

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO
ESCOLA DE LISBOA



UNIVERSIDADE | FACULDADE
CATÓLICA | DE DIREITO
PORTUGUESA |
ESCOLA DE LISBOA

O CONTRIBUTO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A COOPERAÇÃO POLICIAL

Inês Maria Vaz Prego de Castro

Sob a Orientação do Exmo. Sr. Professor Doutor Germano Marques da Silva

Mestrado Forense
Lisboa, Abril de 2016

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO
ESCOLA DE LISBOA



UNIVERSIDADE | FACULDADE
CATÓLICA | DE DIREITO
PORTUGUESA |
ESCOLA DE LISBOA

O CONTRIBUTO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E A COOPERAÇÃO POLICIAL

Inês Maria Vaz Prego de Castro

Sob a Orientação do Exmo. Sr. Professor Doutor Germano Marques da Silva

Mestrado Forense
Lisboa, Abril de 2016

ÍNDICE

CAPÍTULO I – Introdução	5
CAPÍTULO II – A investigação criminal portuguesa	7
i. Aspetos preliminares.....	7
ii. Fases processuais em que se realiza a investigação criminal.....	8
iii. A mudança de paradigma na investigação criminal.....	9
iv. Lei de Organização da Investigação Criminal.....	11
iv.i. As Lei de Organização da Investigação Criminal portuguesas.....	11
iv.ii. Lei 47/2008, de 27 de Agosto.....	12
CAPÍTULO III – A mais-valia da Polícia Judiciária na investigação criminal portuguesa	18
i. Evolução histórica.....	18
ii. Orgânica.....	19
iii. A Polícia Judiciária como órgão de polícia criminal.....	21
iv. Lei Orgânica da Polícia Judiciária.....	22
v. Análise do contributo da Polícia Judiciária na investigação criminal portuguesa.....	25
CAPÍTULO IV– Cooperação policial	29
i. Cooperação policial interna.....	29
i.i. Cooperação policial interna vertical.....	29
i.i.i. A dependência da Polícia Judiciária face às autoridades judiciárias.....	29
i.i.ii. O passado entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público.....	31
i.i.iii. O atual relacionamento entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público.....	32
i.i.iv. Poderes de direção do Ministério Público. Detentor formal do inquérito.....	34
i.ii. Cooperação policial interna horizontal.....	37
ii. Cooperação policial internacional.....	39

ii.i. Enquadramento histórico.....	40
ii.ii. Lei da Cooperação Judiciária internacional.....	41
ii.iii. Organismos Europeus.....	41
CAPÍTULO V – Conclusão.....	45
ANEXOS.....	47
BIBLIOGRAFIA.....	52

CAPÍTULO I – Introdução

O presente trabalho visa demonstrar o papel determinante que a Polícia Judiciária tem na investigação criminal, acompanhando e estando sempre à altura dos constantes e incessantes avanços da mesma, como corpo superior de polícia que é. Para tal, não podíamos deixar de fazer uma análise à investigação criminal portuguesa e à importância que a cooperação policial internacional desempenha nos dias de hoje.

No mundo globalizado em que vivemos, marcado pela supressão de fronteiras a nível europeu e por um frenético desenvolvimento tecnológico, presencia-se a erupção de recentes e inquietantes fenómenos criminosos que têm surpreendido os Estados e os cidadãos. Desta forma, nasceu a necessidade de adopção de novas formas de prevenção e de reacção contra a criminalidade e uma adequada política criminal que contemple a prevenção, a pesquisa e a compreensão.

Nas sociedades modernas, a prevenção corresponde a um privilegiado instrumento de política criminal, em geral. Prevenir a criminalidade custa muito menos do que investigá-la e é mais eficaz.

Por sua vez, a manutenção da ordem e tranquilidade públicas e a protecção de pessoas, bens e direitos exigem uma política criminal adequada a enfrentar as novas ameaças de natureza criminal, que emergem nas sociedades modernas. Para tal, torna-se essencial desenvolver estruturas organizacionais altamente especializadas, com elevados níveis de eficácia e de capacidade de resposta, dotadas de meios adequados. É com base nesta ideia que se sustenta o papel fundamental da Polícia Judiciária na investigação criminal.

Em matéria de investigação criminal, o grande desafio que hoje se coloca é o de tentar alcançar a eficiência. Não obstante, a eficiência não pode ser alcançada a todo o custo, devendo-se conciliá-la com o ininterrupto respeito pela legalidade.

O atual modelo de organização de investigação criminal português reúne as condições essenciais ao combate eficaz das novas expressões de crime organizado, uma vez que conta com o trabalho e experiência da Polícia Judiciária, aliada aos esforços do Ministério Público em procurar exercer eficazmente a acção penal.

A Lei de Organização da Investigação Criminal, em vigor, atribui uma competência reservada à Polícia Judiciária. Apesar de não se atribuir diretamente a competência

para a investigação criminal mais complexa, tanto pela tradição, como pela sua preparação, a nível de apetrechamento técnico e quadros especializados, este é, em regra, o órgão de polícia criminal mais vocacionado e preparado para este tipo de investigação. A Polícia Judiciária é hoje o único corpo superior de polícia com competências reservadas para a investigação criminal.

É vital ter como assente que quanto mais se investir nas fases preliminares do processo, menos julgamentos desnecessários ocorrem e mais célere se tornará a justiça.

CAPÍTULO II – A investigação criminal portuguesa

i. Aspectos preliminares

A Lei de Organização da Investigação Criminal¹, no seu artigo 1º, avança com uma concepção de investigação criminal, descrevendo-a como sendo o *conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo.*

Também o artigo 262º, n.º 1 do Código do Processo Penal estipula que o inquérito *compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas em ordem à decisão sobre a acusação*, ou seja, a investigação criminal.

A investigação criminal ocupa um papel fundamental na marcha do processo e no direito penal. Serve para identificar o objecto do processo e, simultaneamente, promove as suas finalidades, tais como a descoberta da verdade, a realização da justiça, a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e o alcance da paz jurídica e pública. É ela que permite que o processo penal promova a aplicação da lei penal ao caso concreto. Como tal, é regulada pela lei processual penal. O sucesso da investigação criminal depende de vários factores, particularmente do sistema de justiça penal em vigor.

O ato de investigar é um processo de procura de indícios que respondam a algumas perguntas: como, quando onde e porquê? Seguindo esta linha de raciocínio, Manuel Monteiro Guedes Valente² vem defender que a investigação criminal não é uma ciência exata, tendo em vista que as técnicas nela utilizadas para a descoberta da eventual ocorrência de crime não são de tal forma precisas, que dêem origem a resultados rigorosos, com uma taxa de incerteza muito diminuta. Muito pelo contrário, as técnicas utilizadas durante a investigação criminal variam consoante o tipo de crime e as características do caso concreto. Por exemplo, estando em curso uma investigação sobre um caso de um *serial killer*, a polícia pode recorrer à ajuda da

¹ Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

² Vide VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – «Teoria Geral do Direito Policial», 4ª edição, Coimbra, 2014, pp. 393 e 394.

psicologia para traçar o *modus operandi* do criminoso, com o intuito de tentar antecipar os seus actos, todavia, não é possível prever com precisão qual será o seu próximo passo. Há sempre uma incerteza inerente.

No mesmo sentido se pronunciou Hermann Mannheim³, sustentando que *a única proposição definitiva* existente na investigação criminal é o próprio facto. Contrariamente, outros autores consideram a investigação uma ciência exata. Em Espanha, o grande defensor de tal opinião é António Garcia-Pablos de Molina⁴.

Contudo, é evidente o apoio das ciências à investigação criminal. Modernamente, têm-se desenvolvido novas áreas da ciência que contribuem positivamente para o trabalho da polícia técnica e científica, como é a criminologia, a medicina legal, a balística, a etimologia, a toxicologia, entre outras. Estas sim, são ciências, na verdadeira acepção da palavra, uma vez que utilizam métodos rigorosos para atingir resultados igualmente precisos. E o seu apoio ao sistema judicial é incontestável, uma vez que vieram trazer uma grande fiabilidade, dado que têm por base dados mais objectivos e rigorosos.

ii. Fases processuais em que se realiza a investigação criminal

O contributo da polícia tem início previamente ao ato criminoso. Assim, apesar de o inquérito ser a primeira fase do processo penal comum, onde por excelência se realiza a investigação criminal, parte significativa da mesma passa a ter lugar numa fase pré-processual. Indubitavelmente, há realidades anteriores ao próprio processo penal, que com ele estão relacionadas. Pelo anteriormente exposto, o pensamento daqueles⁵ que afirmavam que a investigação criminal se cingia às fases do inquérito e da instrução está desatualizado.

Além disso, a investigação criminal tem uma função instrumental em relação ao processo, dado que não se esgota nele. É o caso da análise e tratamento de informação criminal, que embora sendo extra-processual, tem toda a relevância para a investigação criminal.

³ Cfr. MANNHEIM, Hermann - «Criminologia Comparada», Vol. I, Londres, 1984, p. 119.

⁴ MOLINA, António Garcia-Pablos de - «Criminologia. Una Introducción a sus Fundamentos Teóricos para Juristas», Valencia, 1996, p. 19.

⁵ BARREIROS, José António - «Processo Penal - 1», Coimbra, 1981, pp. 354.

A prova de tal realidade é a importância que se dá, nos dias de hoje, à prevenção, que é considerada um privilegiado instrumento de combate ao crime. Como exemplos de estratégias de prevenção, que têm em vista promover a segurança comunitária, enumeramos: trabalho de pesquisa no âmbito criminal; a criação de bases de dados internacionais e nacionais, que permitam partilhar informações, através das quais se agiliza a atuação da polícia e permite desenvolver o estudo das organizações criminosas, bem como fazer um intercâmbio de práticas bem sucedidas; vigilância e fiscalização de locais de interesse, entre outras.

Se a prevenção ao crime for realizada de forma eficaz, melhora a qualidade de vida da sociedade, como um todo. Com já foi dito, no capítulo anterior, é mais barato prevenir do que investigar.

iii. A mudança de paradigma na investigação criminal

Parece-nos indispensável conhecer o trajeto da investigação criminal em Portugal, nos últimos anos.

A investigação sofreu algumas transformações no século XX, com o nascimento de uma criminalidade cada vez mais complexa, organizada e transnacional. A criação da União Europeia fez com que a criminalidade perdesse o seu carácter nacional, transpondo fronteiras, e simultaneamente, elevando a preocupação dos Estados em unir esforços direcionados ao seu combate. Hoje em dia, *as organizações criminosas adoptam modelos empresariais com hierarquia própria, divisão de tarefas, especialização e planeamento operacional*⁶. Estas organizações têm mostrado uma habilidade notável em escapar impunes ao sistema de justiça penal tradicional.

A solução do combate à nova criminalidade não passa por manter inalteráveis as estratégias de investigação criminal, comumente utilizadas para acabar com o crime comum e tradicional. Ao invés, o sistema de justiça criminal deve também adaptar-se às mudanças, tentando estar sempre um passo à frente do crime.

⁶ Assim o constata José Braz, Director da Diretoria de Lisboa e Vale do Tejo da Polícia. Cfr. BRAZ, José - «Um novo paradigma metodológico de investigação do crime organizado», in 2º Congresso de Investigação Criminal, Coimbra, 2010, pp. 331 a 347.

Por conseguinte, vários ordenamentos jurídicos, incluindo o português, têm criado modernos instrumentos de combate ao crime, particularmente novos meios de prova e novos meios de obtenção de prova. São disso exemplo as escutas telefónicas, o registo de imagem e som entre os presentes, novos instrumentos e canais de cooperação internacional, ações encobertas e entregas controladas, entre outros. É de notar que, estes meios, a serem admitidos, nunca podem por em causa os direitos fundamentais.

A implementação destes novos instrumentos exigiu e continua a exigir, também, tempos de mudança na Polícia Judiciária. Ao invés do que acontecia com a criminalidade tradicional, a investigação do crime organizado não pode ficar a cargo de um só investigador, mas contrariamente, de uma equipa de investigadores. A atual investigação criminal pressupõe a existência de estruturas orgânicas profissionalizadas e especializadas, dotados de equipamentos e recursos tecnológicos apropriados ao eficaz combate ao crime. Tal realidade requer que as condições de acesso à carreira de investigador criminal sejam cada vez mais criteriosas e exigentes, bem como eleva as exigências de uma adequada formação e treino dos operativos que compõem a Polícia Judiciária. Ainda no âmbito desta questão, citamos José Braz, que afirma que *“Na verdade, não basta saber direito para se ser investigador criminal, ainda que não se possa ser investigador criminal sem saber direito”*.⁷

Segundo o ponto de vista de José Braz⁸, não obstante, a alteração do modelo metodológico da investigação criminal acarreta transformações noutros planos relativos à organização da investigação criminal, como é o caso do tratamento de informação. Para o director da Polícia Judiciária de Lisboa, é vital *centralizar, tratar e analisar a informação criminal especulativa*. Só através do trabalho de recolha sistemática de informação se consegue alcançar um eficiente combate ao crime.

Para além disso, a investigação criminal dos dias de hoje implica a existência de estruturas organizacionais altamente especializadas, com elevados níveis de eficácia e de capacidade de resposta, dotadas de meios adequados, como é o caso da Polícia Judiciária portuguesa.

⁷ Idem, p. 346.

⁸ Cfr. BRAZ, José - «Um novo paradigma metodológico de investigação do crime organizado», in 2º Congresso de Investigação Criminal, Coimbra, 2010, pp. 331 a 347.

Acompanhando a orientação das novas organizações criminosas, o futuro da investigação criminal só pode passar por uma análoga internacionalização, vincando uma crescente imprescindibilidade de cooperação internacional, um dos pilares fundamentais da luta contra o crime organizado. Sobre esta temática iremo-nos debruçar mais à frente, no capítulo IV do nosso trabalho.

iv. Lei de Organização da Investigação Criminal

iv.i. As Leis de Organização da Investigação Criminal portuguesas

No nosso país, foi aprovada a primeira Lei de Organização de Investigação Criminal, Lei 21/2000 de 10 de Agosto, com o intuito de distribuir funções entre os órgãos de polícia criminal e regular as suas relações com o Ministério Público, numa tentativa de agilizar e clarificar a investigação criminal em Portugal. Esta lei veio atribuir à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana a prevenção e a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada à Polícia Judiciária. Acima de tudo, a Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, assumiu-se como um instrumento decisivo na organização da investigação criminal, uma vez que, até então, aquela atividade era desenvolvida de acordo com as regras gerais do CPP e com os normativos próprios dos vários órgãos de polícia criminal.

Posteriormente, a investigação criminal em Portugal sofre a sua terceira grande reestruturação aquando da entrada em vigor da Lei 49/2008, de 27 de Agosto, que veio revogar expressamente a anterior Lei de Organização da Investigação Criminal, vigente desde 2000. Esta alteração teve como fundamento uma melhor adaptação da organização da investigação criminal às reformas do Código Penal e do Código do Processo Penal.

Ademais, também se procedeu à clarificação dos conceitos de competência genérica, específica e reservada. Nessa medida, a lei, à semelhança da anterior, continua a considerar como órgãos de polícia criminal de competência genérica a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana. Todos os restantes integram-se na categoria de órgãos de polícia criminal de competência específica.

iv.ii. Lei 47/2008, de 27 de Agosto

Tal como referido anteriormente, a atual Lei de Organização da Investigação Criminal, no seu artigo 1º, começa por definir o conceito de investigação criminal, descrevendo-a como sendo o *conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo.*

No seu artigo 2º, vem realçar que a direção da investigação cabe à autoridade competente em cada fase do processo, sendo assistida pelos órgãos de polícia criminal.

Tal como a Lei 21/2000, de 10 de Agosto, também a nova Lei de Organização da Investigação Criminal define como órgãos de polícia criminal de competência genérica a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. Todos os restantes órgãos de polícia, como é o caso do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Polícia Marítima, possuem competência específica. No domínio desta distinção, o legislador optou por acolher os princípios da especialização e racionalização, no que diz respeito aos recursos disponíveis, no sentido de obter a maior eficiência e eficácia nas atividades desenvolvidas. Assim, se estivermos perante um crime cuja competência de investigação pertença a um órgão de polícia criminal com competência específica, os órgãos de polícia criminal de competência genérica devem-se abster de iniciar a investigação⁹.

No que à competência da Polícia Judiciária concerne, o n.º 4 do artigo 3º da Lei de Organização da Investigação Criminal determina como competências genéricas a coadjuvação às autoridades judiciárias durante a investigação, bem como desenvolver as ações de prevenção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

A Polícia Judiciária não detém qualquer competência de investigação criminal exclusiva, até porque isso representaria uma interferência com o poder de direção que compete à autoridade judiciária. O legislador tenta impedir a absoluta exclusividade da investigação criminal, querendo evitar que se viva num Estado de Polícia. Note-se

⁹ Art. 4º, n.º 2 da Lei de Organização da Investigação Criminal.

que a direção da investigação criminal pertence sempre a uma autoridade judiciária, às quais os órgãos de polícia criminal têm o dever de coadjuvar, não se conciliando com a existência de competências exclusivas de investigação criminal.

Mas então o que representa a competência reservada da Polícia Judiciária, nomeadamente a do n.º 2 do artigo 7º da Lei de Organização da Investigação Criminal? Tal competência revela uma exclusividade da investigação criminal, a favor da Polícia Judiciária?

Sendo um órgão de polícia criminal com uma longa história de combate ao crime, dispõe de saber fazer e agir, adquiridos com a sua vasta experiência. Adicionalmente, está científica e tecnicamente preparada, bem como dotada de uma estrutura orgânica que lhe permite, com elevado grau de eficácia, prosseguir a sua missão.

Hoje em dia, a Polícia Judiciária tem competência reservada para a investigação de crimes de maior complexidade, previstos no artigo 7º da Lei de Organização da Investigação Criminal e para os crimes em que a autoridade judiciária lhe atribua tal competência, por via de um despacho. Destarte, o n.º 2 daquele artigo enuncia os crimes da competência reservada da Polícia Judiciária, que não podem ser delegados a outros órgãos de polícia criminal. Já o número seguinte trata dos crimes de competência reservada que podem ser deferidos pelo Procurador-Geral da República a outros órgãos de polícia criminal. Esta competência funda-se no facto de a investigação dos crimes mais graves se dever atribuir a um corpo superior de polícia criminal, como é o caso da Polícia Judiciária.

Quando o órgão de polícia criminal, que recebe a notícia do crime, não é competente para prosseguir a investigação, só deve praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova. Assim, se qualquer órgão de polícia criminal, que não a Polícia Judiciária tiver conhecimento da notícia de um crime que caia no âmbito da competência reservada daquela, deve remeter o processo para a Polícia Judiciária no mais curto prazo possível, que não pode exceder vinte e quatro horas. A par destas competências, o n.º 4 do artigo 7º ainda estatui uma competência concorrente da Polícia Judiciária com a Unidade de Ação Fiscal da Guarda Nacional Republicana, com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e com a Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários.

A Lei de Organização da Investigação Criminal, no seguimento da anterior, mantém os poderes do Procurador-Geral da República. De acordo com o disposto no seu artigo 8º, na fase de inquérito, é ao Procurador-Geral da República a quem cabe deferir a competência para investigar os crimes previstos no n.º 3 do artigo 7º, que a princípio caberiam na competência reservada da Polícia Judiciária, após ouvir os órgãos de polícia criminal envolvidos. Este deferimento implica a transferência da competência de investigação reservada à Polícia Judiciária para outro órgão de polícia criminal, de competência genérica ou específica, não se tratando, portanto, de uma delegação. Por conseguinte, que não se confunda com a delegação feita pelo Ministério Público ao abrigo do artigo 270º do Código do Processo Penal, nem com a do juiz de instrução, feita com base no artigo 290º, n.º 2 do mesmo Código.

Para o efeito, basta-lhe proferir um despacho de natureza genérica, que indique os tipos de crimes, as suas concretas circunstâncias ou os limites das penas que lhes forem aplicáveis¹⁰. Todavia, na fase de instrução, aquela competência pertence ao juiz de instrução, como determina o n.º 7 do artigo 8º.

O objectivo de tal faculdade nas mãos do Procurador-Geral da República é o de evitar que a Polícia Judiciária, órgão de polícia criminal por excelência, perca operatividade por se ocupar com processos de menor importância.

Contudo, há exceções àquela faculdade, que são impostas pelo n.º 2 do artigo 8º. Assim, o Procurador-Geral da República não pode deferir tais competências quando a *investigação assuma especial complexidade, por força do carácter plurilocalizado das condutas ou da pluralidade dos agentes; quando os factos tenham sido cometidos de forma altamente organizada ou assumam carácter transnacional ou dimensão internacional* e quando a *investigação requeira conhecimentos ou meios de elevada especialidade técnica*¹¹.

Do mesmo modo, também se permite que o Procurador-Geral da República defira à Polícia Judiciária a investigação de crimes que não se enquadram na sua reserva. Tal como se estabelece no n.º 3 do art. 8º da Lei de Organização da Investigação Criminal.

¹⁰ Art. 8º, n.º 4 da Lei de Organização da Investigação Criminal.

¹¹ Art. 8º, n.º 2 da Lei de Organização da Investigação Criminal.

Por sua vez, os novos desafios suscitados com a criminalidade organizada criaram a necessidade de afastar da esfera de atuação da Polícia Judiciária a criminalidade bagatelar, que consumia recursos humanos e materiais indispensáveis noutras áreas, bem mais complexas e significativas.

Por conseguinte, procedeu-se a uma redistribuição de tarefas, segundo a qual, à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana foi-lhes incumbida a investigação dos restantes crimes, pressupondo, deste modo, uma investigação criminal de proximidade. A adjudicação de parte da investigação criminal a estas polícias representa um retrocesso na evolução da Polícia Judiciária, na opinião de alguns autores. Em particular, António Leões Dantas¹² crê que surgiram novos problemas. Em primeiro lugar, é imprescindível dotar a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana de meios adequados e das estruturas necessárias à prossecução de tais atribuições. Por outro lado, a investigação criminal da Polícia Judiciária pode ficar comprometida, na medida em que fica privada de informação que poderia ser essencial à investigação de crimes cuja competência ainda mantém. Tudo isto representa, no seu entender, um emagrecimento do espaço de intervenção da Polícia Judiciária.

Assim sendo, o modelo vigente comporta uma dispersão de competências pelas várias polícias, existindo intrínsecas dificuldades de articulação entre elas. No tocante aos custos do sistema de investigação criminal, a cedência de funções de investigação criminal às polícias acima referidas pode representar uma duplicação de meios e um consequente aumento de despesas. Para além disso, é essencial garantir uma eficaz articulação entre as polícias de investigação criminal, sendo para tal necessário fortalecer o sistema de informação, o que igualmente acarreta gastos.

De modo a evitar sobreposições e confusões na investigação criminal, introduziram-se normas de resolução de conflitos de competência. O artigo 9º da Lei de Organização da Investigação Criminal tenta dar solução aos eventuais conflitos negativos de competência. Assim, se dois ou mais órgãos de polícia criminal se considerarem

¹² DANTAS, António Leões - «Os custos da investigação criminal», in *Os Custos da Justiça*, Coimbra, 2005, pp. 87 a 100.

incompetentes para a investigação criminal do mesmo crime, a contenda é dirimida pela autoridade judiciária competente em cada fase do processo. Ao invés do que sucede com os conflitos negativos de competência, o legislador optou por não dispor de nenhuma norma que regulasse os conflitos positivos de competência. Parece-nos que tal se deve ao facto de o legislador ter, nos artigos anteriores, delimitado as competências genéricas, específicas e reservadas dos órgãos de polícia criminal. Por conseguinte, não viu necessidade em regular tais conflitos, na crença de que não iriam ocorrer. Encontrando-se esta lei em vigor desde 2008 e estando nós em 2016, estamos em boa posição de fazer uma retrospectiva e avaliar a decisão do legislador. A verdade é que, desde então, algumas contendas surgiram. Os exemplos surgem regularmente nos nossos jornais. Em Dezembro de 2011, o semanário *Sol* publicou uma notícia¹³ que relatava que a detenção dos presumíveis autores do sequestro do administrador da Caixa-Geral de Depósitos, Norberto Rosa, abriu uma nova guerra entre a Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária, sendo que cada uma das polícias investigou o mesmo caso, repetindo inquirições e diligências.

Do mesmo modo, o anterior Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, em declarações ao jornal *Correio da Manhã*¹⁴, numa visita à Escola Prática da Guarda Nacional Republicana, em 2012, anunciou que um dos seus objectivos governamentais era o de “clarificar o sistema policial português”, com “menos rivalidade” entre as várias forças de segurança. Referiu especificamente que queria acabar com alguns casos de sobreposição de funções da Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Atente-se que a rivalidade entre polícias é histórica e sempre existiu. O facto de a Polícia Judiciária se encontrar sob a égide do Ministério da Justiça e, ao invés, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana responderem perante o Ministério da Administração Interna sempre acentuou um fosso entre estes órgãos de polícia criminal, resultando numa falta de cooperação, que só benefícios traria à investigação criminal portuguesa. Apesar de sempre terem existido alguns atritos

¹³ COSTA, Joana Ferreira da - «Carjacking abre guerra entre polícias», in *Semanário Sol*, Dezembro de 2011.

¹⁴ SARAMAGO, João - «Passos reclama fim de "rivalidade" nas policias», in *Correio da Manhã*, Junho 2012.

entre as polícias portuguesas, tal não impede o legislador de tentar evitar ao máximo a eventual criação de novas quezílias. Seria, em nosso entender, mais sensato da parte do legislador ter prevenido também os conflitos positivos de competência na Lei de Organização da Investigação Criminal.

CAPÍTULO III – A mais-valia da Polícia Judiciária na investigação criminal portuguesa

i. Evolução histórica

A criação da Polícia Judiciária, como um moderno corpo de polícia especialmente estruturado e vocacionado para a investigação criminal, teve como primeiro antecedente a Polícia Cívica, criada no ano de 1867 por D. Luís, um corpo policial dependente do Ministério da Justiça do Reino. Em 1893, ainda no âmbito da Polícia Cívica autonomizaram-se as funções de investigação criminal, incluídas na Repartição de Polícia de Investigação Judiciária e Preventiva.

Por sua vez, em 1917 surgiu a Polícia de Investigação Criminal, que correspondia a um serviço independente de polícia. Mas só dez anos depois é que deixa de depender da Direção-Geral de Segurança Pública do Ministério do Interior, para passar a depender do Ministério da Justiça.

Aquando da ditadura de Sidónio Pais, a Polícia Cívica passou a constituir uma unificação de todas as polícias portuguesas, que foram reestruturadas e agrupadas na dependência do Ministério do Interior. Contudo, a sua vigência foi curta.

Finalmente, em 1945, tendo por base a necessidade de criar um corpo de polícia moderno especialmente vocacionado para a investigação criminal, nasceu, em Portugal, a atual Polícia Judiciária, com o Decreto-Lei 35042 de 20 de Outubro, que veio substituir a, até então, Polícia de Investigação Criminal. Este novo corpo de polícia estava organicamente integrada no Ministério da Justiça.

É no ano de 1958 que a Polícia Judiciária inaugura novas instalações, em Lisboa, na Rua Gomes Freire, que se viriam a tornar na sua nova sede, construídas com recurso a mão-de-obra prisional.

Após o 25 de Abril, mais precisamente no ano de 1977, a Polícia Judiciária sofreu a sua primeira grande reestruturação, com o intuito de acompanhar as novas realidades sociais, em particular, o novo paradigma de criminalidade, o que acarretou um aumento dos seus poderes no âmbito da investigação criminal.

Nos últimos anos, a Polícia Judiciária sofreu complexificação das suas funções e uma especialização técnico-científica acentuada, provocada, em parte, pela entrada de Portugal na União Europeia, em 1986, que trouxe novas formas de criminalidade e

um incremento do volume de processos. Inicialmente, a Polícia Judiciária não estava preparada para dar resposta ao número de processos existentes. Consequentemente, os processos arrastaram-se durante anos e provocaram um grande atraso na justiça portuguesa.

O início do milénio trouxe consigo, também, uma grande reforma da estrutura policial nacional, com a aprovação da primeira Lei de Organização de Investigação Criminal. A Polícia Judiciária sofreu, então, a sua segunda grande reestruturação.

É em 2008, com a Lei 49/2008, de 27 de Agosto que a Polícia Judiciária volta a ser reestruturada, através da entrada em vigor de uma segunda Lei de Organização de Investigação Criminal, que vem expressamente revogar a anterior.

Ao longo de mais de 60 anos, a Polícia Judiciária sobreviveu às vicissitudes históricas. Representa, aos olhos do cidadão comum, a face visível da ordem e do bem, a derradeira esperança na reposição da legalidade e no restabelecimento dos níveis de credibilidade necessários à plena afirmação da justiça junto da comunidade. É pois, indispensável a existência de um corpo como a Polícia Judiciária para garantir o funcionamento do sistema de justiça criminal.

ii. Orgânica

A Polícia Judiciária é um corpo de polícia altamente especializado, dotada dos melhores e mais bem preparados operacionais. A nível funcional está hierarquicamente organizada na dependência do Ministério da Justiça.

A Lei orgânica da Polícia Judiciária, Lei 37/2008 de 6 de Agosto, dedicou o seu Título II à estrutura, orgânica e serviços da Polícia Judiciária.

Com o auxílio do organograma da Polícia Judiciária, correspondente à Figura 1 dos Anexos, podemos constatar que esta polícia se estrutura verticalmente, compreendendo a Diretoria Nacional, diretorias e os departamentos de investigação criminal.

A Diretoria Nacional compreende os mais variados órgãos e serviços, a saber:

- a. Diretor nacional e Diretores nacionais-adjuntos. O Diretor nacional deve orientar e coordenar superiormente a Polícia Judiciária e dirigir a Diretoria Nacional. A ele, compete-lhe coordenar a articulação da Polícia Judiciária com as forças e serviços de segurança, em matéria de criminalidade organizada, atribuir as competências de investigação criminal entre as unidades orgânicas, presidir o Conselho Superior da Polícia Judiciária e propor ao Ministro da Justiça medidas com vista a reforçar a eficácia no combate à criminalidade.
- b. Conselho Superior da Polícia Judiciária. Corresponde a um órgão de apoio ao diretor nacional, de carácter meramente consultivo. Na sua composição, é integrado por membros natos e membros eleitos. Tem como atribuições dar parecer sobre assuntos com relevo para a Polícia Judiciária, pronunciar-se sobre os projetos legislativos que respeitem a esse órgão de polícia criminal, apresentar sugestões sobre medidas com vista à melhoria das condições sociais e de trabalho do pessoal da Polícia Judiciária, entre outras.
- c. Escola da Polícia Judiciária, que corresponde ao antigo Instituto Superior de Polícia Judiciária, organismo especializado na formação profissional dos seus operacionais. Para além disso, ainda desenvolve alguma investigação, assim como promove e divulga conhecimentos no âmbito das ciências criminais e judiciais.
- d. Unidade de Prevenção e Apoio Tecnológico.
- e. Unidade de Informação Financeira.
- f. Unidade de Planeamento, Assessoria Técnica e Documentação.
- g. Unidades Nacionais, que ainda se subdividem em:
 - (i) Unidade Nacional Contra-Terrorismo;
 - (ii) Unidade Nacional de Combate à Corrupção;
 - (iii) Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes.
- h. Unidades Territoriais, regionais e locais.
- i. Unidades de Apoio à Investigação Criminal, que também se subdividem em:
 - (i) Unidade de Informação de Investigação Criminal;
 - (ii) Unidade de Cooperação Internacional;
 - (iii) Laboratório de Polícia Científica, competente para a realização de perícias forenses;

(iv) Unidade de Telecomunicações e Informática.

j. Unidades de Suporte, que compreendem:

(i) Unidade de Administração Financeira, Patrimonial e de Segurança, que tem como função primordial preparar e propor o orçamento e o plano de investimento;

(ii) Unidade de Recursos Humanos e Relações Públicas;

(iii) Unidade de Perícia Financeira e Contabilística;

(iv) Unidade Disciplinar e de Inspeção.

iii. A Polícia Judiciária como órgão de polícia criminal

Os órgãos de polícia criminal são as *entidades e os agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou outros determinados pelo Código do Processo Penal*¹⁵.

Na opinião de alguns autores¹⁶, estes não se enquadram na categoria de sujeitos processuais, constituindo meros participantes processuais. Pelo contrário, há quem defenda¹⁷ que são verdadeiros sujeitos processuais. Em nosso entender, estamos perante sujeitos processuais, uma vez que estes apenas contribuem para o desenrolar do processo, contudo, não têm poderes de iniciativa, nem de decisão no que ao processo diz respeito.

A Polícia Judiciária é um órgão de polícia criminal de competência genérica, tal como a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. Todos os restantes órgãos de polícia criminal têm competência específica.

Em geral, a polícia tem como domínio próprio a prevenção da criminalidade. Em particular, a Polícia Judiciária foi especialmente criada para auxiliar na administração da justiça, tendo como missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover ações de prevenção, detecção e investigação da sua

¹⁵ Art. 1º, n.º 1 do Código do Processo Penal

¹⁶ *Vide* SILVA, Germano Marques da - «Direito Processual Penal Português, Noções Gerais, Sujeitos Processuais e Objecto», Vol. I, Lisboa, 2013 e FERREIRA, Manuel Cavaleiro de - «Curso de Processo Penal», Vol. I, 1981.

¹⁷ *Vide* PIMENTA, José da Costa - «Introdução ao Processo Penal», Coimbra, 1989;

competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes, tal como estabelece a Lei de Organização da Investigação Criminal¹⁸.

A Polícia Judiciária é o único órgão policial competente para coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação de certos tipos de crimes graves, cuja investigação se pressupõe complexa. Está aqui em causa a competência reservada da Polícia Judiciária¹⁹, que não pode ser deferida a outros órgãos de polícia criminal, de que iremos abordar em breve.

Há quem defenda uma integração da Polícia Judiciária noutras estruturas estatais, como na da Polícia de Segurança Pública, ou seja, uma fusão das polícias. Em contraposição, outros autores²⁰ contra-argumentam que se a Polícia Judiciária fosse incorporada na Polícia de Segurança Pública, caracterizada pela sua elevada hierarquização, ficando sujeita à sua rigidez hierárquica, a eficiência da investigação criminal complexa seria bem mais reduzida. Luís Andrade²¹ vai mais além, considerando que a fusão da Polícia Judiciária com outras forças policiais seria como ter um “*crime de lesa-pátria*”.

A investigação criminal elevada ao seu expoente máximo carece de uma total e absoluta independência e autonomia a todos os níveis. Só assim poderá enfrentar os elaborados *modus operandi*, utilizados pela mais desenvolvida criminalidade, que hoje não conhece fronteiras. Como tal, é importante manter a Polícia Judiciária afastada por completo de qualquer influência política.

iv. Lei Orgânica da Polícia Judiciária

A Polícia Judiciária norteia a sua atuação através do obediência a alguns diplomas, a saber, a sua própria lei orgânica, aprovada pela Lei 37/2008 de 6 de Agosto, e a Lei de

¹⁸ Art. 3º, n.º 4 da Lei de Organização da Investigação Criminal.

¹⁹ Art. 7º da Lei de Organização da Investigação Criminal.

²⁰ ANDRADE, Luís - «Fundir a PJ com as outras polícias seria crime de lesa pátria», *in Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010.

²¹ Militar na reserva, especialista na área da Segurança Interna. Vide ANDRADE, Luís - «Fundir a PJ com as outras polícias seria crime de lesa pátria», *in Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010, p. 31.

Organização da Investigação Criminal, com destaque para o seu artigo 7º, que delimita a sua competência reservada.

Antes de mais, a Lei Orgânica da Polícia Judiciária veio atualizar e adequar a estrutura orgânica deste órgão de polícia, volvidos oito anos desde a publicação da anterior Lei Orgânica²², de forma a promover uma melhor adaptação às novas formas de criminalidade.

A Polícia Judiciária é legalmente definida como um *corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Justiça, sendo um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa*²³.

Tem por missão *coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover ações de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes*²⁴.

No que à coadjuvação prestada às autoridades judiciárias respeita, no seguimento dos artigos 55º, n.º 1, 270º, n.º 1 e 290º, n.º 2, todos do Código de Processo Penal, também o artigo 3º da Lei Orgânica da Polícia Judiciária impõe um dever, que recai sobre esta, de coadjuvar as autoridades judiciárias em processos em que estejam em causa crimes cuja competência para a detecção e investigação lhe pertença. Mais adiante iremos desenvolver com maior pormenor esta temática, pelo que nos guardamos para o momento próprio.

Quanto à investigação criminal propriamente dita, mais concretamente a nível interno, o n.º 1 do artigo 5º da Lei Orgânica da Polícia Judiciária remete para a Lei de Organização da Investigação Criminal, que no seu artigo 7º estabelece a competência da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal. Deste modo, a Polícia Judiciária tem, por um lado, competência reservada para crimes de maior complexidade, enumerados naquela norma, e tem, por outro, competência para investigar os crimes que lhe sejam cometidos pela autoridade judiciária competente.

Por sua vez, no tocante à cooperação internacional, a Polícia Judiciária deve garantir o funcionamento dos gabinetes nacionais da Interpol e da Europol²⁵.

²² Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de Novembro.

²³ Cfr. artigo 1º da Lei 37/2008 de 6 de Agosto.

²⁴ Cfr. artigo 2º, n.º 1 da Lei 37/2008 de 6 de Agosto.

A Polícia Judiciária tem um duplo dever de cooperação, não só a nível interno, mas também a nível internacional. Desta forma, tem um dever de cooperação, definido nos termos da lei, para com os órgãos judiciais e para com o poder político (cooperação interna vertical), bem como para os restantes corpos policiais nacionais (cooperação interna horizontal) e, ainda, tem um dever de cooperação perante as entidades internacionais (cooperação internacional)²⁶.

Para garantir eficientemente este duplo dever de cooperação, a Polícia Judiciária tem, ao seu dispor, um sistema de informação criminal, de âmbito nacional, que visa proceder ao tratamento e difusão de informação policial.

Entre outras realidades, a Lei Orgânica da Polícia Judiciária, no seu Capítulo III estabelece os direitos e deveres a serem respeitados pelo pessoal deste corpo superior de polícia. Dando especial realce aos princípios fundamentais do cidadão, compete aos investigadores da Polícia Judiciária garantir a vida e a integridade física dos detidos, pautando-se pelo assíduo respeito da honra e dignidade da pessoa humana e atuar sem qualquer tipo de discriminação. Entre outros deveres, esta polícia deve respeitar as exigências feitas quanto à respectiva identificação, quanto aos prazos e tramitação do processo, devendo atuar sempre com a máxima celeridade, sem tal por em causa a necessária eficiência.

No que diz respeito à sua organização, nomeadamente à sua estrutura, órgãos e serviços, a Lei 37/2008 de 6 de Agosto trouxe consigo algumas mudanças. Em primeiro lugar, criou as Unidades Nacionais, com missão especial no combate à criminalidade organizada, em substituição das anteriores Direções Centrais. Foram igualmente criadas outras unidades com diferentes âmbitos de atuação e novas designações, de forma a alcançar uma maior eficiência na prossecução do combate ao crime. Por seu turno, a Escola da Polícia Judiciária, anterior Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais, passou a estar sob a dependência direta da Direção Nacional.

²⁵ Cfr. artigo 5º, n.º 2 da Lei 37/2008 de 6 de Agosto.

²⁶ Vide Capítulo IV.

v. Análise do contributo da Polícia Judiciária na investigação criminal portuguesa

A especial vocação da Polícia Judiciária para a realização da investigação criminal, sobretudo para os crimes mais graves e de maior complexidade, é o que a caracteriza e a torna um corpo superior de polícia criminal, tal como refere a Lei Orgânica da Polícia Judiciária. Efetivamente, não devem existir quaisquer dúvidas relativamente ao facto de que o contributo da Polícia Judiciária na investigação criminal é fulcral para o sucesso do processo criminal e para a prossecução da justiça.

Hoje em dia, para se levar a cabo a investigação criminal são necessários procedimentos de grande complexidade, que requerem uma intervenção cuidada. Deste modo, gasta-se mais para investigar menos. Apesar de resultar, por vezes, em custos excessivos, há menos barreiras para a investigação de um crime, como para a sua prática.

A Polícia Judiciária não é uma polícia de proximidade, contrariamente com o que acontece com a Polícia de Segurança Pública e com a Guarda Nacional Republicana. Logo, o fator humano não constitui a principal carência. Ainda assim, necessita de operacionais de investigação bem preparados, com formação em diversas áreas, de forma a garantir uma abrangência das mais variadas vertentes no combate ao crime. Lamentavelmente, neste domínio, a Polícia Judiciária está carenciada, na medida em que os seus quadros só estão ocupados a 56,3%. Na tentativa de colmatar tal défice, em Março de 2015, a Polícia Judiciária abriu concurso para cento e vinte candidatos ao curso de formação de inspetores estagiários, ao fim de cinco anos sem abrir qualquer concurso. Contudo, a morosidade é lamentável. Hoje, volvido um ano, ainda não tiveram lugar as provas de admissão e, tendo em conta que os candidatos admitidos ainda terão que frequentar o curso de preparação do Instituto Superior de Polícia Judiciária, estou em crer que a Polícia Judiciária só irá ver os seus meios humanos reforçados daqui a uns anos.

Enfim, a investigação criminal é uma atividade dispendiosa, em constante mutação, requerendo uma progressiva modernização. Nessa medida, a Polícia Judiciária deve transparecer uma coesão intrínseca, cuja conduta de cada um dos seus inspetores se reflita no prestígio da instituição que integram. Se visamos atingir uma investigação criminal isenta, imparcial e independente, o Estado e o poder político devem encarar a

Polícia Judiciária como um órgão de investigação criminal por excelência, dando-lhe o devido valor.

As novas ameaças com que o mundo se depara e os novos e constantes desafios exigem que a Polícia Judiciária esteja sempre à altura de adequar as suas capacidades às novas realidades. Como tal, a Polícia Judiciária tem-se vindo a modelar e a criar as condições necessárias a um eficaz combate ao crime.

Antes de mais, a investigação da criminalidade requer conhecimentos específicos, amplos meios técnicos e mobilidade de atuação, dada a especial complexidade, organização e ampliação espacial da atividade criminosa, que não respeita fronteiras. Para fazer face a tais exigências, a Polícia Judiciária tornou-se cada vez mais rigorosa no que ao processo de recrutamento diz respeito, com o intuito de capacitar os seus operacionais para as vicissitudes da investigação contemporânea. Em particular, procura meios humanos altamente qualificados e com formação universitária de base que, posteriormente, receberão formação na Escola da Polícia Judiciária, especializada em investigação criminal e criminologia.

Também em termos de estruturas, modernizou-se, ao adquirir equipamentos sofisticados, possibilitando que cumpra a sua missão de forma mais célere. Pela mesma razão, criou-se o Laboratório de Polícia Científica, preparado para realizar perícias forenses altamente especializadas nos mais variados domínios, designadamente, biologia, toxicologia, física, química, balística, tratamento de documentos, escrita manual e criminalística.

Pela mesma razão, fomentou e continua a fomentar, em crescendo, a comunicação, tanto a nível interno como a nível externo, com outros órgãos de polícia criminal nacionais e com polícias e organizações internacionais, com as quais realiza permutas de informações vitais para a luta contra o crime. Designadamente, criou a Unidade de Cooperação Internacional, para centralizar o intercâmbio de contactos com aquelas instituições.

Em suma, a intervenção da Polícia Judiciária na investigação criminal deve ser entendida como uma mais-valia, dado todo o seu acervo técnico-científico, experiência e saber criminalístico acumulado.

Para melhor compreender o contributo que a Polícia Judiciária oferece à investigação criminal portuguesa, parece-nos relevante conhecer os resultados práticos da sua atuação. Seguidamente iremos analisar algumas estatísticas, espelhadas em algumas tabelas e gráficos, em anexo.

Começando por analisar a eficiência deste corpo superior de polícia, é preciso fazer uma relação entre quantos casos novos surgem, quantos aguardam decisão e quantos são resolvidos pela Polícia Judiciária. Tanto a Figura 2, como a Figura 3 ilustram essa mesma realidade, entre os anos de 1993 e 2014.

Observando pormenorizada e simultaneamente o gráfico e a tabela acima mencionados, podemos notar um decréscimo generalizado, ao longo do tempo, da quantidade de processos entrados, pendentes e findos, atingindo o seu ponto mais baixo em 2002.

O número de processos pendentes é sempre inferior ao número de processos entrados e findos. Quanto a estes, o seu número ultrapassa os processos entrados, desde 1993 até 2002. Em 2003 e 2004, verifica-se um aumento dos processos entrados, face aos processos findos. Desde então até 2014, não se verifica qualquer constante, já que a relação entre processos entrados e findos vai sempre oscilando.

Em conclusão, podemos considerar que o contributo da Polícia Judiciária é visível, pois, apesar da diferença não ser significativa, na maior parte do tempo, os processos findos superam os processos entrados, o que mostra a mais-valia do trabalho deste órgão de polícia criminal, dado que consegue fazer face à criminalidade, cuja investigação lhe compete.

Também com o intuito de analisar o contributo da Polícia Judiciária na investigação criminal, usámos como suporte a Figura 4, da qual consta um gráfico percentual demonstrativo da taxa de eficácia daquele órgão de polícia criminal polícia, a nível nacional.

O gráfico não é ininterrupto, contendo alguns lapsos temporais. Mesmo assim, os resultados não são muito discrepantes, de uns anos para os outros. Nele está plasmado o contributo positivo da Polícia Judiciária, uma vez que a percentagem de processos por ela resolvidos, em Portugal, é sempre superior a 60%.

Todos estes dados estatísticos são mais uma prova de que a investigação criminal portuguesa carece de um corpo de polícia ao nível da polícia judiciária.

CAPÍTULO IV– Cooperação policial

Adoptando a categorização de Manuel Monteiro Guedes Valente, neste capítulo iremos analisar a cooperação policial interna e internacional. Quanto à cooperação interna, é necessário distinguir a cooperação policial vertical da cooperação policial horizontal.

i. Cooperação policial interna

i.i. Cooperação policial interna vertical

Antes de mais, é preciso ter em consideração que a cooperação policial interna vertical caracteriza-se por ser desenvolvida entre as polícias e o poder político ou entre aquelas e os órgãos judiciais. Dado as limitações inerentes a um trabalho como este, teremos que nos concentrar naquilo que consideramos ser mais relevante para a nossa temática. Deste modo, não abordaremos a relação entre as polícias e o poder político. Ao invés, focar-nos-emos na relação entre as polícias e os órgãos judiciais, isto é, com os tribunais e com o Ministério Público.

i.i.i. A dependência da Polícia Judiciária face às autoridades judiciárias

No âmbito do processo penal, a Polícia Judiciária, na qualidade de órgão de polícia criminal, tem um dever de coadjuvação para com as autoridades judiciárias. Segundo o artigo 2º, n.º1 da Lei de Organização da Investigação Criminal, a direção da investigação criminal é da competência da autoridade judiciária responsável por cada fase do processo. Começemos por analisar a fase de inquérito.

Em particular, é ao Ministério Público a quem cabe a direção exclusiva do inquérito, como resulta do artigo 263º, n.º 1 do Código de Processo Penal, o que implica, também, competências de investigação criminal. A direção do inquérito foi-lhe atribuída enquanto órgão autónomo de administração da justiça, constitucionalmente incumbido do exercício da ação penal. O Ministério Público é um corpo de magistrados, dotados de elevado grau de autonomia perante os demais poderes do Estado, mas organizado internamente através de uma estrutura hierarquizada. São estas características que permitem, a este órgão, dirigir o inquérito e enfrentar os desafios colocados pela criminalidade atual. A direção do inquérito, levada a cabo

pelo Ministério Público, destina-se a assegurar a idoneidade e a objetividade desta fase processual. Visa, também, garantir a validade da prova indiciária recolhida, bem como os direitos, liberdades e garantias de todos os cidadãos intervenientes no processo.

Se a direcção do inquérito pertence exclusivamente ao Ministério Público, só ele deve definir os atos a praticar, em ordem *a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas*²⁷. Ressalvam-se os atos de inquérito, enumerados nos artigos 268º e 269º do Código de Processo Penal, nos quais se põem em causa direitos fundamentais dos cidadãos, cuja competência pertence ao juiz de instrução.

Também a criação do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e dos vários Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) contribuem para o sucesso da investigação criminal, uma vez que são órgãos de coordenação, prevenção e direcção da investigação da criminalidade. Estes departamentos permitem que os magistrados, que se dedicam à investigação criminal complexa, beneficiem de um enquadramento hierárquico adequado, que fortalece a sua posição, enquanto dirigentes do inquérito.

Note-se que, regra geral, o Ministério Público deve dirigir a investigação, em vez de a executar, visto que, para além de não dispor dos meios adequados a uma investigação criminal, é muito importante respeitar o distanciamento necessário, que os procuradores devem ter relativamente a um processo, de forma a garantir a sua objectividade. Mais à frente iremos abordar certos casos que constituem a excepção à regra.

Assim, a investigação criminal só pode ser realizada com sucesso pelo detentor de certas técnicas e saberes, bem como dos meios humanos e logísticos adequados, que o Ministério Público claramente não possui. Evidentemente, referimo-nos aos órgãos de polícia criminal, com destaque para a Polícia Judiciária, que executam a estratégia de investigação delineada pelo Ministério Público. O n.º 1 do artigo 55º do Código de Processo Penal estabelece que *compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciais com vista à realização das finalidades do processo*. Para que não suscite confusões, o órgão coadjuvado deve definir as tarefas a serem

²⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 262º do Código de Processo Penal.

desempenhadas pelo órgão coadjuutor, estabelecendo, simultaneamente, alguns limites materiais da coadjuvação. O legislador processual penal veio, no n.º 2 do artigo 270º do Código do Processo Penal, estipular esses mesmos limites, vedando certos atos aos órgãos de polícia criminal.

i.i.ii. O passado entre Ministério Público e a Polícia Judiciária

Tal como os modelos de investigação criminal foram variando ao longo da história, também a relação entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária nem sempre foi como hoje a conhecemos.

Por isso, cumpre retroceder ao ano de 1945, aquando da criação da Polícia Judiciária. Até esse ano, com o Código de Processo Penal de 1929 em vigor, era o juiz quem tinha competência para dirigir a maioria das fases do processo, nomeadamente, era a ele quem competia dirigir a fase de instrução preparatória, uma fase preliminar da investigação criminal, a fase de instrução contraditória, que cominava com a dedução da acusação ou com o arquivamento do processo, bem como a fase do julgamento.

No mesmo ano em que a Polícia Judiciária nasceu, o Código do Processo Penal português foi alvo de revisão, por força do Decreto-lei n.º 35007, de 13 de Outubro de 1945, que entregou à magistratura do Ministério Público a função de dirigir a investigação criminal na fase da instrução preparatória, passando a controlar a actividade da Polícia Judiciária. Davam-se os primeiros passos do Ministério Público como detentor da acção penal e orientador da actividade dos órgãos de polícia criminal.

Porém, a Polícia Judiciária tinha algumas regalias que lhe permitia ter uma actuação concorrente com a do Ministério Público, uma vez que aquela, em certos crimes, tinha competência exclusiva para desenvolver a investigação, durante a fase de instrução preparatória. Para além disso, nas comarcas de Lisboa, Porto e Coimbra, pertenciam-lhe funções efetivas de instrução e mesmo de arquivamento da instrução preliminar, partilhando tarefas que são próprias do Ministério Público. A este apenas cabia acusar ou reenviar à Polícia Judiciária a instrução. Vivenciou-se, desta forma, até ao ano de 1972, uma subordinação do Ministério Público a este corpo de polícia criminal.

Posteriormente, com a publicação do Decreto-lei 185/72, repôs-se o poder do juiz de

instrução, que voltou a presidir a própria fase da instrução preparatória. Porém, na realidade nada mudara.

Na verdade, só com o Decreto-lei 605/75 surgiu a fase de inquérito policial, que substituía as fases de instrução preliminar e instrução contraditória, nos crimes com pena de prisão igual ou inferior a três anos, que ficou a cargo do Ministério Público. Mas apenas em 1977 o sistema se consolidou, sendo retirado à Polícia Judiciária o poder de arquivar os autos, restituindo-o ao Ministério Público, passando este a ser o detentor da ação penal. Além disso, à Procuradoria-Geral da República foi atribuído um poder de fiscalização.

Desta forma, iniciou-se uma luta pelo controlo efetivo da investigação criminal. Todavia, o Código de Processo Penal de 1987 clarificou a situação e atribuiu ao Ministério Público a fase do inquérito. É, do mesmo modo, criada a fase de instrução, na incumbência do juiz. Mas este novo diploma não se ficou por aqui no que às inovações da investigação criminal respeita, na medida em que veio, pela primeira vez, referir expressamente que os órgãos de polícia criminal, nos quais a Polícia Judiciária se incluía, atuam no processo penal sob a direção e na dependência funcional das autoridades judiciárias.

i.i.iii. O atual relacionamento entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público É sobretudo no inquérito que o relacionamento entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público suscita maior relevância. Optimizar esta relação na fase do inquérito significa privilegiar um diálogo institucional.

Quando a Polícia Judiciária exerce funções no processo, especificamente no inquérito, atua *sob a direção das autoridades judiciárias e na sua dependência funcional*, tal como dispõem os artigos 56º e 263º, n.º 2 do Código de Processo Penal.

Assim, no ordenamento português, as relações dos órgãos de polícia criminal com as autoridades judiciárias seguem um modelo de dependência funcional²⁸, mas, simultaneamente, de autonomia orgânica.

Começamos por analisar a dependência funcional. Esta não prejudica a organização hierárquica dos órgãos de polícia criminal. Os órgãos de polícia criminal ficam, assim, subjugados a duas dependências distintas, mas quando atuam no processo,

²⁸ Arts. 56º e 263º do Código do Processo Penal.

funcionam como órgãos de administração da justiça. O conceito de dependência funcional visa pôr em relevo o esquema organizacional que rege o relacionamento entre autoridades judiciárias e os órgãos de polícia criminal. Ou seja, naquela tarefa coadjuvatória atribuída aos órgãos de polícia criminal, a cooperação que lhes é exigida só existe enquanto eles exerçam aquelas funções processuais penais, pois a dependência não se refere a qualquer aspecto orgânico das polícias.

Gomes Canotilho e Vital Moreira²⁹ defendem que “*o direito à coadjuvação se analisa em três aspectos: (a) os tribunais³⁰ têm o direito de solicitar a ajuda das demais autoridades; (b) as autoridades têm o dever de prestar a ajuda solicitada; (c) a ajuda deve ser prestada nos termos indicados pelo interessado*”.

Por sua vez, a autonomia orgânica decompõe-se em autonomia técnica, que *assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados³¹*, e em autonomia táctica, que *consiste na escolha do tempo, lugar e modo mais adequados à prática dos atos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal³²*.

Os métodos e conhecimentos utilizados no âmbito da autonomia técnica devem ter como assente que a verdade material não é um bem absoluto, que se deve obter a qualquer custo. Pelo contrário, este cede perante outros valores e bens jurídicos superiores. Como é o caso da dignidade da pessoa humana.

De qualquer forma, a existência de tal autonomia orgânica não prejudica, de forma alguma, a direção do inquérito, já que o reconhecimento desta autonomia não é sinónimo de o Ministério Público ser privado de qualquer tipo de informação que lhe permita perceber a razão de se ter adoptado certas diligências, em detrimento de outras.

Ao fim ao cabo, o legislador tentou evitar que fosse o Ministério Público a determinar em concreto qual será o agente que irá proceder às diligências investigatórias. O próprio n.º 5 do artigo 2º da Lei de Organização da Investigação Criminal dispõe que *as investigações e os atos delegados pelas autoridades judiciárias são realizados*

²⁹ Artigo 202º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4ª Edição revista, 2014, Coimbra Editora, pp. 510.

³⁰ *Máxime* autoridades judiciárias

³¹ *Vide* artigo 2º, n.º 6 da Lei de Organização da Investigação Criminal.

³² *Ibidem*.

pelos funcionários designados pelas autoridades de polícia criminal para o efeito competentes, no âmbito da autonomia técnica e tática necessária ao eficaz exercício dessas atribuições. Repare-se que, assim se reiteram os princípios da separação de funções, do respeito pela hierarquia das polícias e o do respeito pela autonomia técnica e tática.

i.i.iv. Poderes de direção do MP. Detentor formal do inquérito

Parece-nos fundamental analisar a forma como a direção do inquérito, por parte do Ministério Público, se materializa.

Especificamente, o Ministério Público pode delegar a realização de diligências, dispor material e juridicamente da investigação, no sentido de emitir diretivas e instruções relativamente à forma como se realizam as investigações, deve acompanhar os vários atos praticados e fiscalizá-los e avocar o inquérito, a todo o tempo.

Mais concretamente, Cunha Rodrigues e Germano Marques da Silva³³ entendem que os poderes de direção do Ministério Público face aos órgãos de polícia criminal, se traduzem em: exigir a comunicação da notícia do crime no mais curto espaço de tempo, que não exceda 10 dias (artigos 243º, n.º 3, 245º e 248º), avocar o inquérito a qualquer momento e devolvê-lo a outra entidade, caso se mostre necessário (artigo 263º), emitir diretivas, ordens e instruções sobre o modo processual de realização da investigação criminal (artigos 53º, n.º 2, alínea b), 262º, 263º, 270º e 290º, n.º 2), apreciar o resultado das investigações, fiscalizar, a todo o tempo, o modo de realização da investigação pelos órgãos de polícia criminal (artigos 263º e seguintes)³⁴.

Em particular, o poder de avocar concretiza-se na possibilidade de o Ministério Público, assumindo o papel de dirigir o inquérito, a todo o tempo, avocar a si o processo, fiscalizar o seu andamento e legalidade e dar instruções específicas sobre a realização de quaisquer atos³⁵. Caso o entenda necessário, pode mesmo executar diretamente os atos, adotando o controlo efetivo da investigação. Todavia, só deve fazer uso dessa faculdade quando o interesse público o exigir. Quer isto dizer que, a

³³ Em SILVA, Germano Marques da - «Direito Processual Penal Português, Noções Gerais, Sujeitos Processuais e Objecto», Vol. I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 259.

³⁴ Todos os artigos pertencem ao Código de Processo Penal.

³⁵ Art. 2º, n.º7 da Lei de Organização da Investigação Criminal.

palavra final, em matéria de investigação, na fase do inquérito, é sempre do Ministério Público.³⁶

Por sua vez, tal como referido, o Ministério Público, no desempenho das suas funções de autoridade judiciária, tem o poder de conferir encargos à Polícia Judiciária, nomeadamente, o n.º1 do artigo 270º do Código do Processo Penal permite que aquele incumba os órgãos de polícia criminal de realizarem quaisquer diligências e investigações, na fase de inquérito. O n.º4 da norma vai mais longe, ao permitir que o Ministério Público faça tal delegação, por meio de um despacho de natureza genérica, que se limite a indicar os tipos de crime ou os limites das penas aplicáveis aos crimes em investigação, independentemente de estarmos perante criminalidade simples ou complexa.

Assim, numa primeira fase, o magistrado do Ministério Público procede à mera indicação dos crimes em causa e dos limites das penas aplicáveis aos mesmos. Numa segunda fase, delega a competência investigatória ao órgão de polícia criminal competente. Este, ao receber o processo e conhecer o seu conteúdo, vai delinear a estratégia necessária a uma investigação eficaz. Deste modo, estamos perante uma autonomia dos órgãos de polícia criminal, que levanta algumas dúvidas, nomeadamente na opinião de António Marques Ferreira Calado, é imprescindível uma “compreensão global da investigação, para que se crie a convicção de que tudo foi feito corretamente. Isto é, que a investigação se desenvolveu de forma objectiva, imparcial, proporcional e isenta.”³⁷.

Esta norma é muito discutida doutrinariamente, pois vem permitir que os órgãos de polícia criminal conduzam a investigação criminal segundo a sua conveniência, apesar de sempre pautados por critérios de legalidade. Note-se que não existem disposições legais que estabeleçam critérios de atuação dos órgãos de polícia criminal. Nesse sentido, a investigação criminal é, ao mesmo tempo, uma técnica, pois corresponde a um conjunto de procedimentos que visam atingir um certo resultado, e

³⁶ “...Todas as entidades policiais podem, autonomamente, proceder ao inquérito, enquanto o Ministério Público o não avoque. Avocando-o, o Ministério Público passa a ter a plenitude dos poderes, podendo requisitar àquelas a realização de diligências que julgue necessárias.”, Cfr. CUNHA, José Manuel Damião da - «O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal», Porto, 1993, p. 57.

³⁷ Vide CALADO, António Marques Ferreira - «Legalidade e Oportunidade na Investigação Criminal», Coimbra, 2009, p. 127.

por outro lado, uma arte, pois varia consoante a habilidade e aptidão dos seus intervenientes, particularmente do trabalho da polícia.

Por conseguinte, urge saber quais são os juízos em que o Ministério Público se baseia para delegar genericamente a investigação nos órgãos de polícia criminal? Como sabemos, o Ministério Público tem a direção formal e material do Inquérito. Embora a investigação criminal deva ser dirigida por uma autoridade judiciária, muitas das vezes, esta direção é meramente formal. Muitos autores falam num problema de *policialização da investigação criminal*³⁸.

Nos crimes de competência reservada da Polícia Judiciária e naqueles que lhe forem delegados pelo Procurador-Geral da República, é este órgão de polícia que acaba por iniciar e conduzir o inquérito. Apesar de ser o Ministério Público o detentor formal da competência para dirigir o processo penal, não raras vezes o processo só é enviado ao magistrado competente, findas as diligências consideradas suficientes pela Polícia Judiciária. Esta elabora um relatório final, a partir do qual o Ministério Público se baseia para proferir o seu despacho de acusação ou de arquivamento. Nos casos de criminalidade complexa, a articulação é feita através de contacto direto ou mediante a elaboração de relatórios intercalares. Esta distinção na forma de atuação, consoante se esteja perante uma criminalidade simples ou complexa vai ao encontro do entendimento de Euclides Dâmaso Simões³⁹, Procurador-geral distrital de Coimbra, que defende uma diferenciação, conforme estejamos perante *criminalidade bagatelar ou de massas* ou perante criminalidade grave e complexa. No primeiro caso, a direção da investigação pode exercer-se de forma mais distanciada. Enquanto que na segunda situação, o *Ministério Público deve adoptar uma postura mais interventiva*, sem desrespeitar a autonomia técnica e tática dos órgãos de polícia criminal.

Ainda assim, a conduta da Polícia Judiciária é controlada a nível interno e externo. O controlo disciplinar interno é feito pelos superiores hierárquicos, que, quando tal se revele necessário, têm o poder de instaurar os devidos processos disciplinares aos seus

³⁸ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes - «Teoria Geral do Direito Policial», 4ª edição, Coimbra, 2014, pp. 369 a 490; BRAZ, José - «O Ministério Público e a policialização da investigação criminal», in *Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010, pp.59 a 61;

³⁹ Vide SIMÕES, Euclides Dâmaso - «Direção e execução de investigação criminal no quadro do Estado de Direito (contributos para uma melhor sintonia)», in 2º Congresso de Investigação Criminal, Coimbra, 2010, pp. 319 a 330.

subordinados. Por sua vez, a nível externo, o controlo deste órgão de polícia criminal é feito pelo Ministério da Justiça. De acordo com o artigo 16º da Lei de Organização da Investigação Criminal, *o Procurador-Geral da República fiscaliza superiormente a atividade processual dos órgãos de polícia criminal, no decurso do inquérito*, quando tal se justificar. Por outro lado, a atividade dos órgãos de polícia criminal é concretamente fiscalizada pelo Procurador titular do processo, na fase de inquérito. Ao juiz compete-lhe a fiscalização nas fases subsequentes.

Para Carlos Pinto de Abreu⁴⁰ este controlo é insuficiente, já que a nível disciplinar interno e externo sobra uma larga área cinzenta de livre atuação da Polícia Judiciária. Segundo o autor António Marques Ferreira Calado, a solução passaria pela criação de critérios legais, que determinassem as situações em que tal delegação seria legítima. Na opinião de José Miguel Júdice, antigo bastonário da Ordem dos Advogados, *“a situação atual é marcada por confusão de funções, falta de definição de poderes e contradições”*⁴¹. Segundo este autor, em Portugal, a investigação criminal tem demasiados intervenientes possíveis: Ministério Público, Polícia Judiciária, Polícia Judiciária Militar, Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana. José Miguel Júdice defende que são essenciais profundas reformas, que passem por clarificar a dependência hierárquica, funcional e disciplinar da Polícia Judiciária, em relação ao Ministério Público, e por centralizar as competências de investigação criminal num só órgão de polícia criminal, a Polícia Judiciária.

i.ii. Cooperação policial interna horizontal

A cooperação policial interna horizontal é aquela que se desenvolve entre os vários corpos de polícia nacionais.

Apesar das respectivas leis orgânicas de cada polícia, bem como a Lei de Organização da Investigação Criminal especificarem as competências correspondentes a cada um

⁴⁰ *In Revista: Polícia e Justiça* N.º 8 (Julho-Dezembro 2006), Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais, III Série, Coimbra Editora.

⁴¹ JÚDICE, JOSÉ MIGUEL - « A investigação criminal: juiz, MP o PJ?», *in* Revista da Ordem dos Advogados, Ano 64, Lisboa, Novembro 2004, p. 36.

dos órgãos de polícia criminal, o conflito de competências entre as várias polícias subsiste.

Nomeadamente, o facto de a Polícia Judiciária se encontrar sob a égide do Ministério da Justiça, enquanto a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana dependem hierarquicamente do Ministério da Administração Interna, fomenta um maior distanciamento entre estes órgãos de polícia criminal.

A Lei de Organização da Investigação Criminal estabelece, no seu artigo 10º o dever de cooperação, segundo o qual *os órgãos de polícia criminal cooperam mutuamente no exercício das suas atribuições*. Este dever pressupõe a permuta de informações sobre uma pessoa ou sobre um crime, sempre que um dos órgãos de polícia criminal o solicite ou esteja no âmbito da sua competência específica ou reservada. Este dever é garantido pelo Sistema Integrado de Informação Criminal, previsto na alínea c) do artigo 15º da Lei de Organização da Investigação Criminal, que assegura a partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal, permitindo uma permuta entre os vários sistemas de informação de cada uma das polícias.

Outro sistema existente é o Sistema de Coordenação Operacional, um dos principais mecanismos de cooperação específicos que visa assegurar a articulação entre os órgãos de polícia criminal de competência genérica, a Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária e Guarda Nacional Republicana, garantindo uma aperfeiçoada coordenação operacional e uma conseqüente maior eficácia na sua ação. Este sistema abarca todas as áreas da criminalidade, salvo os crimes relacionados com o tráfico e consumo de estupefacientes.

Em particular, no que respeita à Polícia Judiciária, o artigo 6º da Lei 37/2008 de 6 de Agosto, que aprovou a sua orgânica, impõe-lhe também um dever de cooperação nos termos da lei. Logo de seguida, o artigo 7º desta mesma lei, estipula um dever de cooperação internacional, que recai sobre a Polícia Judiciária. Desta forma, a este órgão de polícia criminal cabe um duplo dever de cooperação.

O nosso país apresenta a peculiaridade de existirem diversos corpos de polícia, dependentes de Ministérios diferentes, o que constitui um dos obstáculos à cooperação policial. Para amenizar eventuais quezílias, existe o Conselho

Coordenador da Investigação Criminal, composto pelo Ministério da Justiça, Ministério da Administração Interna, Diretores da Polícia Judiciária e da Polícia de Segurança Pública, bem como pelo Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana.

ii. Cooperação policial internacional

Na era de globalização em que vivemos, a criminalidade organizada tem-se revelado cada vez mais transnacional. As organizações criminosas têm perfeita consciência de que quanto maior for o número de fronteiras transpostas, menores são as probabilidades de serem detetadas pelas autoridades.

Como tal, para combater a criminalidade e conduzir à sua investigação, é necessário transpor fronteiras. É com base nesta realidade que se torna vital manter uma estreita cooperação a nível internacional, uma vez que, só se a investigação criminal funcionar em rede e for dotada de mecanismos de atuação conjunta e céleres, se obterão resultados satisfatórios. Contudo, são visíveis as dificuldades inerentes a uma cooperação policial internacional. Em primeiro lugar, a legislação varia de país para país. Adicionalmente, existem múltiplos organismos europeus com âmbito de atuação internacional, dispersos geograficamente, o que provoca a descentralização da informação criminal. De notar, também, a inerente complexidade que acarreta acompanhar a criminalidade, que se desenvolve freneticamente, a par e passo, com as novas tecnologias.

O desenvolvimento da cooperação policial internacional é, assim, um dos maiores desafios da União Europeia: o desenvolvimento da União Europeia como espaço de liberdade, segurança e justiça. Pretende-se, ao mesmo tempo, conciliar a liberdade de circulação com a segurança, na medida em que um espaço sem fronteiras internas pressupõe a criação de mecanismos capazes de combater os que se aproveitam desta liberdade para ameaçar a segurança dos cidadãos. Esta problemática não poderia ser mais atual, dado os mais recentes acontecimentos que colocaram em alerta toda a União Europeia, como foram os atentados em França, em Novembro de 2015, e os atentados de Bruxelas, em Março de 2016. É evidente o papel crucial que o reforço da cooperação policial em matéria penal assume nos dias de hoje. Sem a existência de uma cooperação entre as várias polícias dos Estados-membros da União Europeia,

torna a tarefa de combater eficazmente a criminalidade organizada transnacional impraticável.

ii.i. Enquadramento histórico

Torna-se importante conhecer o enquadramento histórico que conduziu à realidade em que vivemos hoje em dia. Para tal, não nos podíamos olvidar de referenciar o Acordo de Schengen, que trouxe consigo algumas mudanças na Europa.

O Acordo de Schengen foi assinado, em 1985, por alguns países europeus, bem como a sua Convenção de Aplicação, mas esta já só no ano de 1990. Foi assim que se estabeleceu uma política de abertura das fronteiras e de livre circulação de pessoas, entre os países signatários, criando-se, desta forma, um espaço sem controlo nas fronteiras internas dos seus Estados membros. O objetivo era criar um mercado único e, para tal, foi necessário abolir as barreiras que entravavam o comércio livre e a livre circulação entre os países da Europa. Desta forma, dentro dos países signatários, as pessoas, bens, serviços e capitais podem circular livremente, como se de um só país se tratasse. Concretamente, Portugal aderiu ao Acordo em 1991. Posteriormente, em 1997, o Acordo de Schengen passou a fazer parte do quadro institucional e jurídico da União Europeia, por força do Tratado de Amsterdão.

Este Acordo foi, sem dúvida, um marco para a vida na Europa, facilitando a vida das pessoas em muitos aspectos, mas, por outro lado, veio dificultar o controlo da criminalidade. A Convenção de Aplicação do Acordo Schengen faz algumas exigências relativamente à cooperação policial, particularmente, impõe uma obrigação de assistência mútua entre os serviços policiais e uma permuta de informações⁴². Para além disso, conferiu aos órgãos policiais europeus o direito de perseguição transfronteiriça⁴³, o que representa uma exceção ao princípio da territorialidade da ação policial.

Mais tarde, a 7 de Fevereiro de 1992, assinou-se o Tratado de Maastricht, que veio consagrar a interligação entre a livre circulação e a segurança. Foi com este Tratado que nasceu o terceiro pilar da União Europeia, referente à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos. Em 1996, com o Tratado de Amsterdão, o terceiro

⁴² Cfr. Artigos 39º e 46º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

⁴³ Cfr. Artigos 41º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

pilar sofreu algumas alterações, entre as quais se destaca o facto de a cooperação ter passado a abranger somente matéria penal.

ii.ii. Lei da cooperação judiciária internacional

A Lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal⁴⁴, Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto, abrange diversas formas de cooperação judiciária internacional, nomeadamente o auxílio judiciário mútuo em matéria penal⁴⁵. Todavia, não confere o direito de exigir qualquer forma de cooperação internacional em matéria penal⁴⁶.

O seu título VI, nos artigos 145º e seguintes, faz um maior aprofundamento ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal. Este auxílio compreende nomeadamente: notificação de atos e entrega de documentos; obtenção de meios de prova; revistas, buscas, apreensões, exames e perícias; notificação e audição de suspeitos, arguidos, testemunhas ou peritos; trânsito de pessoas; informações sobre o direito português ou estrangeiro e as relativas aos antecedentes penais de suspeitos, arguidos e condenados⁴⁷.

No artigo 145º-A vem-se permitir, em certas situações, a criação de equipas de investigação criminal conjuntas, mediante acordo entre o Estado Português e o Estado estrangeiro, particularmente quando, *no âmbito de investigação criminal de um Estado estrangeiro, houver necessidade de realizar investigações de especial complexidade com implicações em Portugal ou noutro Estado, ou quando vários Estados realizem investigações criminais que, por força das circunstâncias, tornem indispensável uma ação coordenada e concertada nos Estados envolvidos*⁴⁸.

ii.iii. Organismos europeus

Atualmente, existem alguns organismos europeus incumbidos, em especial, do desenvolvimento da cooperação policial e judiciária em matéria penal. É o caso da Europol, Eurojust e a Interpol.

Em primeiro lugar, a Europol corresponde ao Serviço Europeu de Polícia, sendo um

⁴⁴ Correspondente à Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto.

⁴⁵ Como o determina o seu artigo 1º, n.º 1, alínea f).

⁴⁶ Cfr. artigo 2º, n.º 2 da Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto.

⁴⁷ Vide artigo 145º, n.º 2 da Lei da cooperação judiciária internacional em matéria penal.

⁴⁸ Cfr. artigo 145º-Aº, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 144/99, de 31 de Agosto.

organismo da União Europeia, funcionando como unidade policial de recolha e tratamento de informação, à escala da União Europeia. Foi criada em 1992, por força da entrada em vigor do Tratado de Maastricht, mas só iniciou a sua atividade sete anos depois. Tem como missão melhorar a eficácia e a cooperação entre os serviços competentes dos Estados membros da União Europeia, no domínio da prevenção e combate ao crime organizado.

A Europol auxilia os Estados membros, tendo como tarefa principal a recolha e a partilha de informações entre as autoridades dos vários países europeus. Esta agência começa por obter informações relativas à atividade criminal, a partir de uma variedade de fontes. Após a sua criteriosa análise, a Europol produz nova informação, *intelligence*, devidamente armazenada no Sistema de Informação da Europol. Outra das competências da Europol é a de fazer avaliações anuais, com base nas quais se definem as prioridades estratégicas de atuação.

Em cada um dos Estados membros existe um unidade nacional que estabelece a ligação entre a Europol e o seu país. No caso português, essa tarefa cai na responsabilidade da Polícia Judiciária, mais especificamente na responsabilidade da sua Unidade de Cooperação Internacional.

Por sua vez, a Eurojust é um órgão da União Europeia dotado de personalidade jurídica e meios próprios, com sede em Haia. O Conselho Europeu demarcou como sendo da maior importância criar uma figura como a Eurojust, que reforçasse a luta contra as formas graves de criminalidade organizada transnacional, nascendo assim a Eurojust, a 28 de fevereiro de 2002.

Este órgão é constituído por 28 membros nacionais, destacados pelos próprios Estados membros, com as qualidades de procuradores, juízes, polícias ou com competências equivalentes, sendo que cada um dos Estados define a natureza e o alcance das competências judiciárias do seu membro nacional.

Tem como objetivos incentivar e melhorar a coordenação das investigações e procedimentos penais nos Estados membros, melhorar a cooperação judiciária entre as autoridades nacionais e reforçar a eficácia das investigações e procedimentos penais. Mas a Eurojust pode ir mais além, tendo poder de iniciativa para apresentar pedidos específicos às autoridades nacionais.

Em 2000, por iniciativa de Portugal, Suécia, França e Bélgica, formou-se uma unidade de cooperação judicial, designada por Pro-Eurojust.

Também a Interpol desempenha um papel de grande relevo em matéria de cooperação internacional. Especificamente, a Organização Internacional de Polícia Criminal foi concebida em 1914, mas só foi estabelecida oficialmente em 1923, aquando do segundo congresso internacional de polícia judiciária. Contudo, a Organização Internacional de Polícia Criminal só passou a ter essa designação em 1956. Até lá era conhecida como Comissão Internacional de Polícia Criminal.

A Interpol é uma organização internacional, que tem por missão assegurar e desenvolver a assistência recíproca entre as autoridades de polícia criminal de diversos países, tendo sempre presente a necessidade de salvaguardar os direitos do homem. Entre outras funções, a Interpol estabelece e desenvolve institutos capazes de contribuir eficazmente para a prevenção e repressão da criminalidade.

Contando atualmente com 190 países membros, a cooperação não deve ser limitada por qualquer tipo de barreira linguística ou geográfica. Como tal, todos os países devem ser detentores dos mesmos direitos e beneficiar dos mesmos serviços.

A grande maioria dos seus países membros reconhece à Interpol a natureza jurídica de organização intragovernamental. Portugal, sendo membro da Interpol desde 1930, reconhece tal natureza.

As estruturas da Interpol evoluíram com o correr dos anos. Em primeiro lugar, o órgão administrativo e técnico permanente da organização é o Secretariado-geral, que desempenha um papel de coordenação, sendo uma das suas quatro divisões a ligação e informação criminal. Esta divisão ocupa-se da criminalidade em geral. Especificamente, neste âmbito, o Secretariado-geral tem como funções o tratamento e a centralização de informações, bem como levar a cabo aprofundados estudos, relativos às grandes problemáticas de criminalidade internacional e elaboração de relatórios. O Secretariado-geral fornece ainda, a pedido dos gabinetes centrais nacionais, informações que sejam requeridas no âmbito de investigações criminais. Essa permuta de informação é viável graças ao moderno sistema informático da Interpol, um dos mais avançados a nível mundial.

Como instituição máxima da organização, apresenta-se a Assembleia Geral, composta

por delegados designados pelos governos nacionais, que reúne três vezes por ano.

A nível interno, cada um dos países membros dispõe de um gabinete central nacional, que representa a Interpol nos país e que representa o país junto da Interpol. Como tal, é ele que direciona as informações externas para os serviços nacionais competentes e vice-versa. Em Portugal, o Gabinete Nacional da Interpol integra-se funcionalmente na Unidade de Cooperação Internacional da Polícia Judiciária, sob a alçada do Ministério da Justiça.

Mais recentemente, vários meios de comunicação social⁴⁹ deram conhecimento de uma decisão do Conselho Superior de Segurança Interna, de 28 de Março de 2016, que pretende retirar o Gabinete Nacional da Interpol e a Unidade Nacional da Europol da alçada da Polícia Judiciária e transferi-los para a tutela do Secretário-Geral de Segurança Interna. As críticas surgiram de imediato, nomeadamente da Associação de Sindicatos dos Funcionários de Investigação Criminal, que considera que está aqui em causa a violação do princípio da separação de poderes, na medida em que, ao passar essas estruturas para a responsabilidade de um órgão, que responde diretamente ao Governo, se está a diluir o poder político e executivo com o poder judicial. Tanto o Gabinete Nacional da Interpol, como a Unidade Nacional da Europol são estruturas vitais para a cooperação internacional, que ao serem retirados do domínio da Polícia Judiciária, irá alterar a situação atual, já que esta é o corpo de polícia português que mais solicitações faz às instituições europeias aqui em causa, Europol e Interpol. Como podemos verificar pelas Figuras 5 e 6 dos Anexos⁵⁰, as solicitações feitas pela Unidade Nacional da Europol no ano de 2015 representaram 76% do total de solicitações. Da mesma forma, as solicitações feitas pelo Gabinete Nacional da Interpol no mesmo ano, representaram 74% do total de solicitações feitas pelas polícias, em Portugal. Os resultados são notórios e a Polícia Judiciária representa uma grande parcela do trabalho destas estruturas, no que diz respeito a Portugal.

⁴⁹ Reportagem da TVI, de 7 de Abril de 2016 e Diário de Notícias de 1 de Abril de 2016.

⁵⁰ Estatísticas fornecidas pela Associação de Sindicatos dos Funcionários de Investigação Criminal, in www.asficpj.org.

CAPÍTULO V – Conclusão

Constitui uma realidade indubitável que o estudo da investigação criminal é muito vasto, com diversos focos de interesse. A investigação criminal desempenha, sem dúvida, um papel preponderante na marcha do processo penal. É com base nela que se decide se há indícios suficientes, que justifiquem ou não a dedução de acusação por parte do Ministério Público e a subsequente submissão de um processo a julgamento. Neste âmbito, a qualidade, ou a falta dela, do trabalho da polícia tem muita influência na resolução e no desfecho de um caso. Mais precisamente, são os órgãos de polícia criminal que, com a sua arte e engenho, descobrem e recolhem provas, de forma a apurar a eventual ocorrência de um crime, determinar os seus agentes e a respectiva responsabilidade. No entanto, nada se conseguiria se a atuação dos órgãos de polícia criminal não fosse minimamente controlada, pelas autoridades judiciárias responsáveis por cada fase do processo. Caso contrário, os diversos conflitos, nomeadamente de sobreposição de competências e a competitividade entre os vários corpos de polícias, levaria a melhor, pondo em causa a eficácia da investigação criminal e do seu fim último, o combate à criminalidade.

Em especial, a Polícia Judiciária, figura central do nosso trabalho, contribui ativamente e de forma muito positiva para a investigação, que exige o constante e atualizado domínio de técnicas investigatórias e a disponibilidade de recursos logísticos. Sendo uma polícia caracterizada pela vasta experiência de investigação

Vários factores, no nosso entender, a elevam como sendo um corpo superior de polícia. Antes de mais, caracteriza-se por ser uma polícia um tanto ou quanto restrita, dado que é cada vez mais rigorosa no processo de recrutamento de novos membros, dando primazia aos meios humanos altamente qualificados, garantindo que estes estejam à altura dos árduos desafios que esta polícia enfrenta. Por sua vez, tem feito um trabalho notável no que à sua modernização diz respeito, uma vez que cria as estruturas necessárias à eficiente luta contra a criminalidade, como é disso exemplo, o Laboratório de Polícia Científica. E por último, não nos podemos esquecer da sua vasta experiência de investigação, primordialmente complexa, o que constitui a

conjuntura desejável para uma luta eficaz contra o crime.

Os dados estatísticos constantes dos Anexos analisados, ao longo do nosso trabalho, são uma tentativa de demonstrar a mais valia da Polícia Judiciária, que apesar de ser um órgão de polícia com imperfeições e com muito trabalho de melhoramento pela frente, tem mantido, ao longo de setenta e um anos de história, a confiança e o respeito dos cidadãos em geral, representando um baluarte da segurança e paz jurídicas.

É facto assente que o paradigma da investigação criminal sofreu alterações, quer a nível nacional, quer a nível internacional. A globalização do crime despoletou necessariamente a globalização da atuação policial. Para tal, é necessário que as polícias trabalhem em conjunto, a todos os níveis, quer seja regional, nacional ou mesmo internacional. Torna-se cada vez mais importante a criação de uma rede de sistemas de informação criminal, que facilite e agilize a cooperação das polícias. Não menos importante é o esforço que os vários órgãos de polícia criminal devem fazer para evitar atritos entre eles, tentando sempre manter um relacionamento pacífico. As competências de cada um dos corpos de polícia deve ser delimitada, de forma a evitar sobreposições.

ANEXOS

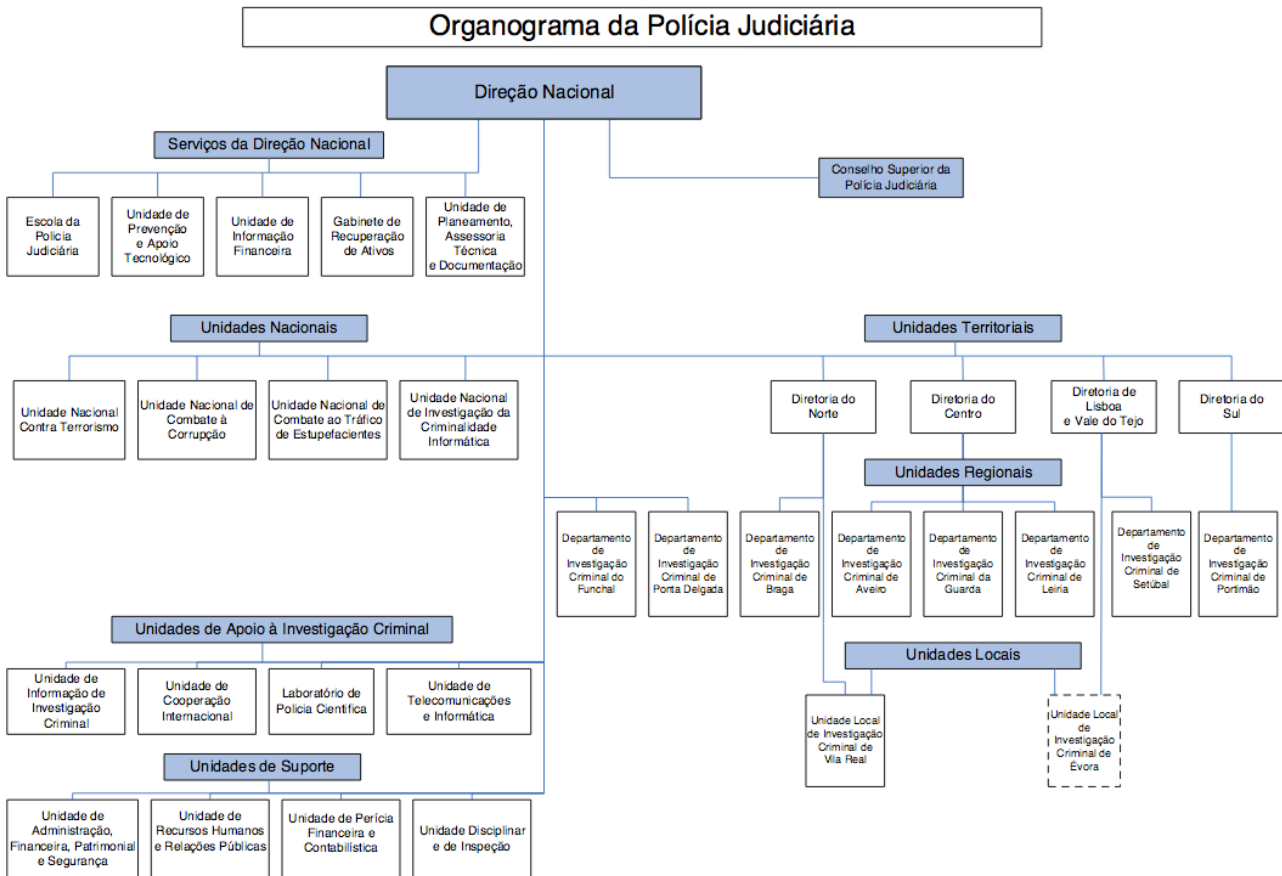


Figura 1 – Organograma da Polícia Judiciária.

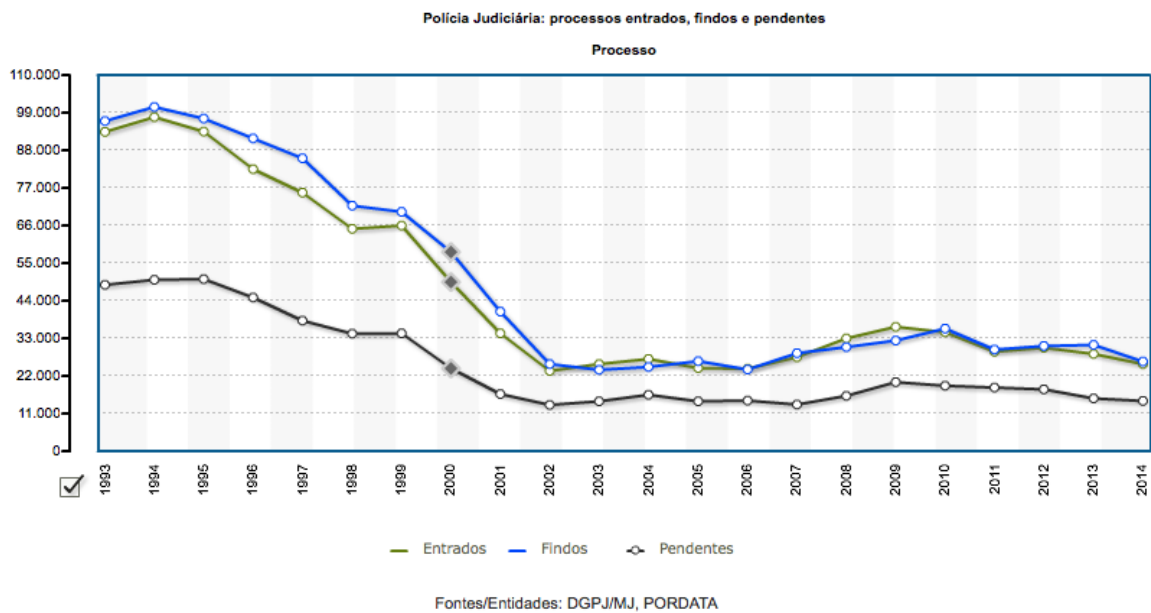


Figura 2 – Gráfico ilustrativo dos processo entrados, findo e pendentes da Polícia Judiciária, entre 1993 e 2014⁵¹.

⁵¹ Fonte: www.pordata.pt.

Anos	Processos		
	Entrados	Findos	Pendentes
— 1993	93.334	96.586	48.671
1994	97.739	100.643	50.168
1995	93.455	97.294	50.370
1996	82.494	91.494	44.967
1997	75.577	85.714	38.121
1998	65.035	71.763	34.342
1999	65.992	70.042	34.492
2000	⊖49.542	⊖58.273	⊖24.208
2001	34.439	40.778	16.652
2002	23.479	25.531	13.570
2003	25.515	23.756	14.539
2004	27.012	24.591	16.513
2005	24.363	26.303	14.587
2006	24.068	23.888	14.767
2007	27.500	28.636	13.631
2008	33.012	30.478	16.165
2009	36.377	32.351	(R) 20.192
2010	34.756	35.794	(R) 19.154
2011	29.094	29.692	(R) 18.556
2012	30.260	30.787	(R) 18.029
2013	28.401	31.041	(R) 15.389
2014	25.438	26.176	14.651

Figura 3 – Tabela que estabelece a evolução dos processos entrados, comparando o ano de 1993, com o ano de 2014⁵².

⁵² Fonte: www.pordata.pt.

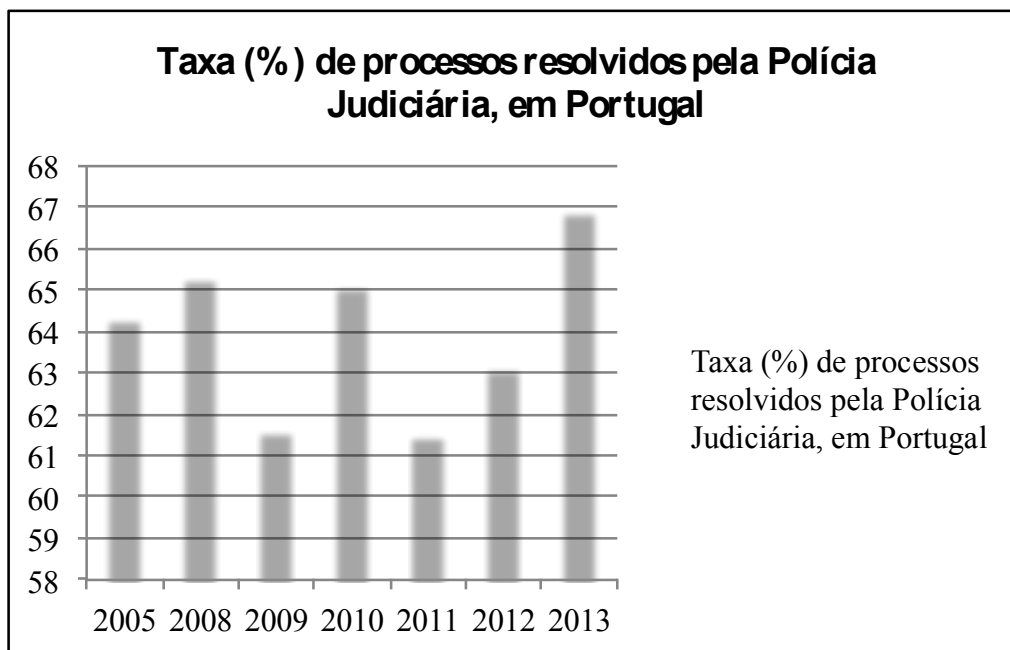
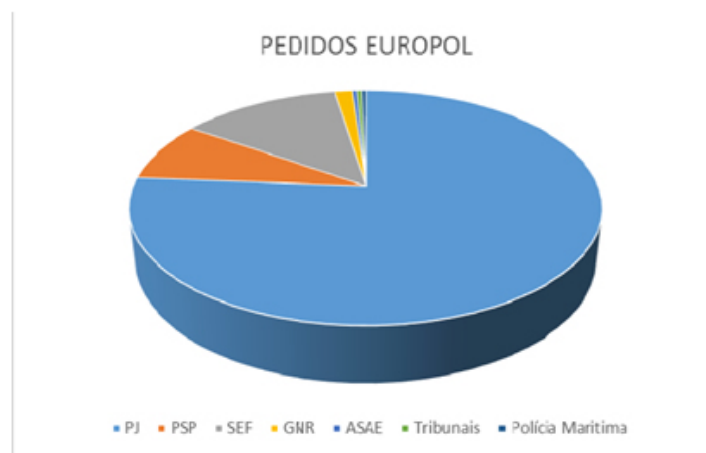


Figura 4 – Gráfico representativo da taxa de processos resolvidos pela polícia Judiciária, em Portugal, entre 2005 e 2013⁵³.

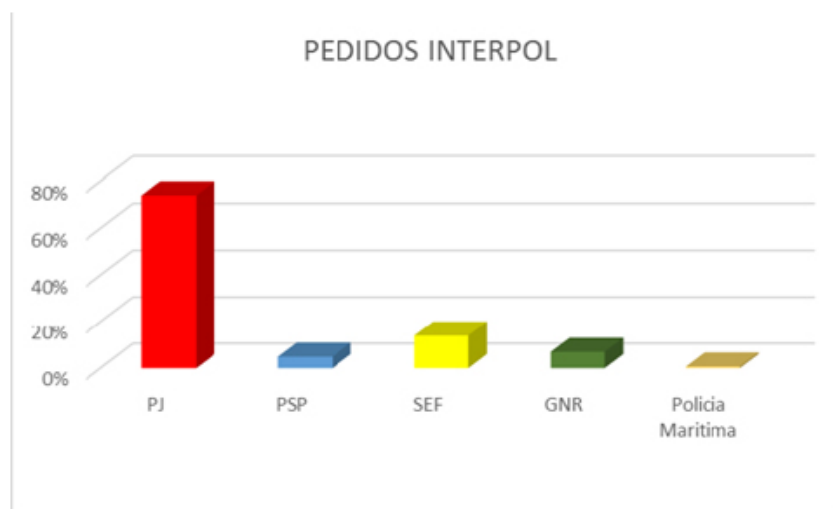


PJ	PSP	SEF	GNR	ASAE	Tribunais	Polícia Marítima
76%	8,30%	13%	1,40%	0,36%	0,36%	0,36%

Figura 5 – Gráfico circular representativo da percentagem de solicitações feitas à Europol, pelos vários corpos de polícia portugueses, em 2015⁵⁴.

⁵³ Fonte: www.pordata.pt.

⁵⁴ Fonte: www.asfcpj.org.



PJ	PSP	SEF	GNR	Policia Maritima
74%	4,9%*	14%	7%	0,7%

**consideradas apenas solicitações de cariz operacional, as restantes solicitações, num total de 561, respeitam a enviode impressões digitais*

Figura 6 – Gráfico representativo da percentagem de solicitações feitas à Interpol, pelos vários corpos de polícia portugueses, em 2015⁵⁵.

⁵⁵ Fonte: www.asficpj.org.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Carlos Pinto de - «As Polícias, a Polícia Judiciária e o Sistema de Justiça Penal», *in Revista Polícia e Justiça* n.º 8, III Série, Coimbra, Julho-Dezembro 2006, pp. 149 a 188

ANDRADE, Luís - «Fundir a PJ com as outras polícias seria crime de lesa pátria», *in Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010, p. 31.

ANDRADE, Luís - «Modelos de Polícia na Europa: que modelo para Portugal?», *in Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010, pp. 27 a 30.

ANDRADE, Luís - «Polícia Judiciária portuguesa, um pedaço da nossa democracia», *in Revista Modus Operandi* n.º 4, Lisboa, 2011, pp. 48 a 61.

ATAÍDE, João - «Os custos da investigação criminal» *in Os Custos da Justiça*, Coimbra, 2005, pp. 101 a 107.

BARREIROS, José António - «Processo Penal - 1», Coimbra, 1981, pp. 354.

BRAVO, Jorge dos Reis - «Criminalidade Contemporânea e Discurso de Legalidade», *in Revista Polícia e Justiça* n.º 8, III Série, Coimbra, Julho-Dezembro 2006. pp. 73 a 141.

BRAZ, José - «Negociação e gestão de crises, o difícil equilíbrio entre os valores da justiça e da segurança», *in Investigação criminal*, Lisboa, 2011, pp. 114 a 128.

BRAZ, José - «O Ministério Público e a policialização da investigação criminal», *in Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010, pp.59 a 61.

BRAZ, José - «Política criminal e sistemas de coordenação da Investigação Criminal», in *Revista Polícia e Justiça* n.º 8, III Série, Coimbra, Julho-Dezembro 2006, pp.191 a 214.

BRAZ, José - «Um novo paradigma metodológico de investigação do crime organizado», in *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, 2010, pp. 331 a 347.

CALADO, António Marques Ferreira - «Legalidade e Oportunidade na Investigação Criminal», Coimbra, 2009, pp. 7 a pp. 180.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital – “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II, 4ª Edição revista, 2014, Coimbra, p. 510.

COSTA, Carlos - «Prepara o futuro. Investigação criminal e as forças de segurança», in *Revista Modus Operandi* n.º 3, Lisboa, 2010, pp. 25 e 26.

COSTA, Joana Ferreira da - «Carjacking abre guerra entre polícias», in *Semanário Sol*, Dezembro de 2011.

COSTA, José de Faria - «As relações entre o Ministério Público e a Polícia: a experiência portuguesa», in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume LXX, Coimbra, 1994

CLUNY, António Francisco - «O relacionamento da Polícia Judiciária com o Ministério Público e o poder judicial em Portugal», in *Revista do Ministério Público*, n.º 64, Lisboa, 1995, pp. 67 a 78.

CRUZ, Paula Teixeira da - «Os custos do sistema judicial», in *Os Custos da Justiça*, Coimbra, 2005, pp. 55 a 59.

CUNHA, José Manuel Damião da - «O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no novo Código de Processo Penal», Porto, 1993, p. 57.

CUNHA, José Manuel Damião da - «O relacionamento entre autoridades judiciárias e polícias no processo penal», in *I Congresso de Processo Penal*, Coimbra, Janeiro, 2005, pp. 99 a 112.

DANTAS, António Leones - «Os custos da investigação criminal», in *Os Custos da Justiça*, Coimbra, 2005, pp. 87 a 100.

DIAS, Jorge de Figueiredo - «Sobre os Sujeitos Processuais no novo Código de Processo Penal», in *Jornadas de Direito Processual Penal (CEJ)*, Coimbra.

FERREIRA, Manuel Cavaleiro de – “Curso de Processo Penal”, Vol. I, 1981.

FIGUEIRA, João Fernandes - «Breve cronologia da Investigação Criminal em Portugal», Lisboa, 2008.

FREITAS, David - «DNA e a investigação criminal», Lisboa, 2014, pp. 141 a 146 e pp. 202 a 206.

JACINTO, Francisco Teodósio - «O papel da Polícia Judiciária no sistema de justiça – parte II», in *Revista do Ministério Público* n.º 121, Ano 31, 2010, pp. 121 a 147.

JÚDICE, José Miguel - « A investigação criminal: juiz, MP o PJ?», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 64, Novembro 2004, Lisboa, pp. 35 a 39.

MESQUITA, Paulo Dá - «Polícia Judiciária e Ministério Público», in *Revista do Ministério Público*, n.º 112, Lisboa, 2007, p. 99.

MIRANDA, Rui - «Unificação das polícias subalterniza Investigação Criminal», in *Revista Modus Operandi* n.º 4, Lisboa, 2011, pp. 46 e 47.

SILVA, Germano Marques da - «A criminalidade organizada e a investigação criminal», in *I Congresso de Processo Penal*, Coimbra, Janeiro, 2005, pp. 72 a 89.

SILVA, Germano Marques da - «A Investigação criminal e as autoridades judiciais», in *O perito. Tecnologias e Polícia*, Lisboa, Janeiro/Junho 1997, pp. 26 a 34.

SILVA, Germano Marques da - «Direito Processual Penal Português, Noções Gerais, Sujeitos Processuais e Objecto», Vol. I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013, p. 263 a 273.

SIMÕES, Euclides Dâmaso - «Direção e execução de investigação criminal no quadro do Estado de Direito (contributos para uma melhor sintonia)», in *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, 2010, pp. 319 a 330.

SOUSA, Constança Urbano de - «A Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal na União Europeia», in *Polícia e Justiça* n.º 2, Lisboa, 2003.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes – «Teoria Geral do Direito Policial», 4ª edição, Coimbra, 2014, pp. 369 a 490.

ZOLLER, Mark A. - « O intercâmbio de informações no domínio da investigação penal entre Estados-membros da União Europeia», in *2º Congresso de Investigação Criminal*, Coimbra, 2010, pp. 307 a 318.

Sites consultados:

www.asficpj.org

www.cej.mj.pt

www.europol.europa.eu

www.interpol.int

www.pj.pt

www.podata.pt

www.tvi.iol.pt