando novos agentes policiais e cortando apoios aos tribunais e às forças de autoridade.

Em muitos casos a investigação é ineficiente, ou mesmo inexistente, devido à falta de solidez financeira do sistema de justiça.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

A aplicação de uma taxa nestes casos não viola o princípio do livre acesso à justiça, ou qualquer outro preceito constitucional, pois estamos perante a protecção de bens jurídicos distintos. Não se pode comparar a necessidade da Justiça actuar num caso de homicídio com o interesse em se descobrir a verdade numa questão de um dano material num veículo automóvel, por exemplo.

Essa taxa de justiça não está no mesmo âmbito das custas judiciais, pois estas destinam-se a suportar os efectivos custos de um processo (por isso variam).

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Pelo exemplo que já dei na resposta anterior nunca poderei concordar com a aplicação de uma taxa de justiça para se poder apresentar uma queixa relativamente a um crime público. Bens jurídicos distintos exigem tratamentos distintos.

⁷⁸ A presente entrevista foi respondida através de correio eletrónico, estando conforme o original.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Sim. Já o defendi publicamente quanto aos pequenos furtos de bens alimentares em grandes superfícies. Inclusive apresentei uma proposta ao Governo, a qual foi parcialmente integrada na revisão da legislação penal que está a decorrer.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Irá acontecer uma diminuição de processos judiciais. Não tanto por serem as queixas falsas, mas porque os cidadãos e empresas passarão a ponderar os custos que terão ao avançar com um processo judicial e chegarão muitas vezes à conclusão que não compensa financeiramente.

Vejamos, furtam uma caixa de atum de uma loja no valor de 0,70€. Tendo de pagar para apresentar queixa e avançar com o processo, o ofendido não o fará.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

Sem dúvida. Não podem continuar a existir milhares de processos judiciais, com custos para o Estado de milhões de euros, relativos a bens de baixo ou baixíssimo valor. Já para não falar no impacto que este tipo de processos tem na tão desejada celeridade da aplicação da justiça. Torna-a ainda mais lenta, sem que os ofendidos se preocupem, na maioria das vezes, em comparecer em tribunal ou ajudarem na investigação.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Não existem medidas milagrosas. Mas um maior investimento financeiro nos tribunais e nas forças policiais é a maior medida que se poderá aplicar pois levará à melhoria da investigação. Aumentar os meios humanos e as condições em que estes actuam é uma excelente base para melhorar o funcionamento e a eficácia da justiça.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Entendo que nunca se deve dissuadir ninguém de apresentar uma queixa criminal. Devem é ser explicadas todas as consequências e custos aos ofendidos de modo a que possam decidir consciente e calmamente o que pretendem fazer.

A aplicação generalizada de taxa de justiça na apresentação de uma queixa não é a melhor opção. Têm de existir tratamentos diferenciados consoante o bem jurídico em causa.

Anexo XXII– Entrevista ao Juiz Conselheiro José Mouraz Lopes – Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses

Realizada a 6 de março de 2013⁷⁹

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Não tenho esse conhecimento. Se assim for não é possível afirmar que isso se deve à ineficácia da investigação ou à falta de solidez do sistema de justiça.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Viola, claramente. Não, trata-se de matérias diferentes que devem ser vistas como tal.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Não, de todo.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Não. Trata-se da garantia do acesso à justiça constitucionalmente consagrada.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Não.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

Não têm esse fundamento, nem podem ter.

⁷⁹ A presente entrevista foi respondida através de correio eletrónico, estando conforme o original.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Não está demonstrado que o número de queixas «falsas» tenha a consequência que refere.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Aquilo que refere como dissuasão não pode passar por uma dimensão de restrição económica.

Anexo XXIII- Entrevista ao Professor Catedrático Paulo Trigo Pereira – Instituto Superior de Economia e Gestão

Realizada a 7 de março de 2013⁸⁰

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Sim. Eu acho que se deve às duas coisas, portanto não é só a uma das circunstâncias, mas deve-se quer a ineficácia de investigação, quer à falta solidez financeira do sistema de justiça, ou seja tem havido um corte de recursos afetos ao Ministério da Justiça e já percebi que todo este questionário tem a ver com a forma de colmatar esses recursos.

Eu gostava de acrescentar uma nota introdutória, porque ela não vai aparecer nas questões seguintes, que é: a justiça é um meio público, pelo que deve ser em grande parte financiado pelos recursos públicos, e não deve ser vedado o acesso à justiça a quem não tem recursos financeiros. Isto na prática faz-se, ou pelo menos tenta-se fazer, mas de uma forma algo imperfeita com a isenção das custas judiciais, a pessoas carenciadas. Este enquadramento geral é importante porque no fundo o que eu penso é que a falta de solidez financeira, em parte, tem que ser colmatada pelo reforço das verbas do Orçamento de Estado para a justiça e não deve ser tudo repercutido nos cidadãos. Isto é o enquadramento geral da resposta à primeira questão!

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Curiosamente aplica-se aqui, uma realidade muito semelhante às taxas moderadoras na saúde. Elas foram introduzidas para moderar a utilização do serviço por quem efetivamente dela não necessita, penso que é um modelo, digamos assim, razoável e que se pode aplicar à justiça. Relembro estes custos não são pagos por todos os cidadãos, portanto desempregados não pagam, pessoas que recebem o rendimento social de inserção não pagam. Uma pequena taxa associada a uma queixa, essa taxa tinha que ser pequena, para não violar o princípio livre de acesso à justiça, poderia de facto ter um efeito dissuasor, mas que não deve excluir ninguém, pelo que as pessoas mais *carenciadas*, pertencentes ao grupo que já referi (desempregados, *receptores* de rendimento social de inserção, etc.) devem estar excluídos do pagamento dessa taxa. Esta é uma ideia! A outra ideia é que essa

⁸⁰ A presente entrevista foi realizada presencialmente, tendo-se efetuado a gravação de áudio e respetiva transcrição, o mais fiel possível ao que foi verbalizado, ainda que posteriormente se tenham efetuado algumas correções, tendo estas sido do conhecimento do entrevistado.

circunstância não pode ser para, ou não deve ser para, compensar a parte do financiamento público, através de impostos, ao sistema de justiça, i.e., não é isto que vai financiar a justiça. Não são estas taxas que vão financiar a justiça e também, aliás, o mesmo se passa na saúde - não são só as taxas moderadoras que financiam o Sistema Nacional de Saúde. O seu objetivo é muito preciso. Quanto ao facto de essa medida estar no mesmo plano das custas judiciais, eu posso adiantar que não conheço bem esse sistema. Sei que há isenções das custas judiciais, mas não sei quais são os grupos exatamente que estão isentos.

De qualquer forma, eu penso que estarão, seguindo esta filosofia, no mesmo plano.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Eu acho que não. Porque se for um crime publico... Aliás, não é propriamente o visado que está a ser ressarcido de algo, é a sociedade, como um todo, que está a ser afetada para este crime, i.e., a sociedade como um todo, logo é o Estado que tem de financiar via impostos.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semi-públicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Eu penso que chamar a isto *contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado* é muito... É assim, o cidadão, por hipótese, na pergunta dois, já pagou uma taxa referente a estes crimes particulares e semipúblicos e eu penso que é isso o que ele tem de pagar e mais nada. Contribuir para pagar um custo de um serviço? Imagine que o serviço era prestado de uma forma ineficiente. Havia o cidadão de estar a contribuir para pagar uma ineficiência? Não. Há uma filosofia básica do sistema, que eu penso que não deve ser alterada e que é: tratando-se de crimes particulares ou semipúblicos, a função da polícia é evitar esses crimes e fazer investigação sobre os mesmos. Logo deve ser financiado sobretudo por impostos. Haver uma percentagem do valor ressarcido? Imaginando que um crime depois tinha um valor, tinha uma indemnização ou uma compensação e não sei quê, etc. Haver uma percentagem do valor ressarcido ao particular, no caso de haver um interveniente direto, objetivo, identificável do particular em que aumenta o seu património, digamos assim, em consequência dessa ação criminal, que vai para a polícia não me choca! No fundo é a mesma lógica do que os advogados, ao receberem uma parte quando ganham as ações, etc., etc., Não me choca porque isso é um incentivo para a Polícia também atuar, mas isso a existir devia de ser sempre limitado e não devia ultrapassar um determinado montante. Eu não associava isto com os custos do serviço prestado, porque o serviço prestado pode ser enorme por causa da ineficiência, portanto, resumindo, a contribuição para a liquidação dos custos do serviço não me parece apropriado. Haver uma contribuição na base do sucesso de uma investigação criminal, poderia eventualmente ser aceitável mas isto é de difícil implementação. Digo já que é de difícil implementação porque primeiro há

a polícia, e depois vai para o tribunal, seguindo-se *não sei que mais não sei quê, não sei que mais...* A verdade é que não excluo essa possibilidade.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Sim, esta medida se fosse implementada iria diminuir o número de queixas falsas e processos arquivados, iria criar algum incentivo para as Polícias e maior incentivo para a própria investigação criminal. Todavia, referiu-me que a pergunta quatro tem a ver com a Polícia, não é? [sim] Enquanto, que a eficácia da justiça não tem haver só com a Polícia também tem a ver com a eficácia dos tribunais, não é?

Em relação à questão cinco, penso que sim, que pode diminuir o número de queixas.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

Pois, eu reconheço que embora o conceito de justiça seja um conceito abstrato, há que ter em consideração os valores em causa e nesse caso, as taxas de justiça são de facto uma medida necessária para dissuadir este tipo de processos. Quer dizer, porque no fundo havendo essas taxas, os próprios agentes é que neste caso têm de atuar, por exemplo, o caso dos gestores dos supermercados etc., Eles é que têm de implementar as medidas de segurança necessárias para evitar os ilícitos, porque sabem que, por exemplo para pequenos furtos e etc., não vai haver sequência do processo.

Portanto a minha resposta é afirmativa a esta questão - são de facto necessárias.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Eu agora estou a pensar alto, mas há procedimentos que, quer se dizer, não sei se são exigidos aos cidadãos, mas se o forem criam uma pressão psicológica nas pessoas. Imagine que para apresentar uma queixa a pessoa tinha que elaborar uma declaração e assina-la, onde constasse, que “declaro por minha honra que todas as declarações que eu faça aqui são verídicas...”, ou seja, uma conduta assim *pesada*, em que a pessoa tivesse que escrever. Em que não tivesse só que assinar, por exemplo, que tivesse de escrever três linhas: “declaro por minha honra que todas as declarações e que esta queixa é verídica e *que não sei o quê não sei que mais*”. Se as pessoas tivessem que escrever estas três linhas e assinar por baixo, indicar o dia e tudo mais, isso para certas pessoas seria um fator dissuasor sem que implicasse algum custo. Seria envolver mais a pessoa nesse processo, quer dizer, é a pessoa escrever, não é só por uma assinatura! Também não é preciso escrever um grande texto, mas talvez este texto que eu acabei de dizer, “declaro por minha honra que a queixa apresentada e os factos são verídicos para ou de acordo com o meu

conhecimento e não sei que mais”, e depois assinar isso, portanto, iria demover algumas queixas. Uma coisa é fazer uma pequena mentira, outra coisa é uma queixa falsa, por hipótese, e outra coisa é dizer essa pequena mentira e assinar um papel em que pela sua própria honra a pessoa se vincula aquela declaração.

Portanto, há talvez duas ou três coisas desta natureza que podiam ser feitas, não envolve propriamente dinheiro porque no fundo isso também é importante, não é verdade! Quer dizer, se as pessoas estão perfeitamente convictas e aquilo é verdadeiro, então essas pessoas estão disponíveis para fazer isso.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semi-públicos?

Eu considero que sim e penso que se podia fazer outra coisa. O que se poderia fazer é, digamos assim, um depósito reembolsável, ou seja, a pessoa tinha que, imagine que aquilo não dava em nada, a pessoa tinha que pagar algo, imagine-se metade do valor das taxas de justiça. Teria de pagar algo que lhe seria reembolsado. Eu tenho de perceber qual é o processo. Neste momento, na queixa não se paga nada se houver investigação criminal e se for a tribunal, mas quem paga as taxas de justiça é quem perde não é? [Quem paga é quem deseja procedimento criminal, no caso de crimes particulares, e até dez dias após formalizar a queixa, embora no fim possa o arguido condenado ser sentenciado a pagar esse valor.]

Sim. É assim eu acho bem que as pessoas paguem e portanto, quando digo as pessoas é as pessoas que têm condições para pagar, isso já está esclarecido! Paguem alguma coisa logo no início, pois estas coisas têm um custo. Agora temos aqui um problema com esta pergunta que é para onde é que vai o dinheiro? E portanto, como é que a coisa se poderia processar. Deviam de pagar logo no início? Isso, eu acho que sim, deviam de pagar logo no início esse valor ou até poderia ser aproximadamente metade do valor das custas judiciais, a questão que também está aqui implícita é se há de haver mais algum valor que vá para a polícia, porque no fundo nós temos aqui duas entidades que trabalham neste processo. E para a qual deve haver, para mim faz muito sentido, eu contenho que este processo deva ser muito bem equilibrada porque, por um lado deve haver alguma coisa que fique para a polícia, por ser um incentivo, que além disso é necessário porque é um trabalho efetivamente realizado. Por outro lado, também não se deve honrar demasiado as pessoas, os cidadãos em termos do seu acesso à justiça, na sua globalidade, que neste caso inclui as duas coisas. Quer a atividade da Polícia, quer a atividade dos tribunais. Portanto, uma solução engenhosa que eu estou aqui a pensar, em que só há um valor de referência, para não estarmos aqui a aumentar muito, que é o valor das custas judiciais. Esse é o valor que tem de ser definido, sendo que daquilo que o Ministério da Justiça recebe, há uma parte vinda da polícia, há uma parcela das custas judiciais que deve ser paga à Polícia. Portanto,

isto tem uma vantagem; haver um só valor tem a vantagem de haver agora aqui... Estas medidas para existirem têm que ser alteradas por portaria não é? Torna-se o sistema mais simples, ou seja do ponto de vista económico temos aqui uma cadeia de produção que começa com o crime, e depois entra a Polícia, depois entra o tribunal, sentença, não sei o quê, execução da sentença. Ora bem, isto tem um custo e este sistema permitiria, mas é apenas um que me está a surgir agora, várias coisas. Por um lado incremento dos sistemas de informação, uma maior interligação entre Polícia/tribunais, pelo que as estatísticas tinham de *bater* certo, i.e., os dados que vocês, Polícia, dizem que são os crimes reportados têm que bater certo com os dados do Ministério da Justiça. De facto, se a investigação criminal, e depois a judicial, se isto tudo tem um custo para o cidadão e para o agente económico; à partida isto tem que ser claro, não pode ser uma coisa que seja às *pinguinhas* também, é outra vantagem desta minha sugestão, mas uma sugestão que me está a surgir que é eventualmente, portanto, eu penso que se devia tentar não honrar demasiado os cidadãos e os agentes económicos para que, de facto, não se vede o acesso há justiça e acho que o procedimento era esse. Ele [cidadão] pagava logo à partida, mas esse valor que era pago à partida era uma percentagem do valor global. Definia-se um valor global, imagine 220€ à cabeça, paga 25%. Se o processo continuar sempre, esse valor é transferido para os tribunais e é, depois, retrocedido à Polícia na comparticipação do *serviço público*. Se por acaso há uma desistência do processo, esse valor fica na Polícia e acabou! É uma receita da Polícia. Portanto, ele [valor cobrado] é transferido para o tribunal na medida em que o processo for transferido para o tribunal pronto. E há aqui uma contabilização da realidade, isto aumentou o volume de informação do sistema, o que é positivo, portanto, um sistema desta natureza penso que poderia ser implementado, mas claro isto é uma primeira perceção.

**Anexo XXIV – Entrevista ao Prof. Catedrático Germano Marques Silva –
Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**

Realizada a 11 de março de 2013⁸¹

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Sim; é do meu conhecimento o aumento de arquivamentos dos inquéritos e considero-o natural. Não considero que mais arquivamentos sejam devidos a ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema da justiça, embora o número crescente de processos que dão entrada nos serviços possa naturalmente implicar a sua hierarquização, prestando-se menos cuidado à investigação das bagatelas penais. Mesmo contra a lei, há subjacente ao sistema um princípio de oportunidade que se traduz em menos atenção dada a certo tipo de processos, logo a uma investigação mais superficial. É uma consequência natural da escassez de meios – o que é constante – e da relevância social dos crimes denunciados.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

A questão é muito complexa. A realização da justiça criminal pela perseguição dos criminosos é do interesse de toda a comunidade porque é um factor que contribui para a segurança colectiva pelo efeito da prevenção que a mera instauração de um processo representa. Por isso que, em princípio, as denúncias de crimes deveriam ser facilitadas e até promovidas como acto cívico.

Sucedem, porém, que o direito penal só deve intervir quando necessário para assegurar a paz e a segurança individual e colectiva, deve constituir a ultima ratio, e há crimes cuja perseguição criminal pode ser mais nociva, também em termos individuais e colectivos, do que a impunidade. São, em geral, os crimes particulares em que se atende à pouca gravidade da ofensa ou à perturbação que a perseguição criminal pode causar nas relações sociais mais próximas. É esta ponderação do legislador que leva a qualificar os crimes como particulares, deixando ao ofendido a ponderação do seu próprio interesse na perseguição. A imposição de uma taxa para instauração destes processos é injustificada no plano dos princípios.

⁸¹ A presente entrevista foi respondida através de correio eletrónico, estando conforme o original.

O pagamento de uma taxa pela apresentação de queixa nos crimes particulares foi uma “habilidade” criada nos anos 40 do século passado para desmotivar os queixosos. Nessa altura a criminalidade denominada de “fim de semana” era muito frequente e de pouca gravidade, tendo o legislador usado da artimanha de impor uma taxa na formulação da queixa como forma de evitar a precipitação e forçar o ofendido a ponderar se se justificava o seu próprio sacrifício. É o que ainda hoje sucede com a exigência de constituição de assistente no prazo de 10 dias após a apresentação da queixa.

Não é assim nos crimes semipúblicos e públicos, embora os semipúblicos constituam um fenómeno híbrido. Os crimes semipúblicos são crimes que pela sua gravidade e em razão do bem jurídico protegido só não devem ser perseguidos em atenção ao dano que o processo pode constituir para o próprio ofendido, mas o interesse dominante na sua perseguição é o interesse público. Por isso discordo que haja qualquer taxa aplicável aos crimes semipúblicos do mesmo modo que, atendendo apenas aos princípios, discordo de qualquer taxa para os crimes particulares.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Discordo absolutamente. Nos crimes públicos apela-se ao cidadão para que colabore com a justiça na perseguição criminal. Esta colaboração causa por si só frequentes incómodos. Aplicar uma taxa seria desmotivar a denúncia e esta é uma forma de colaboração com a justiça.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

O interesse na perseguição criminal é sempre um interesse público. A lei é que por razões de política criminal pondera da estrita necessidade de perseguir todos os crimes. É que a perseguição criminal pode não ser uma necessidade imperiosa mesmo contra a vontade da vítima. Há casos em que a perseguição criminal pode agravar a situação da vítima. O interesse na perseguição criminal é dominantemente público porque o crime é sempre perturbador da vida social. Se só o interesse privado fosse tutelado, então deveria proceder-se à descriminalização, remetendo para os meios cíveis a tutela dos interesses particulares.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Não acredito minimamente salvo no que respeita a bagatelas penais.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos.

Não creio que seja pela via das taxas de justiça que se limitam os processos nem se há interesse comunitário em limitá-los. Todos os direitos merecem protecção quando violados. O legislador tem é de ponderar quais os interesses que merecem ou não tutela judicial penal, nomeadamente pela via da descriminalização.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

As falsas queixas devem dar origem a processo por denúncia caluniosa. A falta de provas é uma consequência do nosso sistema que não admite a investigação privada. Nos crimes menos graves poderia adoptar-se um sistema de “citação directa” em que pertenceria à acusação por parte do ofendido oferecer toda a prova (não haveria inquérito). Isto implica, porém, alterações profundas no sistema da investigação, sendo necessário institucionalizar a investigação privada, o que é complexo e arrasta problemas que podem constituir graves perigos para os direitos fundamentais das pessoas. Seria preciso uma ponderação muito cuidada.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Não, minimamente. Muitas vezes a apresentação da queixa é uma forma simples de evitar o recurso à justiça privada o que é importantíssimo em termos comunitários. Por isso que a lei disponha que nos crimes particulares o queixoso deve constituir-se assistente no prazo de 10 dias o que é já uma forma de desincentivar a prossecução do processo pelos custos que a constituição de assistente representa (taxa de justiça e constituição de advogado). As polícias podem e devem esclarecer os ofendidos das consequências e custos da queixa, mas não devem desincentivá-las. Até para protecção da imagem da polícia não convém que seja a Polícia a dissuadir os ofendidos.

Anexo XXV – Entrevista à Dr.^a Luísa Waldherr – Gestora do Gabinete de Apoio à Vítima de Odivelas

Realizada a dia 20 de março de 2013⁸²

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Eu considero que tem vindo a aumentar, agora a razão desconheço. Eu acho que depende do crime e aquele tipo de crimes com que lidamos mais são os crimes públicos. E os outros, suspeito que muitas vezes não houve o empenhamento suficiente por parte do sistema judicial, sobretudo crimes semipúblicos, tipo, podem até ser entre vizinhos, mas que acontecem três, quatro vezes e por aí fora. Os outros, aqueles furtos simples, etc... chegam-nos pouco e os que nos chegam, as próprias pessoas não conhecem o indivíduo, o autor do crime, e aí, sendo um crime simples, cujo valor não é muito elevado, é um direito que a pessoa tem, obviamente apresentar queixa, mas é muito complicado para o sistema policial e judicial ir fazer toda essa investigação. Não quer dizer que fosse impossível, mas de facto é uma questão de prioridades, e portanto nesses eu compreendo, mas alguns são incompreensíveis os arquivamentos.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Isso é muito... eu precisava de pensar um pouco mais sobre isso. Porque a questão de uma taxa à partida poderia eventualmente fazer sentido, mas tem que se pensar muito bem qual o tipo de crime e as circunstâncias, por um lado. Por outro lado, eventualmente colocar a hipótese dessa taxa ser reembolsável por exemplo, agora reembolsável em que circunstâncias? Porque isso pode abrir uma caixa de pandora. A questão de ser reembolsável por exemplo no caso de o processo continuar e haver/até ser deduzida acusação, etc. Ter que ser reembolsável? Isso é muito perigoso, porque entretanto a própria justiça pode não fazer o seu trabalho para não reembolsar essa taxa (percebe), portanto, não sei. A mim parece-me que isso vai contra as liberdades e garantias do cidadão, muito honestamente. Até porque nos crimes particulares, muitos dos cidadãos já são punidos, porque precisam de advogado, e como é hábito só quem tem condições económicas para o ter é que consegue, ou então quem é quase indigente é que consegue ter o apoio judiciário. E a classe média, que é a grande maioria, basta que tenha seiscentos, setecentos, oitocentos euros, não tem condições para comportar um advogado, mas também não tem apoio

⁸² A presente entrevista foi realizada presencialmente, tendo-se efetuado a gravação de áudio e respetiva transcrição, tendo o entrevistado efetuado as correções que considerou adequadas *a posteriori*.

judiciário, e essa é sempre a parte perdedora, que é a grande maioria. E portanto, as pessoas, digamos que o grande grosso da sociedade em termos dos crimes particulares já está punido à partida porque o processo não segue para a frente, quando as pessoas têm consciência de que têm de se constituir assistentes no processo. E aí acabou! Percebe! À partida já é uma punição. Se me disser os crimes semipúblicos aí é outra coisa. Aí já é diferente uma vez que não é exigível a constituição de advogado, e por aí fora, e portanto, aí a coisa já muda ligeiramente. Tem que se pensar muito bem nos tipos de crime, antes de implementar uma medida dessas.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Não, de modo nenhum.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

O serviço prestado pela polícia? Obviamente não concordo, porque qualquer dia temos uma polícia privada. E como imagina, sendo um serviço público, não me faz qualquer sentido que isso seja feito.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

O pagamento em si não vai diminuir as queixas falsas. O que vai diminuir as queixas falsas é a eficácia do sistema. Acredito sim, que quando o sistema funcionar, e se se vier a detetar que a queixa foi falsa, então esse indivíduo terá que assumir as suas responsabilidades. E aí sim, aí faz-me sentido. Porque quando as pessoas perceberem que ao fazerem uma queixa falsa são punidas por esse ato, (e aí devem ser punidas e bem punidas porque essas pessoas têm consciência do que fizeram). E se fosse preciso até, enfim, já se penhoram ordenados, não é, portanto por que não penhorar ordenados numa circunstância dessas?! Talvez isso fizesse aumentar o conceito de cidadania. É que as pessoas não podem andar a brincar com estas coisas!

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos.

Eu acho que a taxa de justiça não tem a ver com o facto de o processo ser falso, ou não ser falso. Há um processo, há duas partes, há uma investigação, e portanto há que dar uma contribuição; é uma contribuição para esse processo, mas não tem a ver com questões de dissuasão, ou seja, se essas questões existem isso tem de se tratar a montante e não mais tarde. Ou seja o cidadão tem de perceber desde os bancos da escola, desde o jardim infantil, o que é ser um cidadão, o que é ser uma pessoa cumpridora, isso tem a ver com os

valores, tem a ver como o modo como a pessoa cresce, e portanto é uma alteração completa do paradigma e tem que se começar por aí. E então o cidadão chega aos dezoito, dezanove, vinte, trinta, cinquenta anos, não lhe passa sequer pela cabeça fazer uma queixa falsa. Porque em outros países isso não acontece (...) é uma questão de cidadania de facto.

As pessoas pagam os seus impostos, mas têm o resultado do seu pagamento, portanto é uma questão de desenvolvimento de um país e de uma sociedade, e não ao contrário.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Quando se diz que um processo foi arquivado por falta de prova, isso dá outra discussão que é o que é considerado prova? Porque há uma investigação e constata-se que a queixa é falsa, isso em si é já o resultado de uma investigação. Portanto, dizer por falta de provas, aliás o nosso sistema falha muito quando diz por falta de provas, porque o problema é que não se fez o suficiente - a investigação não foi suficientemente célere ou até não foi feita em qualidade e não chegou à prova. Porque muitas vezes o próprio cidadão tem a prova. Só que a investigação não conseguiu chegar lá, ou seja, há um erro do sistema. As queixas falsas – a investigação em si deteta que é falsa, certo?! Chega à conclusão que é falsa. Segundo o nosso sistema judicial diz-se que tem que o processo arquivar por falta de prova, segundo o nosso sistema judicial. Numa situação dessas em que a queixa é falsa deveria o processo ter uma conclusão diferente, e em vez de arquivar por falta de prova, mas sim a constatação de que o ato não aconteceu, ou que foi simulado, ou que é falso e a queixa teve uma determinada intencionalidade. Aí a pessoa deveria ser punida por esse facto. Portanto a questão em si, não quer dizer que esteja mal formulada, percebe, mas não faz sentido uma vez que comporta em si própria a falha do sistema. Não sei se me fiz entender.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Não concordo com a questão da dissuasão. Concorde sim, é com a questão da informação. Informar o cidadão acerca do que vai acontecer. Ser encontrado um protocolo de explicação à pessoa para evitar que cada um utilize as palavras que quiser e as justificações que quiser, porque eu tenho conhecimento de algumas justificações, até em crimes públicos, e até em crimes públicos graves, que tem sido ditas às pessoas no momento de apresentação da queixa com o objetivo de tentar que a pessoa não a apresente, e portanto de a dissuadir e essa é a palavra com que eu não concordo; com o dissuadir, porque isso é perigoso. Não pode ficar ao livre arbítrio de cada um, concordo sim é que seja feito um protocolo, que todas as autoridades policiais utilizem. Acredita que há muitas pessoas que

aqui vêm [Gabinete de apoio à vítima em Odivelas - APAV] simplesmente porque sabem que existe aconselhamento jurídico e que é gratuito, muitas vezes só vêm saber o que significa o texto daquela notificação porque não entendem. Porque de facto é escrito com um tipo de linguagem que o cidadão, de média cultura, por vezes não consegue entender. A linguagem não acessível, à grande maioria da população.

A intenção em si faz todo o sentido, mas por outro lado dá a sensação que estamos a ser encaminhados para uma sociedade muito coerciva, percebe. Quando as pessoas conseguem entender os benefícios dos serviços e que é em prol do seu bem-estar, em prol da sua segurança, como o caso das polícias. Se as pessoas entendessem isso, nunca fariam um mau uso. Agora, obviamente que a maioria das pessoas não fará um mau uso, mas depois há aqueles chamados chicos-espertos também, e esses deveriam ser punidos pelos seus atos quando se constata que de facto houve uma utilização indevida.

À partida, estar a exigir um pagamento no momento da apresentação da queixa, isso parece-me que pode ser extremamente perigoso, e aliás, vou dar-lhe um caso, isso já existiu nos crimes particulares como bem se lembra. Isso teve efeitos extremamente perversos por exemplo, quando a violência doméstica era um crime semipúblico, tinha efeitos extremamente perversos e porquê? Porque as utentes, homens e mulheres, mas a grande maioria das mulheres... Sabe o que acontecia? Mas isso era intencional! As senhoras estavam ali perante um agente, às vezes do sexo masculino, elas um bocadinho inibidas e começavam por aquilo que era mais soft no relacionamento do casal. Não iam logo dizer “ele ameaçou-me com uma faca”, ou “obrigou-me a ter relações sexuais contra a minha vontade, e atirou-me para o chão”, não! Elas começavam por aquelas coisas mais soft e diziam: “olhe eu vinha fazer queixa do meu marido e tal, porque eu...” “Então conte lá o quê que se passou”. “Bom, ontem, nós estávamos no quarto, e depois ele... primeiro começou a gritar e chamar-me puta e vaca”. E os agentes, (muitos deles que eu conheci, felizmente a maioria já estão reformados) e começavam por dizer: “sabe isso é um crime particular, a senhora para apresentar queixa tem de pagar x” e ainda não tínhamos chegado à parte do semipúblico. E a senhora olhava e dizia: “ah pois, mas eu hoje, agora não venho prevenida”. “Ah pronto!” E a senhora desistia. E nem lhe era dito outra coisa, que era: “olhe, mas a senhora não vem prevenida, mas pode apresentar na mesma porque a senhora não tem de pagar no ato da queixa, e não tem de pagar aqui na esquadra”. Nem sequer isso lhe era dito. Isto era propositadamente por alguns senhores para evitar ter trabalho, era só isso. Não era a pensar no sistema e nos custos do sistema, percebe. Era simplesmente não estavam para ter trabalho. Que a maioria deles já não está no ativo. E que hoje em dia as coisas são diferentes e não se passam dessa maneira. Mas isto é um pequeno exemplo para ver a perversidade disso, está a ver. E eu tenho medo, tenho muito receio que o mesmo aconteça nestas coisas. Faz-me mais sentido de que, quando se constata de que é falso, ou o agente tem aquele feeling do que aquilo está a ser simulado, que aquilo é mentira, etc., encontrar alguma maneira nesse caso, só para esses casos, mas depois a prova – não se podem provar feelings dos agentes, a questão está por aí, mas encontrar uma maneira, de

qualquer modo, do género uma caução. Por exemplo, uma caução, nesses casos, pode ser que vá dissuadir e pode ser que nalguns casos, isso funcione.

Isso tem outra questão, que é: se a taxa é relativamente pequena, quinze, vinte, trinta euros, quem quiser simular paga cinquenta euros se for preciso, ou mais. Porque ele tem um objetivo, por vezes até o simples papel da notificação, o comprovativo em como apresentou queixa é o que ele quer. E as pessoas que não conhecem o sistema judicial, não sabem o que vai acontecer a seguir, mas aquilo já vale muito. E a pessoa paga se for preciso para obter esse comprovativo. Portanto, aí o efeito da caução/taxa perdeu-se. Se a taxa é extremamente elevada deixa de ser considerada uma taxa moderadora e pode ter vários problemas acrescidos.

Anexo XXVI – Entrevista à Dr.^a Conceição Gomes – Coordenadora Executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

Realizada a 19 de março de 2013⁸³

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Essa matéria, em primeiro lugar é uma matéria que devia ser devidamente estudada e feito uma análise cuidada sobre essa matéria, porque na verdade a disjunção entre as queixas, a acusação, depois o que está em julgamento e depois o que é condenado, de facto é imensa, não é. É aquilo que nós na sociologia chamamos o efeito *funil*, isto é, nós termos na base um grande grupo que depois se vai estreitando, estreitando, e de facto quando comparamos uma coisa com a outra, realmente, enfim, alguma coisa não está bem. Há várias razões para isso, isto é, se nós tivéssemos numa sociedade que as pessoas se queixam por tudo e por nada, ou seja, queixam-se muito, portando. Mas, penso que não há essa ideia da nossa sociedade, que não é uma sociedade, enfim, com uma grande propensão para a litigação. Em regra, até porque também se julga, também enfim, há perceção de que as cifras negras, sobretudo em determinado tipo de criminalidade, são elevadas. Portanto, se as pessoas vão fazer queixas é porque há, enfim, indícios, há realmente crime. Portanto, porque é que são tantos crimes arquivados? Essa é a grande questão! Se nós; as hipóteses de trabalho que se levantam sobre essa matéria e o trabalho que nós temos vindo a desenvolver no Observatório, sendo que não foi direccionado especificamente para isso, mas permite-nos ver que muitas vezes também são arquivados, porque, depois, quando estamos na fase de acusação, quando chegamos no final da investigação já passou muito tempo e as provas de facto, enfim, já desapareceram. Já não se consegue encontrar as testemunhas, já não se consegue encontrar... portanto, o decurso da investigação, o tempo de decurso da investigação e nalguns tipos de crime; um ano de fato pode ser muito tempo, porque as pessoas mudaras, as testemunhas, por ai fora, pode levar realmente a isto. Eu acho que isso é muito negativo, do ponto de vista do controlo social, porque, para quem comete crime é a sensação que de facto não é punido; e para quem foi vítima também a sensação que enfim, os órgãos de controlo social, a polícia, que é aquela que está mais próxima não faz nada, não é, para nos proteger... Portanto, eu acho que isso realmente, essa disjunção entre o que é, digamos assim, o tipo de/a procura efetiva, não é, o que é a queixa/as queixas que realmente as pessoas manifestam e depois o que vai efetivamente para acusação, portanto o que realmente fica, é grave, tem vindo a aumentar. É certo que muitos destes crimes são

⁸³ A presente entrevista foi realizada presencialmente, tendo-se efetuado a gravação de áudio e respetiva transcrição, o mais fiel possível ao que foi verbalizado, ainda que daí possam, eventualmente, resultar incorreções frásicas e dificuldades de perceção da ideia que se pretendia expressar.

furtos contra desconhecido, quer dizer as pessoas têm alguma dificuldade, e quase à partida já se sabia que isto não ia dar em nada, enfim, usando a vossa *gíria*. Aliás, houve uma altura, provavelmente não se recorda, mas houve uma altura que em Lisboa, penso que era em Lisboa, que esses tipos de crime contra desconhecidos eram quase arquivados à nascença. Não sei qual é agora a prática, mas eles nem entravam para a estatística, daí que em determinado ano, o número de inquéritos abertos subiu exponencialmente e ninguém conseguiu explicar porquê. A razão foi que a partir daí começaram todos novamente a ser registados, portanto, há muitos furtos contra desconhecidos, sobretudo nos grandes centros urbanos, que se calhar deviam merecer um tratamento diferente, e não, para não termos de facto este problema. Portanto, é preciso realmente fazer este levantamento do que é que é; quer dizer há coisas que realmente não faz sentido, se calhar, perder tempo, abrir inquérito, porque a probabilidade de se encontrar o agente do crime é pouca, portanto eles devem ter outro tipo de tratamento, talvez articulá-los com outros. Portanto ter outro tratamento! Mas depois aquilo que de facto há, enfim, há queixa deve realmente prosseguir, é certo que temos também o problema da política criminal e das prioridades de legislação criminal. Portanto, nada disso está decidido, nada disso está resolvido e pronto, andamos aqui nesta situação que me parece que é altamente perniciosa para o sistema de justiça.

Portanto, a sua pergunta era saber se isto tem a ver com a investigação – naturalmente tem, mas depois havia uma segunda parte da pergunta, peço desculpa. [Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?] Pois, a solidez financeira do sistema de justiça, pois... eu acho que tudo tem a ver com a solidez financeira do sistema de justiça, mas o que eu acho é que não é só o prolema da investigação, é também o prolema da investigação, claro que na sua génese está aqui, mas acho que há aqui uma questão de política pública que é preciso resolver, porque há de facto (eu também percebo) que há determinados tipos de crime que provavelmente não fazem sentido, quer dizer, haver ali não se vai procurar ... portanto, devem ter outro tipo de tratamento está a ver. Portanto eu penso que é preciso realmente, digamos assim, termos políticas assertivas sobre isso.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

O acesso à justiça já está altamente restringido com o custo da justiça, não é, e as custas judiciais, não é só as custas é tudo, não é... os advogados, tudo isso, portanto o custo da justiça é hoje muito elevado e como sabe o custo da justiça, as custas da justiça, conjugadas com as restrições que decorrem do apoio judiciário, portanto o apoio judiciário é agora mais restrito, atinge menos... a probabilidade de atingir menos cidadãos. Portanto já trouxe aqui um problema grave no acesso, agora nessa área; quer dizer, eu vou-me queixar e ainda tenho de pagar um taxa, discordo em absoluto com isso, quer dizer, eu acho que: primeiro acho que as pessoas não são queixinhas, ao contrário do que, se calhar,

muitas vezes nos dizem, acho que as pessoas quando se queixam é porque houve mesmo cometimento de um crime. Repare, nos crimes particulares, para que o processo prossiga as pessoas já têm que pagar, portanto, se as pessoas não pagarem a taxa de justiça, não é.... As pessoas vão se queixar, o processo não prossegue, se as pessoas não forem pagar a taxa de justiça, não é; é assim hoje nos crimes particulares. Nos crimes semipúblicos, quer dizer, os crimes semipúblicos pela sua própria natureza de semipúblico também tem aqui um interesse da comunidade e do Estado na, enfim, na perseguição deste tipo de criminalidade. Portanto, eu discordo em absoluto contra... Essas pessoas já apresentam queixa porque, na grande maioria dos casos, o problema de facto não é haver muitas queixas. Até porque há uma hipótese de trabalho e se suspeita que as cifras negras em determinado tipo de criminalidade são elevadas, o problema não é haver muitas queixas. O problema é... não, de facto, a disjunção entre as queixas e as acusações são muito grandes, é preciso é perceber porque é que isto é aqui, agora não é as pessoas fazerem muitas queixas, porque realmente, aliás, vamos levar ainda que as pessoas se afastem mais do sistema e na violação dos seus direitos. Isso é negativo, é muito negativo, portanto eu discordo em absoluto com isso, aliás duvido até que isso tenha/seja constitucional, uma coisa dessas. E volto a dizer, nos crimes particulares o processo não prossegue se as pessoas não pagarem a taxa de justiça. Portanto, essa questão hoje já está resolvida, não é.

Não está no mesmo plano das custas judiciais, porque primeiro, apesar de tudo, não me parece que esteja no mesmo plano, porque as custas judiciais, digamos assim, já há uma *judicialização* do processo e no crime não sei muito bem como é que é. Mas, enfim, no cível, apesar de tudo, eu mobilizo o tribunal para... Agora, no crime, quer dizer, eu estou a ser vítima; os interesses que estão aqui em causa e a defesa dos interesses são muito diferentes, não é, porque no cível, apesar de tudo, e nalgumas matérias, também acho que estão ... que nem sequer devia de haver... por exemplo na questão das crianças, os alimentos, os menores, nem sequer devia haver custas judiciais, mas apesar de tudo ainda são interesses particulares. Agora o crime é por definição um interesse da sociedade, do Estado, da comunidade, não é só interesses particulares, não é; combate à criminalidade não é uma questão só particular. Portanto, isso não pode ser colocado no mesmo plano, não é.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Mas nos crimes públicos – não, de forma alguma, nem nos semi-públicos quanto mais nos públicos, não de forma alguma, os interesses que estão em causa não são só interesses particulares, ou melhor não são em primeira linha interesses particulares, são interesses da comunidade, do Estado, da sociedade, não podem ser, se assim fosse ninguém participava os crimes. Pronto, fica tudo aí, a criminalidade á solta, não é. Se calhar era bom para os polícias, tinham menos trabalho, mas para a sociedade não era.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Mas nos crimes particulares o cidadão paga. Para liquidação do serviço prestado pelas polícias não, de todo. Em absoluto, quer dizer, tudo o que seja a ver com... Não faz sentido, quer dizer, o que a polícia tem é que ter/temos que encontrar aqui mecanismos que, se uma queixa, que eu penso que a hipótese de trabalho devem ser poucas, mas é manifestamente infundada, bom é arquivada de imediato, não prossegue, e no limite pode haver situações em que a pessoa, imaginamos que a pessoa fez queixas, e aliás penso que o atual acordo/enquadramento jurídico já permite isso. Imagine que eu passava a vida a fazer queixas sem sentido nenhum, sem fundamento, bom eu posso ser penalizada, posso ser condenada pelo uso, enfim há, penso que até há um tipo legal de crime por, quer dizer, enfim, de alguma maneira até por obstrução à justiça ou pelo uso indevido da justiça, não é, e como tal, pronto, ser penalizada por isso. Agora, exigir as pessoas para pagarem para apresentarem um crime, não é, de todo. Isso é contribuir para as cifras negras.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Não, porque, eu volto a dizer. Primeiro tínhamos que apurar qual é o número de queixas falsas, isto é, quantas/ qual é a percentagem de queixas que as pessoas, de facto, vão para lá inventar coisas. Quer dizer, eu não acredito na nossa sociedade, devem ser ínfimos os casos em que eu vou agora à polícia dizer que me furtaram qualquer coisa, e não me furtaram nada, vou dizer à polícia que me arrombaram a minha casa e não fizeram nada disso, isso não faz, quer dizer, há casos desses naturalmente, não é, eu não estou a dizer que não há casos desses, mas a percentagem; primeiro temos que apurar, ver se estávamos numa sociedade, numa comunidade em que eram muitos os casos, não é, e portanto, não me parece que na hipótese de trabalho não o sejam. Havendo alguns serão muito poucos portanto, e depois temos de encontrar outras formas, de alguma forma penalizar esses poucos em que as pessoas – falsas declarações e tudo mais, quer se dizer, as pessoas vão fazer coisas/dizer coisas que não correspondem à verdade, não é, e portanto não é por essa via, não é. Não é pela via de taxar, porque obviamente, se eu tiver que pagar cem euros, não vou à polícia, também se é isso que realmente se pretende, que as pessoas não vão fazer queixa, agora isso não faz sentido nenhum, é de todo, é uma coisa que não deve ser nem sequer equacionada.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos.

As taxas de justiça não deviam ser utilizadas como uma forma de, digamos assim, de evitar o acesso ao direito e à justiça. É verdade que muitas vezes, de uma forma, digamos assim, de controlar a procura, não deviam ser utilizadas para isso. A taxa de justiça, de facto, é

uma forma da contribuição dos cidadãos, digamos assim, por isso é uma taxa, de alguma maneira de contribuir um serviço que está a ser prestado. Deve ser encarada dessa maneira, portanto para os cidadãos que o podem, não deve ser tão elevada que, isto é, que impeça o acesso ao direito e à justiça e hoje, o preço está a impedir, isto é, as pessoas pensam duas vezes, porque o problema está aí, é que nós temos de ver o seguinte: é que se as pessoas recorrem ao tribunal, recorrem à justiça é porque então/sentem que foram violados os seus direitos, porque senão não iam, quer dizer, eu não vou meter uma ação em tribunal, até porque eu preciso ter fundamento, para quê? É porque eu acho que foram violados. É evidente que há situações de abuso e uso instrumental da justiça, é verdade, mas para essas situações de uso e abuso instrumental da justiça, do uso indevido da justiça também a lei tem mecanismos, quer dizer, litigante de má-fé, de facto de obrigar as pessoas, e aí eu, em absoluto, concordo com isso, se está a fazer um uso que não devo da justiça tenho que/devo ser condenada por isso. Agora não podemos é usar estes mecanismos como evitar que as pessoas vão ao tribunal quando têm, porque não têm outra solução, quer dizer as pessoas não podem... Evidente que algumas situações podem ir pelos meios alternativos de resolução de conflitos e já muitas pessoas vão, quer dizer, evidentemente já se faz aqui assim alguma, enfim seleção sobre o... mas há outras situações em que não é possível, nem deve ser possível, quer dizer, o recurso deve ser aos tribunais não é possível do ponto de vista desses meios alternativos de resolução de conflitos, nem deve ser possível porque os tribunais dão outras garantias que esses meios não dão, e portanto, não podemos, quer dizer, nós não podemos tirar, isso acho que é uma mensagem muito importante que eu gostaria também de lhe salientar. É porque todas as políticas, digamos assim, ou maior parte delas, para tirar litigação do sistema de justiça é para os cidadãos, é para as pessoas e não para as empresas. Hoje as empresas, as sociedades utilizam o sistema de justiça para a cobrança de dívidas, portanto a grande maioria delas. E todas as políticas que há é para tirar de lá os cidadãos, qualquer dia temos os tribunais, nalgumas zonas já temos oitenta a noventa por cento, ou mais, da litigação é mobilizada por empresas. Eu não tenho nada absolutamente contra isso, em absoluto. O que eu acho é que muita litigação de dívidas, muita que devia ser completamente *desjudicializada*, não faz sentido nenhum tê-la nos tribunais. Tirá-la fora dos tribunais como é nos outros países e dar espaço para os cidadãos, e não ao contrário. Nós o que queremos é tirar de lá os cidadãos, quer dizer já lá estão tão poucos, muito poucos, a percentagem de cidadãos no sistema de justiça, de cidadãos individual é muito pouca. Se vamos continuar assim isso é *deslegitimador* do sistema de justiça, e não pode ser, essa não deve ser a via, não é.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Primeiro temos que apurar o número de queixas falsas, não sei. Vocês têm que fazer um levantamento sobre isso, quais são as queixas falsas? O que é que são as queixas falsas? Qual é a percentagem? E depois se elas ocorrem... e depois temos que ver os tipos de crime, não é. Não vamos metê-los, por exemplo: há um estudo nos crimes de abuso de

crianças, pronto, que já aponta para várias queixas falsas. Há determinado tipo de criminalidade que é suscetível a isso, então aqui é preciso encontrarmos aqui outras formas de despistagem, mas não é, por exemplo, obrigar as pessoas. É terem, por exemplo, na esquadra de polícia, imagina, se o agente/as pessoas estão devidamente preparadas para perceberem se estão ali perante... há situações que são detetadas quase de imediato, não é, se as pessoas tiverem qualificações, digamos, para isso e portanto imediatamente tentarem despistar a situação e portanto se verificarem que aquilo não tem, digamos assim, nenhum fundamento, arquivar de imediato, pronto. Isto é a primeira coisa. A segunda é que esta ideia do arquivamento por falta de provas é preciso também, digamos assim, trabalhá-la bem. O que é que é o arquivamento por falta de provas? É porque as provas no momento em que o crime ocorreu elas existiam, elas pois não existem mais tarde, muitas vezes delas, porque entretanto já desapareceram. Agora não quer dizer que elas não existiram, está a ver? É porque o momento em que, eu agora vou fazer uma queixa, indico três ou quatro testemunhas, não é, se as vão interrogar daqui a dois anos elas ou já mudaram de residência ou não se lembram, e portanto obviamente que depois dizemos assim – falta de provas! É falta de provas porque não foi usada a prova no momento em que ele devia ser feita, portanto isso é uma falácia, pode ser uma falácia, não é. Agora se eu vou apresentar; eu vou-me queixar é porque isso é que é importante verificar, vão me dizer assim: olhe, sim senhora, furtaram-me, um crime qualquer, enfim, fui violentada, seja o que for. Provas? Não tenho quaisquer provas. Bom, morre ali. O que nós temos é que trabalhar isto, não é, ter esta perspetiva burocrática que realmente temos, que acontece? Abre o inquérito vai para lá, segue os seus trâmites legais, passados cinco ou seis meses vem, isso é que não pode ser, portanto, é outra forma de organização, outra forma de trabalhar, aquele que for para arquivar imediatamente é arquivado imediatamente, não tem, enfim, pernas para andar não anda, acabou. Pronto, pode ficar lá, é evidente se vierem a ocorrer provas mais tarde vão reaberto, agora, não se pode confundir falta de provas, quando é a própria investigação que, digamos assim, o desenrolar da investigação tem consequências nesta falta de prova, é a causa desta falta de provas, e não provas faltas de provas *ab initio*, não é. Porque se há falta de provas *ab initio*, então tem que ser arquivado logo no início, portanto são conceitos e formas aqui de trabalhar isso que é preciso, de facto, trabalhar e não operar... Bom, há falta de provas. Oitenta por cento dos inquéritos claro que são arquivados por falta de provas porque é a forma de os arquivar, o que é que fazem? Falta de provas, não verificação do crime, maior parte das vezes é por falta de provas, pois é, porque a investigação chegou lá tarde, não é, pronto. Ou então quando estão á beira da prescrição, arquivamos por falta de provas, porque obviamente, se for lá prescrição tem um levantamento de um processo. Isso é que é preciso realmente, não trabalho essas falácias, não é. Portanto, sem nós sabermos realmente as razões porque é que as coisas ocorrem não podemos estar a achar que elas ocorrem de determinada forma.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser

feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semi-públicos?

Acho que, volto a dizer, a dissuasão/não deve haver dissuasão. A questão não é da dissuasão, a questão é de verificação se uma determinada situação, é ou não é, uma situação que confira um ilícito criminal. Agora não se pode, de facto, dissuadir as pessoas só porque não queremos lá os processos. Isso não pode ser! A dissuasão pode de facto justificar-se no sentido em que se verifica que aquilo não é um ilícito criminal, ou não tem fundamento para seguir como processo-crime. Dai, por exemplo, se nós trabalhássemos de outra maneira, por exemplo, numa situação nas áreas da família, não é, poderíamos logo/aqui haver uma articulação entre as polícias e outros mecanismos da mediação, ou de outra coisa qualquer e encaminhar as pessoas. Aquilo não é uma situação de crime, mas é uma situação, de facto, que exige outro tipo de resposta e portanto, encaminhar as pessoas para ai; e não, de facto, tentar demover as pessoas a não apresentarem crimes, quer dizer, porque isso é um absurdo. Então, porque volto a dizer, é o interesse da comunidade/da sociedade que está em causa e não só o interesse das próprias pessoas. O crime é uma coisa/é uma afronta não só à própria vítima, mas à sociedade no seu todo, portanto, isso não pode – não pode nem deve ser assim, não é.

Anexo XXVII – Entrevista ao Dr. Diogo Santos Nunes - Gabinete de apoio ao consumidor da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO)

Realizada a 21 de março de 2013⁸⁴

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Na verdade assiste-se a um aumento do número de despachos de arquivamento na fase de inquérito no processo penal. Aliás esse acréscimo de arquivamentos encontra-se referido no relatório anual de 2011 da Procuradoria-Geral da República que os justifica face ao grande volume de serviço a cargo. Todavia, acrescente-se que verificando-se esse aumento de intervenções do Ministério Público, e sendo este imprescindível e exclusivo em sede de inquérito do processo penal, deveria pois o Estado prover pelo alargamento da estrutura respondendo à insuficiência do trabalho desenvolvido pelos magistrados.

Ora, a ausência de resposta àquelas limitações apenas se compreende face à debilidade financeira do Estado, designadamente do sistema de justiça.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Estabelece a Constituição da República Portuguesa que a justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos. Este princípio, do livre acesso ao direito, pretende acautelar que o cidadão economicamente carenciado não seja prejudicado, em função dessa sua condição. De facto o Estado protege o cidadão, nomeadamente através do sistema da proteção jurídica, i.e., do apoio judiciário.

Por conseguinte entendemos que a eventual aplicação de uma taxa ao cidadão que queira participar ou queixar-se criminalmente poderá estar em consonância com a constituição.

No entanto, essa taxa não se confunde com as custas judiciais, pela circunstância em que, estas dizem respeito aos custos do processo judicial e aquela, a existir, é cobrada e liquidada em momento anterior ao processo.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

⁸⁴ A presente entrevista foi respondida através de correio eletrónico, estando conforme o original.

O crime público, pela sua gravidade, ofende não só o lesado, mas a sociedade, razão pela qual o procedimento criminal, nesse caso, não dependa da queixa, mas somente da notícia do crime.

Deste modo, limitar a denúncia de um crime público ao pagamento de uma taxa não só restringe o exercício da cidadania, como poderá obstar a que os órgãos de polícia criminal e Ministério Público tenham conhecimento de determinado crime, pondo, consequentemente em perigo a comunidade.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

O cidadão que recorre aos órgãos de polícia criminal e posteriormente aos tribunais confiando na independência e imparcialidade para encontrar a justa composição de determinado litígio, chama o Estado à prossecução das suas tarefas – a Segurança e a Justiça.

A taxa deve prevenir a situação económica do cidadão lesado ou ofendido, como atrás se referiu, não devendo ser um instrumento que vise dissuadir o cidadão do exercício e proteção dos seus direitos.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

De facto, o pagamento de uma contribuição no momento da participação ou da queixa-crime poderá resultar numa diminuição de processos inúteis em consequência da inexistência de um ilícito criminal *ab initio*.

Contudo, desconhece-se o número de queixas falsas, pelo que, ignoramos a relação que estes têm na eventual ineficácia da justiça.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

Entendemos que o valor das taxas de justiça encontram-se fixadas de acordo com a solvabilidade do próprio sistema. Isto é, na verdade assistiu-se a um aumento gradual do valor da taxa de justiça nos últimos anos, devendo-se esse mesmo aumento aos custos do sistema judiciário e não à dissuasão do acesso à justiça.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

O Código Penal tipifica, consoante o caso concreto, o crime de perjúrio, falsas declarações ou denúncia caluniosa relativamente às participações ou queixas falsas.

No que aos processos arquivados diz respeito, entendemos que, conforme o relatório da Procuradoria-Geral da República do ano de 2011 refere, deverá a estrutura do Ministério Público ser redimensionada em função do volume de trabalho.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semi-públicos?

A Polícia de Segurança Pública tem por missão, sumariamente, prevenir a criminalidade e garantir a segurança de pessoas e bens. Esta missão é efetuada junto da comunidade, pelo que, dissuadir o cidadão de participar um ato ilícito criminal, que não pode ser ignorado pela Polícia, mesmo que o cidadão não possa prosseguir com o competente procedimento criminal, deverá ser evitado.

Anexo XXVIII – Entrevista ao Dr. Miguel Coelho – Coordenador da Área do Direito à Justiça e Segurança da Provedoria de Justiça

Realizada a 25 de março de 2013⁸⁵

Iniciaremos por uma primeira abordagem sobre o papel do provedor, mas em termos prático. A explicação sobre a nossa distribuição aqui já indicia isso. O provedor recebe, basicamente atua em resultado de queixas, quando eu digo basicamente estou a falar em números, ou seja, o provedor pode atuar por resultado de queixas ou por iniciativa própria. Agora como se compreende, e eu acho que vocês estão num papel parecido, ou nós estamos num papel muito parecido com aquele que vocês têm. Tendo queixas tem que ser dado prioridade às queixas naturalmente, podemos ter iniciativa própria, mas por iniciativa própria, e nessas circunstâncias o provedor toma conhecimento de qualquer facto por qualquer origem, pode ser na comunicação social, pode ser noutra qualquer, e vai abrir um processo, ou determina a abertura de um processo e faz uma série de averiguações. Neste caso não há queixoso. Havendo queixosos nós damos sempre prioridade aos queixosos, como se compreende, até porque há uma norma no nosso regulamento interno, através da qual o Provedor fixou como prazo indicativo máximo da tramitação das queixas – 1 ano. As queixas não devem tramitar por prazo superior a um ano, às vezes acontece, mas esse prazo está fixado.

O provedor, eu não tenho aqui números precisos do ano passado, mas nós recebemos o ano passado mais de sete mil queixas, sendo que nós somos aqui juristas, cerca de, em área, somos cinquenta juristas. E a tratar processos estão por volta de quarenta, diretamente com os processos. Portanto, nós recebemos no ano passado acima das sete mil queixas e processos por iniciativa do provedor não eram, não chegam a uma vintena, como se compreende. Agora, e já incluímos nesta vintena processos de inspeção, portanto, basicamente, nós atuamos em resultado de queixa.

É também importante explicar, enfim, que para facilitar o tratamento das queixas nós estamos divididos em áreas. Eu estou aqui consigo porque eu sou o coordenador da área do direito à justiça e à segurança, mas há uma área, que é do urbanismo e ambiente, que é a área 1: a área 2 de assuntos fiscais; área 3 da área social, da segurança social, área 4 função pública, aquilo que nós antigamente chamávamos função pública é agora a área do trabalho, área 5 é a minha; e área 6 basicamente faz outras coisas, mas o mais relevante pedidos de declaração de inconstitucionalidade.

Nós recebemos muitas queixas e portanto, temos a plena consciência do que é receber muitas queixas, em função do número de pessoas que aqui trabalham, naturalmente que

⁸⁵ A presente entrevista foi realizada presencialmente, tendo-se efetuado a gravação de áudio e respetiva transcrição, o mais fiel possível ao que foi verbalizado, ainda que daí possam, eventualmente, resultar incorreções frásicas e dificuldades de perceção da ideia que se pretendia expressar.

outras entidades receberam muito mais. O que acontece é que, e isto é também relevante para aquilo que nós depois vamos falar, aqui os dois; não podendo ser totalmente rigoroso eu diria que se analisarmos as comunicações dirigidas ao provedor eu diria que por volta de 40% delas são improcedentes. Muitas desde logo, percebo, uma pessoa pede ao senhor. provedor que fizesse a revisão do Código Penal, o que não é, sendo um pedido um bocadinho disparatado, não é completamente impossível que seja recebido aqui, ou que altere a Constituição. Nós explicamos – não é a nossa competência. O provedor, como sabe, basicamente lida com poderes públicos e tem um poder de recomendar mas não de obrigar. Isto tudo para nos situarmos em quê: ponto um recebemos muitas queixas; ponto dois recebemos muitas queixas que não são procedentes. Antes de entrar diretamente nas perguntas que tem aqui, deixe-me dizer-lhe, se me perguntar, mas, porque já agora não é completamente disparatado pensar nisto, faria sentido na Provedoria limitar o direito de queixa? Não, para nós claramente não, ou seja, numa relação custo-benefício nós ainda, se me disser em vez de sete mil recebem setenta mil, aí se calhar tínhamos de ver como é que a coisa poderia funcionar, porque se não tornar-se-ia completamente inviável. Nós estamos ainda, falando em contingência, que é um termo que não utilizamos aqui, mas para facilitar, nós ainda estamos numa média de processos por assessor comportável. Bom, seria muito melhor ter cinquenta processos a tramitar por assessor, mas é comportável. Até porque nos conseguimos especializar e depois há outro aspeto. Nós recebemos x queixas; na minha área há tempos recebemos um conjunto grande de queixas que tinha a ver com a alteração da lei que fixava a validade dos títulos de condução, das cartas de condução. Portanto, as pessoas ainda tinham a sua carta que era vitalícia. Nós recebemos muitas queixas e portanto o que nós fazemos é um tratamento em *bloco*, nestes assuntos em que as queixas vêm assim, muitas e se vem todas num período de tempo muito limitado nós tentamos ter um tratamento em *bloco*, portanto, também facilita. Temos alguns truques, com toda a gente terá, e que por vezes nós podemos aplicar, outras vezes não podemos, as queixas vem espaçadas, etc., e a queixa tradicional do Provedor de Justiça é a queixa sobre o abuso de autoridade, chamemos-lhes assim. Isto é uma coisa muito engraçado porque nós, e muito naquilo que tem a ver com as forças policiais, há claramente um alteração do paradigma. Que é uma coisa muito engraçada; tradicionalmente, e quando digo tradicionalmente é na origem do provedor há duzentos anos na Suécia, enfim, e mesmo na origem em Portugal a seguir ao 25 de abril, aquilo que se pensava era: por exemplo Polícia – excesso de intervenção, abuso de poder; o provedor vai limitar, vai intervir no sentido da limitação – isso mudou completamente! Continuamos a receber na sequência das manifestações, das intervenções policiais, mas eu diria que já nem sequer são os principais pedidos. Os principais pedidos é ao contrário: “eu pedi à polícia para vir e não vieram”; “pedi aos polícias e eles não apareceram”. Isto é muito engraçado porque mostra de facto, uma alteração do paradigma. Por exemplo o ruído, típico no ruído. “O meu vizinho estava fazer barulho, chamei a polícia, veio cá uma vez mas depois não veio cá mais”. Nós tentamos explicar a limitação de atuação da polícia, mas é muito engraçado, porque isto acontece assim e mostra... eu diria que isto é uma evolução, de tudo, da polícia, das pessoas, da sociedade em geral. Aquela visão tradicional está-se a mudar. Isto tudo para se

chegar a este ponto, para depois continuarmos. Nós também recebemos muitas queixas que são improcedentes. Faria sentido limitar? Nós ainda não estamos nesse ponto, admitimos que se estamos a falar da PSP, obviamente que o paradigma é completamente diferente, até porque nós atuamos, e este é último ponto que eu gostaria de destacar nesta introdução, nós atuamos por meios informais e expeditos que é o que está no estatuto. Portanto, o provedor deve: ponto um limitar a sua ação em regra. Como lhe digo é em regra, se nós estamos a fazer uma recomendação legislativa não vamos atuar por meios informais e expeditos. Mas em regra atua por meios informais e expeditos e pode sempre em última análise, o que nos acontece muito quando... Há tempos propus, foi há poucos dias, um arquivamento por causa de uma intervenção policial em que um senhor dizia: “eu fui detido e fui levado ali para Monsanto”, e não sei quê. Nós ouvimos o DIAP que diz: “nós em relação a esse senhor temos cá um processo, esse senhor é arguido no processo e é também queixoso noutro”. O provedor já não faz mais nada. Dizemos ao senhor: “Olhe, o que nós apuramos foi isto, isto e isto, mas também apuramos o seguinte, portanto, o senhor no âmbito do processo dirá o que entender” – o provedor já não intervêm, pronto! Nós temos isto, que vocês não o podem fazer, que é não receber, de facto vocês não podem. Ai há claramente uma alteração. Eu queria só situar isto em relação ao provedor: faz sentido em relação ao provedor? Não, acho que não faz. Mas também não estamos, neste momento, com isso em cima da mesa, a situação seria diferente se nós de repente, e aí teríamos de tomar medidas, se recebemos de repente um grande volume de queixas. Em relação às perguntas que tem aqui eu diria também como introdução II, chamemos-lhes assim, que há de facto aqui uma questão que acaba por também condicionar todas as respostas. É o papel da PSP no âmbito do processo penal, ou seja, se a situação fosse diferente, se houvesse, tal como nós, uma intervenção autónoma da PSP dentro de determinados parâmetros que não tivesse nada a ver com o processo penal, eu admitiria aí soluções, diria eu, mais ambiciosas, vamos chamar assim, neste sentido. Estando no âmbito do processo penal, eu acho que isto se torna extremamente difícil de equacionar determinado tipo de limitações a esse nível. Não lhe queria de qualquer maneira, já agora, levantar o véu todo de uma vez...

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Sim temos esta consciência, embora não tenha isto traduzido em números deixe-me dizer-lhe, mas já lhe digo porque julgo ter esta consciência. Em admito isto (à ineficácia da investigação e falta de solidez financeira do sistema de justiça), diria dois sim à pergunta 1, mas em relação à segunda parte da pergunta, sim mas não só, ou seja, em relação à primeira parte, também tem, tanto quanto nós julgamos saber, tem vindo a aumentar o número de vezes que o Ministério Público é solicitado. Portanto, é normal que o número de processos arquivados vá aumentando. Eu creio que há, e isto é uma tendência que também se nota aqui, há por vezes uma *banalização*, que nós aqui chamámos a minudência jurídica, que de facto acontece. Eu acho que isso, aliás também tem muito ver com a,

enfim, possibilidade que põe/nos traz aqui, de uma limitação através de uma taxa moderadora da queixa porque de facto há muita minudência jurídica que é levada; não é raro chegar-nos aqui uma queixa em que a pessoa diz “se o senhor provedor não me dá uma resposta rápida”, e às vezes nem é uma questão de rapidez, “se não dá uma resposta satisfatória eu vou...”, pronto. Por vezes somos nós que reencaminhamos, a pessoa diz venho junto do senhor provedor falar de um crime, nós sabemos que aquilo é linguagem não técnica, mas nós dizemos que se é crime não é connosco, pronto. Não desmotivamos a pessoa a apresentar queixa no sentido direto, mas desmotivamo-la no sentido indireto. No sentido de explicar, e isto não temos pejo nenhum em dizer, não é qualquer bagatela que deve dar origem a um processo-crime. Não é tanto o valor, mas pronto. Se me fala da ineficácia da investigação eu admito que sim, mas isso acho que estamos todos de acordo. Nós não podemos dizer que os arquivamentos não se devem à ineficácia da investigação, mas agora dizer que é essa a principal razão, eu não diria isso. Eu diria que a principal razão tem a ver com a, eu não gostaria de chamar *banalização* porque isto pode ser depreciativo – chamar *banalização*, mas a democratização, vamos chamar-lhe assim, que inclui as duas vertentes: a democratização do direito de queixa, inclui por um lado que a pessoa se sinta livre para apresentar queixa, mas também se sente livre, como diz o outro, a democracia implica que também o disparate é democrático. Portante não há dúvida que muita bagatela chega, designadamente conflitos de vizinhança, que nós temos aqui alguma experiência, mas vocês terão bastante mais que nós, chega também facilmente à queixa-crime, e portanto, eu diria que será essa, para nós, a principal razão. Mas há um aspeto em relação à sua primeira pergunta, que a segunda parte da primeira pergunta que é a falta de solidez financeira do sistema de justiça. Em relação a isto eu julgo ter percecionado aqui há uns tempos um aspeto que é, talvez um bocadinho, enfim, preocupante, não sei se é excessivo, mas pelo menos merece reflexão. O provedor determinou aqui há dois anos a realização de uma inspeção ao Instituto de Medicina Legal, que agora é Instituto de Medicina Legal e Ciências Forenses. Porquê? Nós lidamos na área da qual eu sou coordenador, da área de justiça e segurança, nós lidamos com atrasos judiciais, ou seja, eu até lhe devia ter dito outra coisa. Nós lidamos com a administração da justiça, que inclui portanto processos em tribunal, mas essencialmente, porque nós não temos intervenção nenhuma na decisão, nem podemos ter. Nós lidamos essencialmente com aspetos administrativos, designadamente o atraso judicial, e a perceção que nós temos, é que existe muito atraso judicial que será da responsabilidade do juiz, da responsabilidade do magistrado do Ministério Público ou do funcionário judicial, mas haverá muito atraso judicial, e era a parte que nós queríamos focar, que tem a ver com os aspetos que estão à volta do processo judicial, no vosso caso, por exemplo, acontece muito (vosso caso de polícia, não da PSP). Aqui há tempos havia aqueles exames grafológicos que demoravam muito tempo (perícias) e nós a propósito disso fomos reunindo alguns elementos e percebemos que perícias médico-legais atrasavam muito, por vezes, os processos judiciais e como recebemos muitas queixas num período tempo relativamente curto, fizemos uma inspeção ao Instituto de Medicina Legal. O objeto era só este, implicações dos atrasos nas perícias médico-legais nos processos judiciais, era só estes, não íamos a todos. Está na

internet as diligências e as conclusões mas há uma aspeto engraçado e que a inspeção permitiu aferir. Porque isto não era o que propriamente aquilo nos interessava na nossa inspeção, mas de qualquer maneira eu retive porque me foi dito. O número de perícias pedidas pelo Ministério Público diminuiu substancialmente desde que surgiu a grande crise económica, portanto das duas, uma: ou havia um número de perícias excessivas, ou seja, era um gasto que o Estado tinha e não deveria ter; ou o número era adequado e se diminui bruscamente com a crise e com a falta de dinheiro, então o número de perícias realizado naquela altura era aquilo que deveria ser, ou talvez as duas coisas, não é, pronto. Mas isto para lhe dizer que sim! A falta de solidez financeira do sistema de justiça tem implicações, isso eu não tenho a mínima dúvida e portanto, se tem implicações a este nível que eu lhe estou a falar, terá com certeza no outro. Em parte os processos arquivados também, em parte, resultaram disso, não tenho a mínima dúvida. A questão aqui é um bocadinho como fazer um bom *arroz de marisco*, não é só por tudo lá para dentro, é saber as quantidades certas, e portanto, eu diria que a principal circunstância que entope, enfim isto tem vindo a ser falado, o Ministério Público, é esta falta de triagem logo à partida. Está a apresentar uma possibilidade de fazer essa triagem, haverá outras, designadamente esta questão do princípio da oportunidade. Em relação à sua proposta já lhe digo no fim o que é que eu acho, mas sim, sendo direto: se é do conhecimento que os custos têm vinda a aumentar? Eu julgo que sim! Considera que o facto se deve à ineficácia da investigação? Talvez, mas não em principal medida. À falta de solidez financeira? Também, mas eu diria que essa solidez financeira em primeiro lugar, e talvez no lugar de maior destaque que a ineficácia da investigação, mas eu poria antes disto tudo a tal excessiva facilidade; eu aqui não estou a qualificar, não acho que seja errado, mas tem custos não é. Isto porque daqui a pouco, gostaria também de lhe dizer a minha opinião sobre a possibilidade de limitarmos isto e quais são consequências. Essa é que é a questão.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Eu gostaria muito de relativamente ao seu tema de lhe dizer o que... Quando eu li isto [guião de perguntas] pela primeira vez, eu pus de um lado, curiosamente a taxa e do outro lado as custas [judiciais] quase em polos diametralmente opostos. E agora vou então levantar o véu! Eu acho que esta taxação teria de ser feita à final e no campo das custas. Em primeiro lugar porque esta limitação à partida... Primeiro que tudo, se isto fosse aplicado por uma, aquilo que eu vou chamar uma entidade de primeira linha, por exemplo a PSP enquanto entidade de primeira linha que recebem a queixa, acho que isto causa grandes problemas à PSP. Desde logo, da perceção que o cidadão tem da justiça, esta coisa de se dizer que nós estamos a aplicar uma coisa que não fomos nós que a criamos, eu acho que isto é muito complicado. Eu acho, e aquilo que eu lhe estava a dizer ao principio, eu acho que a perceção que os cidadãos tem... É óbvio que as Forças de Segurança têm tido uma evolução que se calhar é a evolução idêntica ao resto do país, quer se dizer, eu hoje de

manhã estava a falar como um colega sobre os nossos primórdios na provedoria, não é a mesma coisa que hoje, pronto. A percepção que os cidadãos têm da Polícia hoje é, e isto eu acho que podemos falar à vontade, eu posso falar à vontade porque nós [Provedoria de Justiça] recebemos queixas dos cidadãos contra a Polícia. Portanto, eu acho que a percepção é muito boa, atualmente. Aliás o tipo de queixas, aquilo que eu lhe estava a dizer à pouco, já não é tanto o excesso, mas o grau de exigência que as pessoas tem. Hoje nós não recebemos queixa por o agente [da PSP] ou militar da GNR numa operação *stop* me pediu cinquenta euros. Isto era uma queixa, há vinte anos havia muito – acabou! Hoje a alegação de corrupção é uma coisa absolutamente residual e que se calhar não é tanto, “ele pediu-me dinheiro”, mas “eu fiquei com a impressão que ele teria atuado de outra maneira se eu lhe desse dinheiro”, que é uma coisa completamente diferente, não é. Então a culpa, já é a pessoa que ficou com essa ideia. Mas a queixa que nós temos, por exemplo, na atuação de trânsito, que cada vez é menos PSP, mas tem claramente a ver com isto. Ele não me perdoou quando devia ter perdoado, mas não é: “pediu-me dinheiro para ter perdoado”. Não é nada disso, “ah foi insensível”. Eu acho que a ideia que as pessoas têm das forças de segurança, acho não, tenho a certeza absoluta, é muitíssimo melhor. Houve um caminho espetacular que foi percorrido. Hoje as pessoas queixam-se de falta de policiamento, e não de excesso. Agora, fazer esta limitação mesmo que fosse a mera aplicação de um mecanismo criado, designadamente pelo Ministério da Justiça, acho perigoso. Acho que era uma abertura para a atuação privada, isso acho. Se eu afastaria à partida a taxação? Não, mas nunca a aplicaria à priori, mas à posteriori. Admito que levante outros problemas obviamente, mas acho que na... As pessoas tendo essa consciência; eu acho que se ganha essa consciência, pode não ser no primeiro ano, mas ganha-se essa consciência rapidamente, aliás porque este tipo de notícias: “olha eu apresentei uma queixa e passados dois anos fui condenado em X...”. Teria uma grande desvantagem. A demora nos processos judiciais poderia implicar que uma pessoa fosse condenada muito tempo depois de ter apresentado a queixa, embora, neste caso, se fosse um inquérito que não fosse a julgamento, enfim, ficasse ali pela fase da acusação, a demora não seria assim tão grande. Eu estou a imaginar uma demora máxima de dois anos, que um inquérito não deve demorar tanto, mesmo que demorasse pronto, há uma proximidade. Por outro lado havia uma aplicação por um magistrado, que eu acho que seria uma coisa boa logo para a própria... Repare, se me fala em taxa moderadora, nós estamos a imaginar a questão da saúde, que é aquilo que nós temos como semelhante. Sendo uma taxa, a mim levanta-me também questões de constitucionalidade. Porque se nós estamos a falar de uma taxa, estamos a falar de um serviço. Estamos a falar de uma contraprestação de um serviço, ora o que eu pergunto é se uma queixa por difamação, que implica uma realização de determinadas diligências por parte do Estado, seria taxada apenas tendo em atenção os rendimentos do queixoso, por exemplo, tipo taxa moderadora, como é que nós faríamos para um crime que implica/cuja investigação implica um conjunto enorme de diligências de investigação. Se eu faço queixa relativamente, agora estou a inventar, não estou a pensar no crime público, semipúblico... se faço queixa relativamente a determinado facto que implica diligências no estrangeiro, como é que é, pago mais? Mas pelas custas eu não tenho nada contra, mas

estamos a falar sempre da questão: *a posteriori*, não é sempre *a posteriori* como nós sabemos, mas pronto. Essencialmente não há uma limitação à cabeça. Taxação? Aceito. À cabeça? Tenho sérias dificuldades em aceitar. Portanto, a resposta neste âmbito “não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais”, eu acho que as custas judiciais têm claramente uma componente de taxa, claramente. Aliás, hoje em dia acho que até resulta do enunciado legal. Há uma aproximação, ou seja, tenta-se que determinado tipo de processos, sejam, claramente, mais caros/impliquem um pagamento de custas acrescidas em relação a outras, eu acho que isso resulta. Pronto, acho que sim. Neste sentido fazer esse paralelismo acho muito bem, o meu problema é essa taxa administrativa à cabeça. Tenho algumas dúvidas.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Pois eu aqui por maioria de razão vou para a custas, mas isto tudo, não deixo de referir o seguinte: eu acho que há outra forma de fazer uma triagem, e essa forma é designadamente o Ministério Público pode... Neste momento eu acho que este princípio da oportunidade, como todos nós conhecemos, já existe um bocadinho no nosso processo penal, mas eu diria que é um princípio da oportunidade positivo, ou seja, dar especial celeridade em crimes contra idosos, contra crianças, etc. A ponderação que eu faço é no aspeto negativo, é, por exemplo, o Ministério Público poder dizer para além dos mecanismos que já existem. Eu, por exemplo, como lido também com as questões de trânsito tenho verificado que as tais pessoas que foram apanhadas em operações “stop”, que as cartas já tinham caducado, por aquelas razões que à pouco vimos, os magistrados naturalmente não os mandam para a cadeia. Portanto, há a suspensão do processo, os mecanismos que nós conhecemos. Aquilo que eu estou a falar é relativamente a estas circunstâncias todas, de, enfim, que nós temos á nossa frente e as queixas excessivas sobre minudências, etc., é o Ministério Público, além do mais poder dizer, não se justifica levar a julgamento este senhor que tirou um sabonete. Embora eu, já agora em relação a esse caso concreto, tenho sérias dúvidas... Eu lembro-me de ter estudado decisões de... não é decisões, infelizmente não tenho assim um estudo tão amplo disto, mas lembro-me de várias decisões de tribunais alemães sobre estes casos de furto de sabonetes e champôs, etc., sendo que um caso em que já não sei quem em recurso dizia que era um disparate ter chegado a um tribunal superior, e o tribunal superior na Alemanha – “não, não. Faz todo o sentido porque o que está em causa é a perceção que as pessoas têm da justiça, não é o valor do sabonete...”. Portanto, acho que também, tem muita graça, principalmente a perceção que a comunicação social tem destas coisas, é muito fácil criticar, mas em alguma circunstâncias nós compreendemos que não é *igual ao litro* tentar punir uma pessoa que pratica um furto, porque normalmente nós costumamos, quando falamos dos miúdos, da canábis e não sei quê, dizemos o grande problema é que se começa na canábis mas não se acaba na canábis. Portanto é a mesma coisa, se estamos a falar de um miúdo que rouba uns “Nike”, amanhã pode por uma faca ao pescoço de alguém por causa de outra porcaria qualquer. Portanto, também temos que ver isto com, acho eu, com olhos particulares, mas eu diria que uma das principais medidas seria

permitir ao Ministério Público que tivesse essa avaliação negativa, dizer: em relação a estes casos, até podia ser, por exemplo, definida anualmente, estou-me a lembrar dos casos do cobre, mais nas zonas rurais, mas faz sentido que se acontecer um tipo qualquer que rouba um fio, ou dois fios que estão no chão porque caiu um poste. Se fosse há vinte anos atrás a gente não ligávamos nada, agora a coisa assume contornos de grande proporções e portanto, faz sentido que haja instruções no sentido de: “não, não, vamos perseguir esses tipos”. Portanto, eu preferia este mecanismo, de uma avaliação, que podia ser, por exemplo, em termos de política criminal anual, bianual o que fosse, do que a taxação à cabeça. Relativamente aos crimes públicos acharia que isso faria sentido, e portanto, faria algum sentido que o Procurador-Geral da República, por exemplo, fosse apresentar as grandes linhas de política criminal, por exemplo, ao Parlamento. Acho que faria algum sentido, sendo de nomeação política, porque claramente é, acho que não é totalmente desajustado que isso acontecesse, preferiria esta limitação porque acho mais democrática, do que uma limitação de taxa à cabeça, e também porque seria dificilmente perçecionado pelos cidadãos.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Pois, eu diria que isto de certa maneira já acontece, mas nós continuamos sempre a falar de, eu estou a falar muito das custas, mas em relação aos crimes semipúblicos e particulares, acho que esta distinção faz todo o sentido, acho que em termos de filosofia do direito, obviamente que aquilo que nós entendemos como crime público tem esse peso social, diferente do crime particular e semipúblicos. É claro que depois não é só esse peso que entra nesta equação, estava-me a lembrar da violação. Há depois outros elementos que levam à qualificação do crime, não é, ninguém pode dizer que pela circunstância de exigir... na altura em que exigia uma participação mais ativa da pessoa que foi violada, não queria dizer que a violação não fosse importante, eram outros fatores que concorriam para isso. Mas em regra, eu acho que nós entendemos, é a tal história de se falar no roubo do sabonete, o que estava ali como justificação para ser um crime público era um furto ou roubo, muito mais que o valor em si. E hoje é que nós já perçecionamos, mas aí... quer dizer quando chegamos à faculdade de direito a primeira coisa que nos ensinam é que o direito segue a sociedade. Se calhar faz sentido hoje, com as grandes superfícies, com isto e aquilo, fazer uma adaptação. Se calhar nós também não adaptamos tão depressa como deveríamos, mas essencialmente que esta ideia já existe, crimes particulares e semipúblicos têm atrás de si um interesse privado, acho que sim, e acho que se nós tivérmos de taxar, deixe-me dizer-lhe assim, em relação à sua tese. Eu acho que se nós tivéssemos de taxar se calhar faria mais sentido taxarmos à partida o crime privado [particular] e semipúblico, do que o crime público. Eu aceitaria isso. Preferia outra forma, mas aceitaria isso com maior facilidade do que o contrário, acho que faz sentido. Em relação aos crimes públicos, pois eu preferia neste caso não taxar os crimes públicos, acho que não faz sentido, mas preferia jogar isso, além da não taxação, também com o princípio da oportunidade em relação à

intervenção do Ministério Público. O Ministério Público poder ter algum papel neste caso, ou seja, poder aplicar os meios que dispõe e que só ele, o Ministério Público, conhece, poder aplicá-los da melhor forma possível. Eu acho que era melhor o Ministério Público e as Forças Policiais terem grandes vitórias na investigação criminal, investigando só noventa por cento dos crimes, do que, investigarem todos e não terem grande sucesso. Eu acho que isso também é importante, agora isto é uma questão política. Nós vemos muito naqueles filmes americanos em que se opta por fazer um caso “grande”, mas nós infelizmente não podemos fugir disto. Não podemos fugir disto, hoje o Ministério Público já faz *press release*, e já joga com comunicação social, já tem assessores de imprensa, portanto, acho que não podemos ser muitos ingênuos, isto já acontece, nós já estamos na questão mediática, a polícia também vai divulgando os resultados que tem... faz parte e acho que jogar com esses elementos de forma correta não é mau, sabemos viver com isto, o provedor também tem assessor de imprensa que faz todo o sentido.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Não lhe posso dizer que não, não lhe posso dizer que a taxaço... se houver... Eu estou-me a lembrar muito daqueles problemas de vizinhança, não é. E acho que de facto existe uma enorme facilidade, eu diria uma excessiva facilidade de acesso ao Ministério Público por essa via, isso acho que sim. Agora, é certo que esta medida vai diminuir o número de queixas falsas, mas também se puser um agente com um bastão de baseball a dar uma *catanada* em cada pessoa que chega também se vai dizer que baixa o número de pessoas [queixas falsas]. Não diria que seja a maneira que eu diria mais adequada de limitar. A resposta é sim, mas eu optaria por outra via, claramente. Além disso, deixe-me só fazer-lhe aqui um parenteses para dizer que isto também é m bocadinho difícil falar em abstrato, porque se me apresentasse uma solução concreta era mais fácil ver as virtudes, como é lógico, mas pronto.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

Acho que sim, eu acho que isto/nós vemos muito isto, principalmente naquela litigância em grande escala dos telemóveis, etc. Houve, quando se alterou o regulamento das custas judiciais, nós percebemos que estes grandes operadores da justiça esperaram (têm sempre informação privilegiada, acho que sabem melhor do que o Ministro quando é que a lei vai sair e o que é que diz), mas esperaram claramente. Lembro-me naquela altura até por causa da questão do uso dos meios eletrónicos, etc. Portanto, naquela altura esperaram o que tinham de esperar para pouparem dinheiro nesta litigância, não é, das injunções, etc., etc. Portanto, o valor das taxas de justiça são muitíssimo relevantes, mas, até mais para aqueles grandes, enfim, os telemóveis e essas coisas do consumo. Em relação aos cidadãos, eu agora vou-lhe dizer isto um bocadinho por às *apalpadelas*, não tenho dados, ou seja, isto que eu lhe estou a dizer é muito pouco científico, é uma perceção. A perceção que eu tenho

é que esta litigância muito de vizinhança, destas difamações e destas coisas, é muito, eu diria, se a expressão me pode ser permitida, muito epidémica. Epidérmica aliás, vem de derme. As pessoas fazem isto um bocadinho, é pouco racional e aí a taxa teria a vantagem de os trazer de volta cá abaixo. “Não, o senhor tem que adiantar aqui quinze euros”, pronto. Nós às vezes a brincar aqui na Provedoria falamos isso em relação aos nossos queixosos, porque há queixas que nós recebemos que são praticamente um desabafo. Hoje fala-se muito em policiamento de proximidade, mas... por acaso não tenho dados, não sei se vocês têm, mas seria um dado muito engraçado saber se, por exemplo, a existência de uma Esquadra numa determinada zona, as queixas recebidas por essa Esquadra refletem a proximidade aos cidadãos, não sei se me estou a explicar. Não em relação a crimes de grande relevância, obviamente se alguém levou uma facada..., ou seja, pequena criminalidade. Era engraçado tentar perceber isso, porque se de facto a Esquadra que está ao pé de minha casa recebe mais queixas de assuntos das chamadas minudências de pessoas ali à volta, nós chegaremos quase à conclusão – “ai é, tu fizeste-me isto eu vou já ali à Esquadra”. Eu tenho uma vizinha, de quem a minha mulher foge a sete pés, porque cada vez que eu ponho o carro na garagem lá vem ela ... e não sei quê, e veio-me contar “e ela atirou-me ao chão”. Ainda agora, foi há três dias ou quatro, lá me contou que foi chamada aqui a Alcântara e disseram-lhe que era melhor ela desistir da queixa. Percebo que não foi isto que lhe disseram, mas foi isto que ela percebeu, é verdade porque ela vai dizer “ela disse-me isto”, a outra diz “não, não eu não disse” e portanto, o que lhe disseram é basicamente “olhe isto não vai dar em nada, porque a senhora está a dizer uma coisa, ela diz outra”, pronto. Mas, aquela senhora tem uma Esquadra ao pé de casa e portanto, naturalmente levou o cão a fazer as suas coisas, e levou o cão até à Esquadra e disse “já agora vou apresentar queixa”, não tenho a mínima dúvida. Se a Esquadra fosse mais longe se calhar não apresenta; esta até ia lá, mas pronto. Portanto, talvez nós consigamos, não sei se há dados sobre isto, mas há uma atuação um bocadinho por impulso neste tipo de crimes, e se calhar dificultar um bocadinho. Eu também sou muito favorável à mediação, e portanto também acho que seria outro mecanismo que nós ainda não falamos aqui que estando, enfim, mais generalizado também fará bem, mas num segundo momento naturalmente. Se as taxas, não lhe posso dizer que as taxas não dissuadiam, porque eu acho que sim, posso discordar com a aplicação, mas que iam dissuadir isso não tenho a menor dúvida disso. Principalmente naquela relativamente aquele tipo de crimes que nós não/todos nós aceitamos que não deveria estar ali, principalmente nestes, e neste sentido acho que sim. Há também um aspeto curioso em relação a isto, que eu não sei como é que vocês podem resolver aqui. Nós estamos a falar, se me está a falar da aplicação de uma taxa à cabeça, no momento da apresentação de queixa numa esquadra, por exemplo, quem é que faz a qualificação do crime? O que eu pergunto é: aplicando aqui esta questão da taxa não se arranjava logo uma maneira de contornar? Eu falo isto, lembra-se com certeza, é novo mas não sei se ainda se lembra disto. Quando eu acabei o curso falava-se muito, lembro-me, quando, bem a questão das contraordenações rodoviárias era bem diferente de como está agora, mas naquela altura dizia-se “ah, quem apanha um multa de trânsito vai ali ao jornal ver quem é que morreu há pouco tempo e quando recebe-se a coisa [coima]

punha logo, foi o senhor tal que ia a guiar”. A pessoa é notificada para casa, não é: “ah o meu marido morreu há dez dias”; o processo é arquivado. Não sei se isto dava assim tanto resultado, ou se era um mito urbano, mas de qualquer maneira este tipo de coisa é muito lusitânica. Portanto, não sei se a pessoa não poderia *pintar* qualquer coisinha na sua queixa, e se não circularia logo na net [internet] “não, se vai apresentar uma queixa tem que também, dizer isto, porque assim...”, não sei. Mas é complicado isto, agora claramente que o valor das taxas neste tipo de criminalidade relativamente à qual não gostaríamos que enchesse as Esquadras e os tribunais acho que sim, claramente teria um efeito dissuasor, isso sem dúvida.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Eu acho que há aqui uma medida... é assim, eu estou muito ligado aos atrasos na justiça porque é a principal intervenção que nós temos aqui. Agora, o que se nota, mas eu acho que isto fará sentido nisto que estamos a falar aqui na pergunta sete, mas faz sentido aplicar a mesma coisa à Provedoria, por exemplo. Eu acho que a celeridade processual, se rapidamente este processo, mesmo que entrando como queixa-crime desse origem a uma série de diligências, seja pelos órgãos de polícia criminal, seja pelo Ministério Público, rapidamente, tal como esta senhora que foi ao deitar o lixo, a vizinha a empurrou e não sei que mais, a senhora rapidamente foi chamada. O rapidamente, eu não sei se foram dois ou três meses, mas a perceção que nós temos foi rapidamente. Foi chamada ali a Alcântara e disseram-lhe “olhe, nós já percebemos que a senhora diz isto, ela diz aquilo, a outra senhora até apresentou uma testemunha, por isso, olhe isto não vai dar em nada” pronto. Este tipo de diligência célere; aqui a celeridade é um elemento muito importante. É claro que se isto demorar sete, oito, nove ou dez meses até é provável, que além de tudo o mais, isto já tenha dado origem a outros conflitos, porque isto é tipo caso de vizinhança e mais isto, mais aquilo e não sei... Portanto, eu diria que: Ponto um – há um elemento aqui que é muito importante que é o elemento da celeridade. E agora fora das medidas da celeridade. Outras medidas viáveis para diminuir o número de queixas falsas? Bem, o resto eu diria que é quase judicial, não é, ou seja, nós aqui na Provedoria, por exemplo, uma das coisas que nós temos aqui uma norma no estatuto. Por acaso não lhe aplicamos muito, como compreenderá, e que diz o seguinte: (isto é a propósito das queixas de má fé –art.º 37.º) Quando se verifique que a queixa foi feita de má fé, o provedor [de Justiça] participa o facto ao agente do Ministério Público competente, para a instauração do procedimento criminal nos termos da lei geral. Acontece muitas vezes que nós recebemos uma queixa e normalmente não é (agora fazemos muito por e-mail) tanto por e-mail, pelo telefone. Dizer: “olhe minha senhora, nós recebemos aqui, a senhora diz isto”, por exemplo um concurso, “ah está bem, mas eu não entrei porque houve ali corrupção”. Não é muito comum, mas imaginemos. “Olhe minha senhora é assim: a senhora sabe que isto é crime, o que está a dizer é crime, portanto nós recebemos isto nestes termos vamos ter que mandar para o Ministério Público, mas sabe que também pode ser... Ou a senhora tem certeza

daquilo que diz...” Este tipo de conversa leva a que noventa por cento das vezes as pessoas nos venham dizer “olhe, de facto, aquilo de que eu tenho prova é de a coisa aconteceu assim, não tenho prova de terá havido má-fé, corrupção... Pronto”. Portanto, este... a celeridade no contato já no âmbito de uma instrução, ou seja, nós não dizemos à pessoa que não vamos fazer nada, nem que não queremos fazer. O que nós tentamos é informá-la no âmbito de instrução; eu acho que isto é útil, este tipo de proximidade, porque confronta a pessoa diretamente com o processo. Enquanto a tal queixa de aquilo, é uma coisa muito espontânea, “bateu-me, fiz, não sei quê, não sei que mais” quando nós a chamamos no âmbito do processo: “olhe o processo é isto, nós vamos reunir provas, depois não sei quê...” aí a pessoa já é trazida à razão. Eu acho que a celeridade é um mecanismo essencial para resolver também isto. Aí não vai ajudar muito a PSP, porque a PSP está na primeira fase em que as pessoas vão pedir ajuda, e vão... o ideal seria que agarrassem na queixosa ou no queixoso, pusessem no carro patrulha e fossem com os pirilampos acessos, até isso é o sonho de qualquer queixoso, não é. E portanto, não sei, mas a celeridade seria um aspeto importante.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Pois, sim e não. O enunciado da pergunta, a resposta é sim. Não é os custos que isto pode acatar para a própria imagem da Polícia, ou seja, eu percebo que isto deve ser, por aquilo que se passa aqui [provedoria], deve ser difícilimo, até porque em Portugal as pessoas não são objetivas, nós vemos isso nas nossas queixas. E se vocês recebem queixas, e estamos a falar de queixas presenciais, nem quero imaginar. Agora, acho que os custos neste sentido... o que iria causar a taxação de queixas à cabeça, eu acho que iria gerar um grande problema nas esquadras sobre a qualificação das queixas. Teria uma relevância maior. Atualmente a qualificação das queixas tem uma relevância residual, porque ao chegar ao Ministério Público, o Ministério Público pode alterar. Agora isto iria implicar, além, na lógica que está aqui, iria implicar custos. Não sei se isto não seria um problema acrescido para a Polícia. Eu percebo o vosso problema.

A propósito agora das taxas moderadoras, aquela prática que tem sido seguido, eu sei que está a ser seguida no algarve com o antigo bastonário da Ordem dos Advogados, que está no hospital de Faro, se não estou em erro, Dr. Pedro Nunes. Eles estão a seguir, não sei se nos outros estão a seguir ou não, mas aquela prática que, quando o doente se vem embora levar, enfim, eu vou-lhe chamar uma *pseudofactura*, em que mesmo não pagando nada está lá discriminado aquilo que custou, eu acho isso uma coisa espetacular. E de facto é impressionante, como sabe, os cuidados de saúde são caríssimos e nós não fazemos a mínima ideia, todos nós. Não fazemos a mínima ideia que um *examezeco* de nada são quinhentos euros. E de facto, eu acho que isso é importante. Um mecanismo similar

aplicado à Polícia eu acharia engraçado, que a pessoa à partida... As pessoas, não têm, nenhum de nós tem esta percepção [do custo que está associado aos serviços, por exemplo, o custo de uma autópsia é de três mil euros], e portanto, a ideia de que associado a uma queixa, qualquer que ela seja, há um preço. Se se conseguisse à partida, arranjar um documento de fácil percepção e que, sendo rigoroso do ponto de vista explicativo não seja demasiado complexo, e dizer: “olhe, em regra o processo-crime custa isto, isto e isto”, ou então, imaginemos que a pessoa apresenta uma queixa por um crime qualquer. Ter uma discriminação no computador que se possa imprimir, dizer: “olhe, em regra, o custo da diligência inicial e isto implica X agentes, mais isto, mais isto... Isto a meu ver, este tipo de informação, que é a meu ver é um dos grandes pejos da nossa cidadania. A tal história do Estado social, as pessoas não tem a mínima/nenhum de nós, que até é do *métier* têm, quanto mais os outros. Quanto é que isto custa? Quanto é que isto custa, o senhor apresenta uma queixa porque a sua vizinha lhe chamou filho disto. O senhor sabe quanto é que isto vai custar ao Estado? Eu acho que isto era importante, portanto, era informativo. Mas, eu também não acho que as pessoas sejam assim tão fora, algumas são fora da realidade, mas não são assim tanto. Eu acho que isso é importante, e portanto quanto me pergunta aqui “Considerando que (...) tem necessariamente custos (...) não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início”? Eu admito que sim naturalmente, até porque se não depois a coisa já está a andar, embora haja um aspeto informativo, ou seja, se nós batalharmos muito as pessoas também aprendem. Mas eu acho é que há varias maneiras de fazer isto, e esta questão da informação, porque esta história dos médicos é ao contrário, eles fazem no fim porque têm uma listagem, obviamente, porque têm de contabilizar isto. Eu até admito que em termos de processo-crime se pudesse fazer a mesma coisa. Só que isto demoraria algum tempo até que as pessoas interiorizassem e que não fossem apresentar queixa, mas se nós conseguíssemos ter um documento, enfim, uma abordagem inicial que disse-se: “olhe, em regra, um processo-crime custa tanto”, isto seria importante também. E chegámos às oito perguntas.

Anexo XXIX – Entrevista ao Subcomissário Henrique Figueiredo – Presidente do Sindicato Nacional de Oficiais de Polícia

Realizada a 27 de março de 2013⁸⁶

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Relativamente às estatísticas de processos arquivados, confesso que não tenho dados. Parto do princípio que ao colocares aqui esta questão efetivamente é uma tendência que se está a verificar. Isso é importante porque a criminalidade está a diminuir, mas pelo outro lado, o número de processos, não sei se em número absoluto, se em número percentual, mas se for em número absoluto ainda é mais evidente essa tendência. Se está a aumentar, de facto, alguma coisa se está a *passar*. Não considero sinceramente que tenha a ver com solidez financeira, até porque os princípios que estão por detrás do processo-crime não se devem, nem se podem erradicar em questões económicas, isso há de ter a ver com outras coisas.

Com o aumento da complexidade de alguma da criminalidade, que não permite, ou identificar o autor, ou importar-lhe os factos. Por outro lado, e apesar disto, parece-me que a investigação criminal está cada vez mais bem dotada. Há cada vez mais formação, há cada vez mais competência e portanto, se há, de facto, um aumento do número de processos arquivados, das duas, uma: ou estamos a falar de complexidade e isso é evidente e percebe-se, a criminalidade está a aumentar em termos de complexidade; ou por outro lado devido à conjuntura económica, e nós temos esta perceção no terreno, i.e., quem trabalha no terreno, estão a aumentar o número de queixas, digamos que de sustentabilidade duvidosa. Isso também pode ser logo à partida um motivo que origina a que depois esse processo não vá a lado nenhum, porque logo à partida não havia indícios que nos permitissem chegar a algum lado!

Quero acreditar que, de facto, a justiça como um pilar fundamental da sociedade que não pode estar de maneira alguma subordinada à solidez financeira ou a questões económicas. Penso que estaremos fundamentalmente a andar à volta destes dois pilares: a complexidade da criminalidade por um lado, e o aumento de muitas denúncias onde não há sustento para que a investigação chegue a bom-porto, e daí, de facto, um aumento do número de processos arquivados. Por outro lado, também se fala, enfim, daquelas coisas que se ouvem dizer, que há alguma pressão em termos do Ministério Público, porque tal como nós na Polícia trabalhamos as estatísticas, o Ministério Público também o faz, sendo que há alguma pressão no sentido de que os processos sejam rapidamente concluídos. Como se

⁸⁶ A presente entrevista foi realizada presencialmente, tendo-se efetuado a gravação de áudio e respetiva transcrição, o mais fiel possível ao que foi verbalizado, tendo apenas sido consumadas algumas correções, de modo a garantir uma melhor perceção, sem afetar o conteúdo das respostas.

costuma dizer, *depressa e bem há pouco quem*, e se calhar em alguns casos, também podemos estar a assistir a alguma falta de cuidado na condução dos inquéritos, e que, mas acredito que apenas em alguns casos pontuais, isso também possa estar a influenciar as estatísticas de processos arquivados.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Bom, de facto o acesso à justiça está consagrado no diploma legal mais importante que nós temos, que é a Constituição da República Portuguesa, e como tal, é preciso ter algum cuidado com as limitações que se impõem, de facto, no acesso à justiça. Agora há duas questões! Para já há outros direitos fundamentais que também estão consagrados na Constituição e cujo acesso também está dependente do pagamento de taxas. Portanto, se nós para termos direito à saúde e para termos direito à educação temos que pagar, porque é que não deveremos ter que pagar para ter acesso à justiça?

O próprio processo civil, também significa acesso à justiça e está subordinado ao pagamento de taxas. A lógica, principalmente na época de austeridade em que vivemos, é que os sistemas sejam autossustentáveis, e que, de facto, principalmente se tiverem em causa interesses particulares, algumas das custas, não digo todas, mas uma parte do custo de acesso à justiça tenha que ser efetivamente pago pelos utilizadores, porque é um bem comum. Como bem comum que é, tem de, alguma maneira, ser sustentável porque se não, acaba! Não me faz confusão que em determinadas circunstâncias o acesso ao processo-crime, e isso já existe, por exemplo, na questão dos crimes particulares, pelo que esse âmbito pode ser um pouco mais alargado, no sentido que esse bem sendo escasso, porque é de todos, e porque não há um juiz e um procurador para cada pessoa e para cada queixa, haja de facto, alguns mecanismos de triagem que tornem o sistema sustentável por um lado, e por outro, que até contribuam para a diminuição da existência de queixas infundadas e de situações que não *passam* de quezílias pessoais, e com as quais a justiça não deve perder tempo.

Relativamente a isto, estará ou não no mesmo âmbito das custas judiciais? Enfim, será um pouco diferente na medida em que é pago logo no início e não no final, sendo certo que esta matéria teria necessariamente de ser regulamentada no âmbito das custas judiciais. Teria que de alguma maneira ser enquadrada e eventualmente esse montante seria depois deduzido no valor final, ou algo do género. Teria sempre que ser enquadrado no âmbito das custas judiciais, embora sendo logo pago à partida ia ter um efeito completamente diferente, porque a pessoa em determinado momento pode desistir, e aqui, era algo que já estava pago e que depois não iria reaver. Portanto, acabava por ter um efeito diferente das custas judiciais, mas tinha que ser enquadrado necessariamente no Código das Custas Judiciais, e ser visto à luz de todas as outras taxas de justiça que existem.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

A questão dos crimes públicos é a seguinte: nós num crime público estamos a falar essencialmente de um bem que, aparentemente, não é de ninguém, mas há crimes públicos e crimes públicos! Nós temos, por exemplo, crimes contra a vida em sociedade, que de facto são crimes que afetam um conjunto de pessoas e não há titular específico do bem que foi violado. Ai, de facto, não faz sentido porque se não há um lesado, se não há alguém que foi diretamente violado também não há quem pague as custas, quer dizer, pagamo-las todos nós com os impostos! Depois há outros crimes de natureza pública, que não deixam de ser individuais. Um roubo é dirigido a uma determinada pessoa, o lesado é aquela pessoa. Agora, de facto, a intenção e pensamento do legislador quando hierarquizou os crimes em três categorias, é que os crimes públicos têm um censurabilidade maior e se calhar, não podemos correr o risco de condutas especialmente graves não serem punidas, porque sabemos que a aplicação de qualquer taxa vai necessariamente afastar muitas pessoas da justiça, das esquadra e dos tribunais. Temos de considerar que o legislador ao criar um conjunto de crimes que têm uma particular censurabilidade, classificando-os como públicos, e por isso é que não é preciso queixa, i.e., basta a denúncia e o procedimento pode ir até final.

Não faz sentido, porque é o próprio Estado que tem interesse em prosseguir o processo, ou seja, não está dependente da vontade da pessoa. E portanto aí, eventualmente, não faz sentido imputar custos às pessoas, ainda que no caso concreto haja apenas uma pessoa lesada, mas quer dizer, entende-se pela forma como a legislação está construída que é interesse do Estado punir o infrator e defender a vítima. E portanto, ai deve ir ao fim sem a existência de pagamento de taxas.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

A justiça é simultaneamente um bem comum, mas é definido na teoria económica como um bem escasso. Sendo um bem escasso, e como todos os bens escassos, tem que ser pago, porque de outra maneira eles esgotam-se. De facto, fará algum sentido, e se estamos a chegar à conclusão de que o sistema não é sustentável e não está a dar resposta da maneira que tem de dar resposta, então tem que se introduzir aqui alguns mecanismos que o tornem mais racional, e que o tornem sustentável, permitindo o seu funcionamento da melhor forma possível. E aí, de facto, uma parte, não digo que a totalidade, porque enfim, para isso é que nós pagamos impostos, para que de facto haja um conjunto de serviços que estejam ao nosso dispor, mas se calhar é necessário que uma parte desses custos tenha de ser imputados às pessoas que são diretamente envolvidas, porque isso acontece em todas as outras áreas da nossa sociedade: na educação, na saúde, etc.

Mesmo dentro do próprio direito, noutras áreas, essa necessidade existe! Num processo cível, por vezes o dano causado provocado é imensamente maior que num processo-crime

e a pessoa tem que pagar, não é verdade. Uma situação de ofensa à integridade física, de uma pessoa que dá um estalo noutra, não tem que pagar nada. Se a mesma pessoa for lesada em milhões em âmbito cível tem que pagar! Estamos a falar de um bem lesado que se calhar é muito maior, e nunca foi declarado, tanto quanto sei, qualquer tipo de inconstitucionalidade no pagamento de taxas, no âmbito do direito civil e do processo civil. Também acredito que isso possa ser possível em algumas áreas do direito penal e não me choca que isso aconteça.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Ah, de certeza! Se nós implementarmos uma medida deste género vamos passar a ser o país mais seguro do mundo, porque isto vai ter efeitos. Se hoje em dia as pessoas já ponderam se vale a pena apresentar queixa, muitas vezes também por culpa nossa, porque também o pessoal vem com aquela conversa “ah, isso não vai dar nada”, mas pronto. As pessoas acabam por apresentar queixa e atenção: isso interessa-nos!

É preciso ter em consideração que, e nós cada vez mais apostamos na vertente das informações e da prevenção, uma medida deste género vai-nos limitar o acesso à informação. Nós vamos deixar de saber muitas coisas que sabemos hoje, porque as pessoas vão necessariamente deixar de denunciar e portanto, eu penso que há aqui a considerar duas questões. Por um lado, há efetivamente, nós não sabemos quantas, mas há efetivamente denúncias sem fundamento que são apresentadas, que estão a emperrar as esquadras, os tribunais, sem qualquer dúvida, e a criação dessa taxa faria as pessoas ponderarem.

Eventualmente se o pagamento da taxa estivesse, por exemplo, subordinada depois ao resultado final do inquérito, em que, de facto, quando se apurou que não havia nada, nesse caso, a pessoa vai ter que pagar. Independentemente de haver uma pequena taxa inicial, ela seria depois deduzida no final, e portanto, a pessoa logo quando apresentava já tinha a consciência se de facto, valia a pena ir até ao fim, ou não. Por outro lado também é preciso considerar outra questão muito importante que é, não vamos agora criar um sistema em que a justiça só está acessível a quem tem dinheiro, porque isso é preocupante e não pode acontecer. Paralelamente temos de pensar em alguns mecanismos de apoio judiciário para que não paguem os justos pelos pecadores.

Concluindo, quem apresenta denúncias sem fundamento vai pensar, e se calhar já não as vai apresentar, e isso é positivo!

Contudo, quem tem denúncias, e de situações graves, vai se afastar das esquadras e dos tribunais porque não tem dinheiro para que se faça justiça, e aqui vão ter que entrar necessariamente mecanismos de apoio judiciário. Isto para garantir que quem efetivamente tem consciência de que foi vítima de um crime, tem provas, ou seja, tem fundamentos para levar essa situação até ao fim, que não se afaste da justiça só porque tem de pagar uma taxa. Os mecanismos de apoio judiciário já existem por outras situações e portanto não será difícil. Mas é preciso ponderar isto, porque de facto não nos interessa ter informação que

não tem *substrato*, que servem apenas para *entupir*, mas também não nos interessa perder, nem interessa à sociedade de uma maneira geral, deixar de punir determinadas condutas só porque as pessoas não têm posses, porque isso era negar completamente o nosso sistema.

Temos que ponderar essas duas questões, sendo certo que, e respondendo diretamente à pergunta, de certeza que vai fazer diminuir o número de queixas falsas porque as pessoas vão perceber que, de facto, não vale a pena apresentar uma queixa porque isso vai trazer custos e aquilo não vai dar nada, não vai a lado nenhum.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

Sim. Eu penso que, excluindo os crimes de natureza particular onde já é pago, a eventual introdução de taxas deveria ter como principal objetivo tornar o sistema mais sustentável, e garantir que a justiça, como bem escasso e comum que é, tem as condições para sobreviver.

Agora, de facto, é verdade, há processos em que se vem a apurar o grau de culpa, ou de processos que envolvam indemnizações/valores muito pequenos, processos que se arrastam, que têm imensos custos e onde, de facto, não se justifica prosseguir um processo nesse âmbito. Também é preciso arranjar algumas alternativas porque nós não podemos pensar que aplicar uma taxa ao processo-crime vai resolver os problemas todos, até porque não nos interessa que determinadas condutas deixem de ser punidas. Se calhar, temos de chegar a algumas medidas alternativas, que depois é a tua questão seguinte.

Eu percebo que muitas pessoas se oponham a esta ideia pelo simples facto de, vistas as coisas, da forma mais simples possível, isso vai fazer: ponto número um, com que as queixas diminuam brutalmente e ponto número dois, cada vez mais criminosos saiam impunes, porque, de facto, se as pessoas não apresentam queixas, se não se investiga o autor e se não se pune, cada vez mais o crime vai compensar. Portanto, é preciso pensar em alternativas que garantam, que quem efetivamente tem uma queixa para apresentar, com fundamento, o continue a fazer. Isso não pode estar dependente do valor, ou não pode ser o único critério o valor da situação, porque até há determinados crimes, por exemplo, de natureza pública, em que, em si, os valores podem não ser substanciais, mas a conduta só por si é especialmente censurável.

Temos de ter algum cuidado na aplicação das taxas, de garantir que as situações que são importantes, que são graves e que são censuráveis, vão continuar a ser julgadas independentemente dos montantes em causa.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Eu penso que para já as pessoas deviam ter aquela percepção de que, se eu apresentar uma queixa falsa e for descoberto vou ter problemas e para isso basta dar um exemplo.

Normalmente funciona sempre pelo exemplo. No dia em que for publicitada uma situação na comunicação social, qualquer coisa, de que alguém foi punido por uma falsa denúncia, haverá consciencialização do problema. Isso não vende, naturalmente, mas tem que vender! Temos de arranjar uma forma de isso vender. Quando as pessoas tiverem a perceção de que se ficar provado: “se eu apresentei uma queixa sem fundamento, e que andei a *emperrar* o sistema de justiça, para além dos prejuízos que provoqueei à outra pessoa, mas isso a outra pessoa depois tem mecanismos para se defender, então vou ter problemas.

Agora vamos pensar enquanto bem de todos, e nós termos um processo a decorrer e que está a ser atrasado por causa desse tipo de situações. Está-nos a ser limitado o acesso à justiça porque algumas pessoas entendem apresentar uma queixa que não tem fundamento. Tem que haver uma consciência clara das pessoas que isso vai ser punido, e eu penso que isso não existe, e portanto, as pessoas sabem que podem apresentar as queixas – “se for arquivado é arquivado, mas tentar também não custa”. Esse seria uma medida muito interessante, pensar aqui em alguns mecanismos que criem nas pessoas a consciência de que, se ficar provado que prejudicaram a justiça enquanto bem comum, vão ter uma punição por isso.

Depois, a implementação de mecanismos que permitam acordos em determinados casos, por exemplo, os julgados de paz. Não tenho dados que permitam sustentar isto que vou dizer, mas parece-se que os julgados de paz terão aliviado os tribunais em alguma medida. Houve uma altura em que se falava muito, depois deixou-se de falar, penso que é importante continuar a divulgar estes mecanismos de acordo extrajudicial, para que, de facto, as pessoas não entupam os tribunais com situações que podem ser resolvidas noutro âmbito. Portanto, fomentar políticas em que o lesado e denunciado podem chegar a acordo, sem que o processo se arraste nos tribunais.

Também a dotação dos órgão de polícia criminal de meios, técnicas e competências cada vez melhores, permitirá numa fase, cada vez mais anterior do processo, chegar à conclusão que não há fundamentos para prosseguir a investigação, e o quanto antes, propor ao Ministério Público que haja o arquivamento do processo.

Eventualmente, partilhas de informação, temos agora aí a rebentar uma plataforma de partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal que eventualmente, também permitirá em alguns casos, com cruzamento de informações chegar-se à conclusão que as coisas não são bem como a pessoa está a dizer.

Portanto, tentar o quanto antes, partindo do princípio que a pessoa, ou porque não tem que pagar, ou mesmo que tenha, que vai apresentar a queixa, porque enfim...

Nós o quanto antes temos de *matar* esses processos à nascença. Seriam algumas das medidas que penso que, evidentemente ponderadas, podiam ter um efeito positivo na diminuição destas queixas infundadas.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semipúblicos?

Eu acho que sim, quer dizer, se o objetivo final é esse, quanto antes melhor! Porque mesmo que a pessoa se fique pela apresentação da queixa são três ou quatro páginas que já estão a ser gastas e é tinta da impressora, essa já ninguém tira. Se estamos a falar de uma questão de poupança temos que poupar logo antes de se dar o primeiro custo do processo. Começa ali na esquadra, no tempo que temos um polícia a atender a pessoa e nos gastos que se vão ter.

Agora, importa considerar aquilo que eu já disse que é: não nos interessa também afastar as pessoas da justiça, de todo. Aliás, nós enquanto órgãos de polícia criminal, para o Ministério Público será diferente, o Ministério Público trabalha com números e quanto menos processos entrarem melhor, a verdade é esta. Eles trabalham, de facto, por objetivos e têm que arquivar processos e têm que concluir processos. Não é arquivar, têm que concluir processos, agora claro, é muito mais fácil concluir arquivando do que concluir de outra forma, porque dá mais trabalho. Nós não queremos, enquanto órgãos de polícia criminal, porque trabalhamos muito a área das informações, nem nos interessa, afastar as pessoas de nós. Não nos interessa que a pessoa pense assim: “olha, não vou porque vou ter que pagar dois euros”, ou cinco, seja o que for, não interessa. Não é isso que está em causa, simplesmente não nos interessa isso.

É preciso pensar em algumas alternativas, como a questão do apoio judiciário, etc. Eventualmente, mas isto seria uma medida muito à frente, nós podíamos criarmos aqui, de alguma maneira, um mecanismo de triagem logo na própria unidade policial, em que, de facto, houvesse logo uma avaliação se aquilo tem pernas para andar ou não. Se tem, a pessoa paga a taxa, mas consciente que aquilo vai até ao fim, eventualmente até, se se chegar à conclusão que alguém é culpado, essa pessoa assume as taxas, aquelas que já foram pagas pela pessoa, e aí a justiça para quem precisa dela foi a custo zero.

Uma coisa é certa, se nós implementamos uma medida deste género, as nossas estatísticas caem trinta ou quarenta por cento, estatísticas criminais. Nós temos que dar notícia dos crimes, como é evidente, mas quer dizer, as pessoas vão se afastar.

Por outro lado, também importa considerar uma coisa, que é: cada vez mais na maior parte das comarcas, penso que tens essa noção, a notícia do crime ao Ministério Público não está dependente da formalização de queixa por parte da pessoa. Isto aqui há uns anos atrás, a pessoa ia à esquadra, mas dizia assim: “pronto, eu quero só dar conhecimento dos factos, mas não quero nada”. Então, fazia-se uma participação, que ficava ali a aguardar seis meses, na esquadra, se a pessoa no prazo de seis meses não viesse apresentar queixa aquilo era arquivado. Hoje em dia, em cada vez mais comarcas, em Lisboa já é assim, em Sintra também, em muitas comarcas já é assim. A pessoa vem dar conhecimento dos factos à

polícia e a partir desse momento aquilo vai para o Ministério Público, logo. Portanto, se a pessoa depois nos seis vezes não desejar procedimento é arquivado, pronto. Quê que acontece? Não estamos a falar só, e nalgumas comarcas se calhar já estamos a falar, não digo 50-50, mas estamos a falar de uma percentagem muito grande, em que a notícia do crime é colhida na rua. Que vamos nós fazer? Vamos pedir trocos ali na rua à pessoa. “Olhe, sim senhora, eu vou tirar os dados e vou chegar à esquadra e fazer um auto de notícia, mas vai agora ter que me dar aí dois euros e cinquenta”. Estamos a falar queixas só para quem vai à esquadra, porque é igual, quer se dizer, o trabalho é fundamentalmente o mesmo. A única diferença é que em vez de ser o graduado de serviço que está a perder tempo, é o agente do carro-patrolha, mas em termos de procedimento é tudo igual. Também temos de pensar como é que essas situações iriam ser resolvidas. Neste momento, a apresentação de queixas já não é fundamento necessário para comunicar a notícia do crime ao Ministério Público. Aliás, nunca foi, a verdade é que nunca foi, sempre estive no Código que nós temos obrigação de dar conhecimento do crime, mas, enfim, entendia-se que conhecimento do crime era quando a pessoa apresentava queixa. Isso agora já não acontece, e portanto, o pessoal vai à rua, toma conta de uma situação, muitas das vezes casos graves em que as pessoas nem sequer estão em condições de falar, quanto mais de lhes dizer vai ter que pagar!

Temos que pensar também um bocadinho nisso. Eventualmente, criar aqui um sistema, onde de facto, pronto a Polícia recebe a queixa, e atenção: isto fica muito caro à Polícia! Eu estava a dizer são duas folhas de papel e tinta da impressora, mas não é só isso, obviamente, isto fica muito caro à polícia! Mas enfim, se calhar vamos ter que conviver com isso, agora, de facto, logo num segundo momento, o prosseguimento do processo no tribunal, eventualmente, a pessoa poder fazer isso na esquadra, mas quer se dizer: o processo não avançar sem que haja de facto o pagamento de algum tipo de taxa, ou seja, aquilo que já está pensado para os crimes particulares. Porque depois também temos que pensar um pouco nos crimes. Há situações, por exemplo: do ponto de vista penal um furto ser cometido por alguém desconhecido ou pelo filho é diferente!

Se for por alguém desconhecido é um crime de natureza semipública, pelo filho é particular, mas e do ponto de vista do funcionamento da justiça isto tem alguma diferença? Faz sentido estar a cobrar num caso e não estar a cobrar no outro? Não é um tema fácil! Eu espero sinceramente que consigas chegar a algumas conclusões interessantes, porque de facto também não podemos matar logo o assunto à nascença e dizer não porque isso vai limitar... Bem, isso também é uma falsa questão porque limitações já existem e aquilo que se está a discutir é que se faz sentir alargar essas limitações ou não. No processo-crime já acontece e nos crimes de natureza particular também.

Quer dizer, qual é que é a diferença: pagar unidades de conta ao tribunal ou pagar uma taxa no momento em que apresentou a queixa? Porque o dinheiro também não é para a polícia, não é para nós metermos gasóleo nos carros-patrolha. Estamos aqui a falar em algo que é perfeitamente transparente, em que o dinheiro tem destino, nomeadamente para tornar o sistema autossustentável, só para isso, não é para mais nada. Não é dinheiro para a Polícia,

deve ser outra das coisas que as pessoas *acham*, “ah estes já estão a crer fazer mais algum”. Não é isso, o dinheiro é para o sistema judicial!

Para a pessoa até é mais comodo pagar a taxa logo no momento em que apresenta a queixa, do que ir pagar a unidade de conta ao tribunal. Isso que é eliminativo do acesso à justiça? A justiça tem que ser tratada como todos os outros bens que o Estado providência. Tem que se garantir que subsiste e é uma discussão que faz todo o sentido. Espero sinceramente que chegues a algumas conclusões e que de facto se permita do teu estudo tirar algumas ações para melhorar, porque precisa de ser melhorado, de facto. Nós estamos entupidos com estas questões, e nós sabemos logo à partida, quando a pessoa está a falar na esquadra, *nós já estamos a ver o filme todo*, mas temos que dar conhecimento dos factos, não podemos fazer mais. Isso vai, de facto, limitar as pessoas naquilo que dão conhecimento às autoridades, sendo certo que, vamos ter sempre que ponderar que não nos interessa as situações importantes e crimes graves não cheguem ao nosso conhecimento, isso não pode acontecer!

Agora que é uma discussão que merece ser tida e merece ser ponderada, sem dúvida. Porque, de facto, o sistema judicial como está não é eficaz. Não é eficaz, toda a gente se queixa, quer da morosidade, quer, pelos vistos, até do próprio aumento da ineficácia da investigação. Isso, por um lado, pode-se justificar com: “ok crimes mais complexos, como burla informática, acredito que seja extremamente difícil de investigar, mas por outro lado, também há de haver menos inquéritos a correr e portanto, se há menos inquéritos a correr então devia era de estar a aumentar as taxas de sucesso e não é o que acontece.

Anexo XXX – Entrevista ao Dr. Rogério Alves – ex-bastonário da Ordem dos Advogados

Realizada a 1 de abril de 2013⁸⁷

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

A explicação para o aumento dos arquivamentos dos processos de inquérito, só poderá encontrar-se na convergência de vários e distintos motivos. Salientaria três:

Desde logo existe um enorme aumento na criminalização de condutas, ou, se se preferir, naquilo que se descreve como crime. Há alguns anos (digamos cerca de 30, para nos referirmos à entrada em vigor do Código Penal), era este diploma que condensaria a maior parte dos crimes. Hoje, porém, tem havido uma multiplicação de diplomas que criam crimes, reflexo da vastidão de áreas onde o direito penal, na sua vertente sancionatória, se tem estreado ou desenvolvido: crimes fiscais, crimes rodoviários, crimes ambientais, tráfico de droga, crime de titulares de cargos políticos, crimes próprios da actividade desportiva, ciber-crimes, crimes no âmbito do direito societário, ou crime ligados à actividade da comunicação social, são exemplos da reprodução acelerada em que vivemos. Ou seja: há muito mais crimes descritos, como tais, pelo direito positivo.

Em segundo lugar as pessoas ganharam mais consciência dos seus direitos e foi-lhes proporcionada uma maior informação sobre as formas de os exercerem. Este é outro factor de aumento das participações criminais, vulgo queixas, apresentadas pelos particulares. A massiva divulgação de fenómenos judiciais, cria apetência para a profusão de queixas. Onde antes haveria resignação hoje há afirmação de vontade de ressarcimento, para quem se queixa, e de punição para o alvo dos queixosos.

Em terceiro lugar porque a participação criminal se tornou uma forma de afrontamento, usada, amiúde, para se resolverem problemas que não deveriam ser dirimidos em sede penal. O que se constata, por exemplo, ao nível político ou desportivo, onde, frequentemente, os protagonistas se açoitam com ameaças de processos crime, que se concretizam em queixas, também o cidadão comum põe, por vezes, de lado, a chamada "ultima ratio" do direito penal, brandindo, precocemente, com a ameaça de queixa, que se transforma, depois, em realidade, para, com essa pressão, atemorizar o visado.

Por vezes falta compreender, que nem tudo o que é errado é crime. Por exemplo: mentir é errado, mas não implica, forçosamente, que seja crime. Pode sê-lo, apenas, se der origem a uma burla.

⁸⁷ A presente entrevista foi respondida através de correio eletrónico, estando conforme o original.

O maior número de crimes, a maior informação jurídica, a maior complexidade das relações sociais, ligadas à acessibilidade e laicização das queixas, geram um número inusitado de processos de inquérito, os quais, de acordo com os dados disponibilizados pela PGR, rondarão os 500 mil em cada ano.

Baseado, apenas, na minha experiência como advogado, que já tem mais de 25 anos, direi que, na origem dos arquivamentos, estão três factores, que deverão contribuir em doses algo semelhantes:

Escalonemo-las por ordem decrescente de importância:

O facto de existirem muitas queixas totalmente falhas de fundamento, seja pela matéria em si, seja pela absoluta falta de prova. Razão substancial;

O facto de o MP não considerar, ainda, como crime, matérias que intersectam o direito penal com o direito civil. Refiro-me, por exemplo, aos incumprimentos contratuais, que o MP raramente considera serem burlas. Imaginemos, por exemplo, alguém que recebe um sinal no âmbito de um CPCV, não tendo, desde o início, a intenção de o honrar. Poderia configurar-se um caso de burla, mas, em regra, o MP entende que a matéria se esgota no direito das obrigações, neste caso, no incumprimento respectivo. Razão axiológica e de interpretação;

As dificuldades de serem investigadas, em tempo, todas as participações criminais, com o detalhe e a profundidade que poderiam, eventualmente, produzir indícios suficientes para se acusar. Razão prática: escassez de meios.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

A questão da aplicação de uma taxa, constituindo condição sine qua non da apresentação de uma queixa, já foi várias vezes ponderada. Até, por exemplo, ao nível dos órgãos disciplinares da Ordem dos Advogados, onde, igualmente, são apresentadas muitas participações contra advogados totalmente destituídas de fundamento.

Não creio que, só por si, o pedido de um pagamento, fixado em termos moderados, constituísse, violação do princípio do livre acesso à justiça. Aliás sempre se poderia estabelecer um mecanismo de apoio judiciário, à imagem do que existe para o problema suscitado pelas custas. O problema é outro: é que não é sustentável que, perante a notícia de eventual crime, o MP e os OPC não autuem um inquérito, porque o participante não pagou uma taxa, seja porque não pode, seja porque não quer. E isto mesmo nos crime particulares e semi-públicos. Poderia mesmo estar em causa o princípio da legalidade. Agora algo diferente deveria ser criado. Uma sanção, em forma de multa, para quem, de forma indevida e com propósitos manifestamente desviados daqueles que justificam a

existência de uma participação, a fizesse. Creio que este sistema em nada beliscaria o acesso ao direito, mas permitiria sancionar que, por motivos fúteis ou torpes, utilizasse o sistema de investigação penal, fora do quadro para o qual este foi concebido. A isto deveria juntar-se, noutro plano, um maior sancionamento da denúncia caluniosa e, em geral, da difamação.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

A resposta anterior vale, também, para os crimes públicos.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semipúblicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Não. Ao contrário do que muitas vezes é usual pensar-se, nos crimes públicos existe, amiúde, um verdadeiro interesse privado. Pense-se numa vítima num crime de burla, ofensas graves à integridade física, violação, falsificação, apenas para dar alguns exemplos. Pese embora as distinções dogmáticas operadas pelo direito positivo, que consagram o interesse público como elemento de distinção entre os crimes públicos e os que o não são, não deverão estes serem desvalorizados e atirados para um segundo plano.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Acredito que é essencial diminuir este número. Mas o tal sancionamento à posteriori, que propus em resposta anterior, seria o mais justo e adequado.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que o respetivo custo ultrapassa, em larga escala, os valores/interesses envolvidos?

A defesa dos direitos humanos, mormente à segurança e à integridade, devem ser garantidos pelo Estado. É aqui que entra a prevenção, a investigação e a repressão penais. Não concordo, de maneira nenhuma, com o princípio subjacente à pergunta. Mas já concordo com a aplicação de sanções pecuniárias, nos termos das respostas anteriores.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

Em primeiro lugar medidas de índole pedagógico. Estas consistiriam em utilizar o espaço público de discussão sobre a justiça, para esclarecer, intensamente, os cidadãos, de que a participação criminal deve ocorrer, apenas, quando há verdadeiros indícios de crime. A isto deveria acrescer um implemento da consulta jurídica, prestada por advogados, que poderia auxiliar os cidadãos no momento em que decidem avançar com uma participação. A boa

consulta jurídica prévia, tenho-o dito nos últimos anos, é, neste e noutros domínios, a melhor maneira de prevenir conflitos e retirar assuntos excedentários dos tribunais. Em segundo lugar poderia ser mais expedito o mecanismo do arquivamento, caso as participações fossem ininteligíveis, falhas de elementos ou de provas. Por último, numa vertente mais repressiva, o sancionamento de quem, indevidamente, utilizasse o sistema. Em certos casos e face àqueles queixosos crónicos que, amiúde, se evidenciam, poderiam mesmo ser inibidos de, directamente, apresentarem mais participações, antes de o respectivo teor ser peneirado por uma qualquer forma de tutela. Creio que, o sancionamento das participações claramente indevidas, uma vez implementado e divulgado, dissuadiria quem usa, indevidamente, este mecanismo. Creio mesmo que a reiteração neste tipo de comportamento, poderia ser sancionada com pena de prisão, recuperando, na devida proporção, o modo e gravidade de punição do perjúrio, que existe, nomeadamente, nos EUA.

8. Considerando que a apresentação de uma queixa na PSP tem necessariamente custos e que muitas vezes os interessados desistem do procedimento criminal, por vezes devido às próprias taxas de justiça, não considera que a dissuasão deveria ser feita logo no início do processo, aquando da receção das queixas de crimes particulares e semi-públicos?

Tenho alguma dificuldade em entender o teor da pergunta. Parece-me, contudo, que deveria existir um mecanismo ágil, que pudesse peneirar queixas que, pelo menos à primeira vista, possam parecer votadas ao malogro, Por exemplo; se alguém deu por falta de um objecto, mas não sabe, sequer, se o perdeu ou se lhe foi furtado e, nesta segunda hipótese, consegue fornecer nenhuma pista minimamente consistente, bastaria que se fizesse o registo da ocorrência, que o dito objecto ficasse sinalizado como desaparecido, para o caso de poder ser recuperado, mas sem se fazerem diligências adicionais.

Anexo XXXI – Entrevista ao Dr. Rui Coelho – Vogal do Conselho Superior da Magistratura

Realizada a 2 de abril de 2013⁸⁸

1. É do conhecimento de V. Exa. que os processos arquivados pelo Ministério Público têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos? Considera que este facto se possa dever à ineficácia da investigação ou à falta de solidez financeira do sistema de justiça?

Um dos efeitos disso mesmo são estes procedimentos verdes que estão aqui porque o conselho tem essa porta aberta para que o cidadão reclame. Eu sou vogal do distrito de Lisboa, o distrito de Lisboa junto tem mais processos verdes de queixas do cidadão a maior parte deles do que os outros três distritos juntos e se nos formos a ver o tempo que é perdido o dinheiro que é gasto com isto e a esmagadora maioria são coisas que não tem sequer possibilidade de intervenção do concelho, porque vêm-se queixar das decisões dos tribunais. Ora as decisões dos tribunais são autónomas, o concelho não vai interferir em nada nisso, outras [queixas] muitas delas são infundadas pior ainda, há um dever administrativo de dar seguimento às queixas anónimas e recebemos algumas por email que são nitidamente anónimas e temos o dever de olhar para aquilo, fazemos a filtragem só se alguma coisa for assim muito grave é que há seguimento a filtragem só se alguma coisa for assim muito grave é que há seguimento, regra geral vesse logo que há seguimento, regra geral vesse logo que há partida não têm fundamento. Transpondo isto para o crime nós temos, também de ver o panorama mais abrangente do crime nomeadamente a existência de um crime de denúncia caluniosa é uma válvula de escape, se calhar não é usada muitas vezes porque há efetivamente participação crime que são caluniosas e deveriam ter esse seguimento, outros são fraudulentas e por via da fraude também deveriam ou poderiam ter esse seguimento mas custa-me a crer que poderiam ser explorados. Depois o que não temos no meu entender é uma serie de crimes que deviam de ser particulares e não só não temos esse crimes particulares quando mesmo envolvendo agentes da autoridade se entendeu dar-lhes uma maior solenidade como seja o caso das injúrias. Um crime de injúria hoje em dia, qual é o substrato o desvalor moral que chamar alguém um nome, se disser que reserva-se a injúria, para a injúria divulgada em meio especialmente gravoso, como nos meios de comunicação social, ou com uma publicidade extrema, estar frente a frente a outra pessoa chamar um nome isto ser crime se calhar devia de ser mais assim nos modelos nórdicos ou até acho que anglo-saxónicos dar o como direito é responsabilidade civil chamou, ofendeu isto tem que dar uma indemnização porque no fundo o que é que esses crimes dão quando são provados? Penas de multa, a pessoa paga não justifica muito e todo o trabalho que está inerente, alias todos nós sabemos que crimes de injuria, ameaça e

⁸⁸ A presente entrevista foi realizada presencialmente, tendo-se efetuado a gravação de áudio e respetiva transcrição, o mais fiel possível ao que foi verbalizado, ainda que daí possam, eventualmente, resultar incorreções frásicas e dificuldades de perceção da ideia que se pretendia expressar.

por aí a fora, dão muitas vezes muito mais trabalho do que outros porque a prova é muito mais difícil de obter, por outro lado há uma série de outros crimes que olha poderiam era ser se fossem particulares eram apresentadas as queixas o processamento da queixa em si também não seria gravoso para o sistema, porque depois o processo já só teria seguimento se a pessoa se constituir como assistente, tem que constituir advogado isto já tem encargos já seria suficiente. Eu à partida mesmo nos crimes particulares e nos crimes semipúblicos não vejo com bom olhos a ideia de pagar uma taxa só para fazer queixa, até porque muitos desses crimes são, é importante saber que eles para a própria atividade policial caso contrário deixamos de ter queixas contra anónimos. Vou fazer uma queixa e o crime e o crime é semipúblico eu tenho que pagar, eu nem sei quem é o indivíduo, nós sabemos que as queixas contra anónimos entram chegam ao ministério público levam com a chapa das anónimas, e não se sabe não se pode fazer mais diligência nenhuma, mas são muito importante para a polícia há muitos anos atras na minha rua um dia riscaram-me o carro eu fiquei aborrecido, no fim-de-semana seguinte riscaram-me outra vez e riscaram o meu e riscaram o de todos os da rua e eu fui apresentar queixa e andei a por papelinhos nos carros riscados para irem apresentar queixa, eu quando apresentei a queixa eu disse à polícia, sei que isto não vai dar em nada mas é para vocês saberem que há alguém a divertir-se com isso, e ouve mais queixas e a polícia passou lá mais vezes, nunca mais apareceram carros riscados, não sei se apanharam alguém ou não mas pelo menos e os papelinhos nos vidros a dizer apresentem queixa que é para a polícia vir cá pode ter tido algum efeito. Criar uma barreira, a queixa é o momento poe excelência de o cidadão fazer chegar à entidade policial a noticia do crime, se vamos criar uma barreira para isso a... artificialmente retirar do conhecimento da polícia a prática de crimes que poderão ser muito importantes na sua atividade, vou num autocarro um carteirista leve-me o telemóvel vou apresentar queixa para quê? Ninguém sabe de nada a maior parte das pessoas nem apresenta e a policia não sabe que anda alguém a trabalhar naquele autocarro, mas se começarem lá a cair todas as pessoas que ficaram sem a carteira ou o roubo do telemóvel se queixarem se calhar amanhã a policia está lá a ver se apanha o tipo, crimes que também as vezes eu pelo menos acho que a ideia de pagar uma taxa por muito reduzida que seja só pelo ato de apresentar queixa não será correto, será correto fazer uma avaliação dos crimes que existem logo à partida que a pessoa se constitua como assistente que são logo duas vezes já são mais que dezenas e constitua advogado mais os honorários do advogado, patente têm mesmo que ter intenção de fazer prosseguir o crime e nos crimes semipúblicos não haver essa barreira e o ministério publico fazer a seriação de qual investimento que deve haver na investigação desses crimes.

2. Acredita que a aplicação de uma taxa no imediato momento em que o cidadão apresenta uma queixa, referente a um crime particular ou semipúblico, viola o princípio do livre acesso à justiça? Neste âmbito, não estará essa medida no mesmo plano das custas judiciais?

Eu presumo que não, não não está no mesmo plano que as custas judiciais, como já a pouco disse acho que seria um obstáculo grave ao funcionamento do sistema policial e do sistema de justiça. Quando ao livre acesso à justiça tudo depende dos valores envolvidos se houvesse mecanismos de salvaguarda assim como há para as custas, porque as custas existem mas se formos ver o que se passa nos tribunais se calhar a esmagadora maioria das pessoas que litigam em tribunal têm apoio judiciário, portanto e daí é retirado o obstáculo que as custas poderiam ser de livre acesso á justiça. Obviamente que também isto tem repercussões porque quem tem mais dinheiro consegue contratar melhores advogados ou suportar mesmo sabendo que é um tipo de diligências que poderá acarretar outros encargos, suportar os mesmo encargos há outros que não o podem fazer. Portanto à partida se houvesse essa possibilidade de resposta nas situações de coerência, ora uma pessoa que tem um ordenado mínimo dois filhos e tem dificuldade em sustentar toda a família é vítima de um crime e ainda tem de pagar para fazer queixa desse mesmo crime obviamente a pessoa pensará duas vezes entre dar de comer aos filhos ou ir apresentar queixa e aguenta, obviamente isto seria um obstáculo ao livre acesso á justiça, por outro lado temos de pensar e então o que é que vai fazer? Ela foi vítima porque o ex-marido foi lá a casa e bateu-lhe ou levou-lhe as coisas ou uma coisa assim, agora tem que apresentar queixa, tem que pagar há tenho que ir pedir apoio judiciário primeiro, passou o tempo, os tempos muitas vezes é no imediato a seguir à queixa que se consegue alguma coisa se a pessoa não o pode fazer de imediato, portanto acho que taxar no momento de apresentação da queixa não é o caminho adequado.

3. Concorde que essa mesma taxa se possa aplicar relativamente aos crimes públicos?

Com a maioria da razão não, aí nunca. Aí obviamente, mas ao nível das custas que poderíamos pensar se poderia haver mais custas nomeadamente numa fase não jurisdicional, ou seja antes de chegar aos tribunais pela atividade desenvolvida na investigação e por exemplo numa situação que chegue ao arquivamento do ministério público haver uma condenação de custas, se calhar poderia haver uma maneira de pensar nisso, a pessoa deu... assim como no final de um julgamento a decisão de custas tem a ver com quem deu causa à ação, os encargos que foram gerados ao longo do processo na fase jurisdicional também é um principio que não vejo porque não poderia ser aplicado ao nível do inquérito.

4. Estando inerente aos crimes particulares e semi-públicos um interesse privado, aceita que o cidadão pague uma contribuição para a liquidação dos custos do serviço prestado?

Lá está, iria diminuir o número de queixas, as falsas e não falsas. As queixas falsas como digo, tem que se responder por aí com mecanismos que existem ou de denúncia caluniosas ou de burla ou da simulação de crime ver quais são as previsões e aí chegando ao fim ou lá está pelo efeito das custas se a pessoa souber que apresenta uma queixa infundada ou muito ténue e se chegar ao fim o ministério público arquiva mas pode ser responsabilizada

financeiramente e tiver que pagar uma, duas ou três UC se calhar pensa seriamente antes de apresentar essa mesma queixa.

5. Acredita que esta medida possa diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, melhorando assim a eficácia da justiça?

Há efetivamente aqui uma ponderação e agora nas ultimas alterações ao código penal e ao código processo penal vieram suscitar isto, são muito conhecidos os casos nos furtos em supermercado de baixo valor e os supermercados com natureza não desistem das queixas para também não transmitirem a imagem que podem lá ir furtar ao estabelecimento que este não entra em valores muito elevados por isso tem essas práticas mas é um bocado difícil ver um supermercado que fatura milhões estar sem encargo para ele a criar encargos para o sistema de justiça por quantias tão irrisórias daí as ultimas alterações ao código processo penal e nesses casos agora passa a ser crime particular e tem que constituir-se [assistentes] assistentes e vão pensar duas vezes então vão tentar furtar ou de furtar quarenta euros de produtos, eu para isto avançar tenho de pagar duzentos euros há cabeça tem que fazer esse juízo tem que pagar duzentos euros, paga o advogado essa avaliação e daí as custas já funcionarem como elemento dissuasor até porque e temos... já não falando que toda a gente sabe bem quanto mais *críticância* se gere muitas vezes difíceis são de ultrapassar situações quando nas relações de vizinhança proximidade estão em caus crimes, mas que ou seja de dano ou seja de furto de pequenas coisas as pessoas tem tendência, isto há de se resolver de outra maneira ninguém vai a correr para os tribunais. Há trinta anos atrás não passava pela cabeça de dois homens um deles apresentar queixa porque o outro lhe deu um empurrão e lhe chamou uns nomes. Hoje claro a sociedade muda e evolui, há trinta anos atras ele teria vergonha até de dizer que o outro o tinha empurrado, quanto muito até dizia que ele é que tinha feito alguma coisa, pronto as coisas obviamente mudam em termos de sociedade. Quando avançarmos um pouquinho mais pode ser que se inverta por ciclos.

6. Considera que o valor das taxas de justiça aplicadas são uma medida necessária para dissuadir processos em que os valores/interesses em causa ultrapassam, em larga escala, o custo do respetivo processo?

Quanto aos arquivamentos por falta de provas... lá está ou estamos a falar no campo da providência e aí é necessário haver investimentos porque quando mais sólida for a providência melhores são as bases para um resultado positivo de uma acusação e mesmo que não seja na investigação, para esclarecimento das questões e muitas vezes levar ao arquivamento por se provar exatamente o contrário, quando nós estamos aí entra muitas vezes é no domínio da falta de provas ou porque não houve ninguém a ver ou porque havendo alguém a ver são muitas vezes declarações inconsequentes, quando estamos dependentes unicamente da prova testemunhal as limitações provas são muitas vezes evidentes, não é possível superar isso portanto a qualidade do testemunho revela-se no momento ou existe vamos para a frente se o crime não gere outro tipo de testemunhos de provas objetivas dificilmente se supera isso e continuaremos a ter sempre os processos

arquivados com mecanismos de punição das pessoas que apresentam queixas falsas sabemos que acontece muitas vezes que é prejudicar a vida do denunciado e portanto tem que ser punidos por isso não podem instrumentalizar o sistema de justiça dessa forma.

7. Que outra(s) medida(s) considera ser(em) viáveis para diminuir o número de queixas falsas e de processos arquivados, por falta de provas, levando consequentemente à melhoria da eficácia da justiça?

As pessoas, eu não sei se as pessoas muitas vezes desistem do procedimento criminal devido as taxas de justiça, muitas vezes o momento da queixa ainda é um momento emotivo, ainda vem da sequência dos factos e as pessoas apresentam a queixa a quente e depois refletem, depois muitas vezes vem as implicações que todo o processo possa ter na própria vida, na vida relacional com o denunciado e volta atrás e desistem da queixa por outro lado muitas vezes também só mais tarde é que lhes é exposto dizendo isso ou não tem pés para andar ou é difícil de prova ou vai ser difícil e as pessoas acabam também por desistir nesse aspeto. Outras das vezes só e isso acontece muitos todos os crimes particulares e semipúblicos, só á beira do julgamento e perante um juiz, as vezes o ministério público já o tentou e não conseguiu na fase de inquérito mas perante um juiz em que já passou um ou dois anos sobre os factos, dizem normalmente não faz sentido continuar com isto e mais vale ficar tudo em bem. Isso levanta é a questão acho que é importante talvez explorar da existência ou não da mediação em certo que não. Há países que a têm para certo tipo de crimes aquilo a que chamamos bagatelas penais, as coisas mais simples até impõe obrigatoriamente a mediação penal, as pessoas tem de ser apresentadas perante um mediador não é alguém que tenha poder para decidir não é alguém que vá apreciar a prova é alguém que vai tentar conciliar as pessoas e conseguem-se resultados obviamente que estamos a falar de países que tem meios financeiros para suportar toda essa estrutura, no nosso sistema continuamos a ter como mediadores os polícias, o ministério público, o juiz se calhar menos do que devíamos os advogados se calhar eles haviam de investir até mais na mediação e muitas vezes não o fazem, eu creio que também não o fazem porque também, uma das razões é que a maioria das pessoas quando contrata um advogado sente-se na pele do patrão do advogado e ele é que manda no advogado, não é o advogado que lhe vai dizer o que é que lhe vai fazer e ainda há essas dificuldade aliás há muitos advogados que dizem que não podem continuar a representar certas pessoas por causa desse tipo de condutas, porque no dia em que o advogado for visto como alguém que sabe como é que o sistema funciona, que tem a noção de quais são os resultados que se podem alcançar com o sistema e que está habituado para aconselhar e que diz “vamos falar isto a bem, resolver isto a bem” se calhar mais facilmente se conseguirá a conciliação e não avançar com os processos-crime. Creio, que continuo a dizer-lo taxar no momento inicial é uma barreira que fica no ponto errado do fluxo do sistema e que vai provocar danos na eficácia da atividade policial e da justiça. Filtrar, só que a filtragem... falando aqui dos processos, voltando aqui aos processos do concelho dou-lhe um exemplo temos estes processos há um vogal que tem de olhar para eles, tem que dar uma decisão muitas vezes diz-se sim senhora mas é jurisdicional só os tribunais é

que cabe decidir, portanto o concelho já se pronunciou o cidadão não gosta da resposta e reclama e a reclamação vai para o plenário e não tem que ser apresentado ao plenário do concelho e o conselho que ir na esmagadora maioria das vezes, não me lembro uma única que não o tivesse jeito reproduzir aquilo que o vogal já tinha dito. Aqui sim neste segundo momento eu considero que já deveria ser taxado a partir do momento em que o órgão já se pronunciou um vogal tem competência para o efeito se a pessoa não está satisfeita com a decisão e quer uma decisão, neste caso do órgão coletivo tem que pagar eu crio que aqui também a questão tem que ser pensada nesse momento. A pessoa tem que apresentar o expediente se á partida nem que seja pela análise sumária há uma decisão neste caso, no nosso sistema tem que passar sempre pelo ministério público a maioria dos países nórdicos o ministério público está ajudante da atividade policial pois é entre a polícia faz a primeira investigação se tem ou não meios para seguir apresentando ao ministério publico para prosseguir. Qualquer que seja o sistema seguido é feita a queixa há uma primeira análise ainda que sumária, mas isto não tem pernas para andar, acabou aqui, acho que não deverá ter custos se a pessoa não estiver satisfeita e disser “ mas eu quero” aí já esta tem que pagar mais o primeiro momento ainda que lá esta se queria essa possibilidade de análise sumária, aquilo que eu á pouco estava a dizer das queixas contra desconhecidos a análise mais sumária que essa? A queixa entra na polícia a única coisa que faz é mandar para o ministério público, chega ao ministério público e aquilo até apresentado ao procurador já com... agora se for eletronicamente já não é assim, mas antigamente já vinha com o despacho que era só meter a assinatura que isto é o despacho de desconhecidos. E a pessoa tem que se conformar, não há por onde pegar em todo o caso é um instrumento muito útil ficou logo ali as referências do que terá acontecido para a polícia gerir aquilo que tem que fazer acho que é importante. Na instrumentalização do processo isso é que não pode ser tolerado e tem que haver mecanismos de reação há instrumentalização do processo, um supermercado que está a fazer queixa de alguém que levou coisa, não há instrumentalização do processo? O crime foi praticado a queixa não é falsa é uma bagatela justifica-se ou não nomeadamente para uma entidade económica tão poderosa gerar isso e sem custos foi agora tomada essa decisão para o cidadão comum, o cidadão comum pode nem saber se é crime ou não, alias não sabe não é obrigado a saber ele vai muitas vezes e nós vemos isso muitas vezes e “há eu tenho direito a”, eu fui... não tem la esta mas tem o direito á via de expressar e agora se recebem alguma decisão a dizer não tem direito, isto aqui não é crime não pode continuar esse primeiro momento deveria... mas também é verdade e isso acontece em miúde e que o próprio agente que está a receber a queixa as vezes consegue perante a pessoa e diz “vale mesmo a pena, quer continuar com isto?” e consegue resolver ali a questão, as vezes até mais, porque há pessoas e isto acontece muito por... lá está nos crimes contra desconhecidos mas você sabe quem é, para que é que quer estar a queixar-se disso acontece muitas vezes e aí não deveria acontecer. Agora nos outros casos, nesses casos se calhar convinha haver mais, não sei se mais formação para esse aspeto ou não, conseguir demonstrar á pessoa que, mas olhe á consequências se isto não for verdade, tem a certeza que isso se passou assim, pense lá bem olhe que se se provar o senhor está aqui a apresentar uma queixa que é falsa tem consequências, mas tem mesmo

que haver, não pode o polícia estar a dizer que tem consequências e depois aquilo é falso e depois não acontece nada, tem que haver a noção que existe algo consistente por detrás daquilo que invocam.

O raciocínio económico financeiro neste momento mina o jurídico e não é cá em toda a Europa. Aqui no conselho temos contato com os outros concelhos da Europa, uma rede que é a rede Europeia dos concelhos judiciais e vê-se os mesmos problemas nos países de Sul como Portugal, Espanha, Itália, com os do Norte com os do centro da Europa em os de Leste, encontramos os mesmo problemas seja na tentativa de interferência com o judiciário seja na racionalização que neste momento está em curso em todos países alguns mais em certo que outros como seja cá com o mapa judiciário e com índices de produtividade e questões que são levantadas. A redução ajusta, em si não pode ser pensada no sentido de ser lucrativa ou pelo menos de não ser um custo, será sempre um custo as pessoas gosta de ter comboios seja economicamente rentável não é, não é rentável tem que se suportar o custo para ter, essa é a realidade a justiça não tem que ser rentável tem que se suportar os custos da justiça, podem ser racionalizados? Podem e devem agora o problema é quando se começa a falar muito na parte financeira, olha-se muito para os números e nós por exemplo defronta-mo nos com essas questões e há países que já enveredaram por aí e estiveram que voltar atras em Espanha, que na altura a remodelação dos juizes estava dependente do número de processos que despachavam, portanto se eles despachassem um determinado número ganhavam 100%, se ficassem á quem desse ganhavam 80%, se despachassem mais não sei quantos ganhavam 120%, ora isso é tudo muito bonito quando não se sabe o que é que é despachado. Ora pode-se acabar com não sei quantos [a questão é da complexidade e da competência em causa] processos e acabar-se mal é isso que se quer? Números ou qualidade de justiça? Como é que um juiz, um sistema pode dar atenção a um processo que até diria assim, isto se calhar aqui exigia mais calma mais..., mas se eu vou perder isso vou ficar sem rendimentos porque tenho ali os outros todos á espera, portanto há que ter cuidado com este tipo de raciocínio. Aqui a questão é a mesma coisa se vamos cortar á partida ali na fonte quais são os ganhos que isso vai dar? Não estou a falar em ganhos financeiros ou económicos estou a falar em ganhos de atividade, operacionalidade e eficácia de todo o sistema, isso é que deverá ser também explorado.

O crime, o direito penal é a ultima ratio portanto e só há crime havendo lei e a lei tem que transmitir uma censura social sobre uma determinada conduta, tem que haver ali um principio ético que justifique a criminalização e para com condutas que se calhar poderiam já não ser criminalizados porque há outras formas de responsabilizar que não o crime até mesmo há ali crimes que nós sabemos há partida que a penalização será sempre uma sanção, mas a penalização será sempre uma sanção pecuniária e que se calhar se essa sanção pecuniária reverte-se a favor do lesado fazia mais sentido e estamos no domínio da responsabilidade civil.

Traduziria o princípio da oportunidade, por outra circunstância que neste momento ainda não é permitida ou se muito residualmente é permitida não considero que o sumaríssimo

responda a todas as situações que é a situação da negociação de bens de outra pena, poderia ser elevada até mesmo aos crimes mais graves e que o plenário que poderia reduzir até muito a carga, porque há muitas situações que ali não são de difícil investigação, mas tem que ser feita a investigação se calhar até com meios periciais e com custos aí inerentes que se houvesse a oportunidade de um *plee bargain* e de a pessoa assumir uma pena, que até poderia ser mais ligeira, porque se estava a colaborar, se calhar conseguiríamos manter a censura, manter a responsabilização e penalização mas de uma forma mais útil porque depois, o que acontece as vezes é que o passar do tempo essa redução aparece à mesma porque quantas vezes vemos nas decisões que bom dado o tempo que já passado e não cometeu mais crime nenhum no período está inserido, também não podemos dar uma pena muito grande e vamos para outro, se calhar se isto tivesse sido resolvido logo à partida até era mais eficaz para a própria sociedade ver que tinha havido uma resposta.