

As competências da Autoridade de Polícia Criminal: contributos para a sua densificação funcional

PEDRO DE SOUSA

*Superintendente da Polícia de Segurança Pública
ICPOL – Centro de Investigação do Instituto Superior
de Ciências Policiais e Segurança Interna; Lisboa*

 <https://orcid.org/0000-0002-6212-1911>

DOI: <https://doi.org/10.57776/rq74-mx73>

Resumo: A estratégia da Polícia de Segurança Pública 2020/2022 estabeleceu a necessidade de continuamente se procurar uma cultura de excelência na prestação do serviço policial, baseada na transparência, no cumprimento rigoroso dos protocolos policiais aprovados e no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que servimos.

Este estudo que se produziu e que ultrapassou, em muito, os domínios da regulamentação do processo penal, tratou exatamente disso. Traduziu uma reflexão sobre a necessidade de um papel mais interventivo da autoridade de polícia criminal na condução, supervisão e controlo da atividade processual penal, em especial da investigação criminal, através do seu acompanhamento sistemático e fiscalização e da comunicação, permanente e fluída, com a autoridade judiciária, baseada na ideia de mútua confiança. No percurso feito, interessou-nos concretamente compreender a evolução histórica e o conceito atual daquela entidade mais qualificada, dentro dos órgãos de polícia criminal, a sua contextualização teórica e concetual, elencar algumas contradições e inconsistências existentes e propor diversas medidas, devidamente temperadas com o conceito de exequibilidade, que permitissem ampliar, aprofundar e densificar as suas competências e, dessa forma, melhorar a sua capacidade de chefia e comando.

Palavras-chave: Autoridade de polícia criminal, Densificação funcional, Investigação criminal.

Pedro Sousa

ICPOL – pmsousa@psp.pt

Submetido em: 23/11/2021. Aceite em: 06/06/2022

Abstract: The Public Security Police 2020/2022 Strategy established the need to continuously seek a culture of excellence in police service delivery based on transparency, strict compliance with agreed police protocols and respect for the rights, freedoms and guarantees of the citizens we serve. This study, which went far beyond the areas of criminal procedure regulation, dealt with exactly that purpose.

It reflected on the need for a more intervening role for the criminal police authority in the conduct, supervision and control of criminal procedural activity, in particular criminal investigation, through its systematic follow-up and monitoring and through permanent and fluid communication with the judicial authority, based on the idea of mutual trust.

We have been particularly interested in understanding the historical evolution and the current concept of the most qualified entity, within the criminal police bodies, its theoretical and concise contextualisation, listing some existing contradictions and inconsistencies and proposing various measures, duly tempered with the concept of feasibility, which would make it possible to broaden, deepen and densify its competences and, in this way, improve its leadership and command capacity.

Keywords: Criminal police authority, Functional densification, Criminal investigation.

Resumen: La estrategia de la Policía de Seguridad Pública 2020/2022 estableció la necesidad de buscar continuamente una cultura de excelencia en la prestación del servicio policial, basada en la transparencia, el cumplimiento estricto de los protocolos policiales aprobados y el respeto a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos a los que servimos. Este estudio, que va mucho más allá de la regulación de los procesos penales, trata exactamente de eso. Reflexionó sobre la necesidad de un papel más interventivo de la autoridad policial penal en la conducción, supervisión y control de la actividad procesal penal, especialmente de la investigación criminal, a través de su seguimiento y supervisión sistemática y de la comunicación permanente y fluida con la autoridad judicial, basada en la idea de la confianza mutua.

En el curso que seguimos, nos interesó conocer la evolución histórica y la concepción actual de esa entidad más calificada, dentro de los órganos de policía criminal, su contextualización teórica y conceptual, para enumerar algunas contradicciones e inconsistencias y proponer varias medidas, debidamente atemperadas con el concepto de factibilidad, que permitan ampliar, profundizar y densificar sus competencias y, de esta manera, mejorar su capacidad de liderazgo y mando.

Palabras clave: Autoridad de policía criminal, Densificación funcional, Investigación criminal.

Introdução

Ensina Faria Costa que, quando promovemos o impulso para o conhecimento, o impulso para o saber, “devemos procurar sempre o que já se sabe para daí irmos ao que não se sabe” (Costa, 2020, p. 171), aceitando-se de forma humilde que “o desconhecido será sempre infinitamente maior que o conhecido” (Costa, 2020, p. 171).

Na senda dessa demanda, torna-se, pois, fundamental que “se hesite, que se questione, que se duvide, que se pondere e que se decida ... acerca da melhor forma de agir” (Neves, 2017, p. 11). Logo e em sentido convergente e como profissionais de polícia, devemos aquiescer que as ciências policiais só progridem com um “questionamento permanente da realidade e com a procura incessante de novas políticas de segurança e organizacionais e práticas policiais, visando a resolução de problemas sócio-criminais crescentemente complexos” (Elias, 2018, p. 49), levando-nos a compreender que nesta modernidade cada vez mais líquida não existem, nem podem existir, “determinismos na vida social” (Bauman, 2005, p. 12).

Vivemos tempos de forte incerteza e complexidade, tempos de completa e vertiginosa fervilhação e volatilidade, muito distintos daqueles vivenciados por Johann von Justi, Robert Peel, August Vollmer, ou mesmo por Ferreira do Amaral, o que motiva que hoje a atuação policial seja, por um lado, mais exigente e complexa e, por outro, alvo de um maior escrutínio por parte dos diversos envolvidos e intervenientes, exigindo-se, desta forma, que as polícias reflitam continuamente sobre mecanismos de melhoria e de controlo de qualidade. E na voragem deste tempo fragmentado que vivemos, “é bom que as instituições geradoras e transmissoras do saber e da cultura, nomeadamente as Universidades, parem e reflitam, de quando em vez, sobre o sentido das coisas e dos homens” (Costa, 1993, p. 5).

Este compromisso com a ciência, característica das organizações aprendentes será, necessariamente, o caminho a trilhar, pelo que as polícias, para além de uma reflexão permanente sobre a sua ação, devem igualmente “exercer uma autêntica função de conhecimento e avaliação” (Rodrigues, 1994, p. 6), empenhando-se, de acordo com Costa Andrade, na procura de “soluções e respostas cientificamente soldáveis adequadas, equilibradas e consonantes com as exigências da sociedade democrática e do Estado de Direito” (Elias, 2018, p. 9).

Baseado em tal premissa, torna-se, pois, imperioso que se cultive efetivamente “uma cultura de excelência na prestação do serviço policial,

baseada na transparência, no cumprimento rigoroso dos protocolos policiais aprovados e no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos que servimos” (Estratégia da PSP 20/22, p. 3), afastando-se de tal forma o perigo de um reconhecimento e respeito “pura e simplesmente platónico” (Andrade, 2006, p. 196) dos mesmos direitos. Logo, em matéria de juridicidade da ação policial, não poderão existir “espaços em branco, onde o direito não chegue, espaços para o livre arbítrio, o capricho pessoal, o suborno, o tráfico de influência, a coação e a punição sem lei ou para além da lei” (Sousa, 2013, p. 24).

Coerentemente, deverá ser reconhecida uma maior relevância aos princípios éticos, atendendo que “os diplomas legais e os protocolos de atuação não são suficientes em si mesmos para assegurar uma boa conduta profissional” (Wright, 2007, p. 586, tradução nossa). Só desta forma será possível não obnubilar uma das virtudes mais importantes nas profissões e em todos os campos de ação: a profissionalidade, que significa que “para lá da competência, da preparação e da dedicação, a atividade profissional deve incluir o compromisso pessoal com o tipo de bens importantes para a sociedade que a profissão visa” (Brito, 2017, p. 296).

Para este artigo contribuiu decisivamente uma especial motivação pessoal e profissional acerca de uma antiga inquietude, devidamente sustentada nas questões deixadas em aberto numa investigação anterior de Valente (2020), intitulada *Autoridade de polícia criminal: (já) é tempo de clarificar a sua intervenção no processo penal*, que trata da necessidade de um eventual aprofundamento e densificação funcional da figura da *autoridade de polícia criminal* (APC), tendo por base as suas atribuições e competências na investigação criminal, face ao atual modelo de relacionamento previsto no CPP entre as AJ, em especial o MP e os OPC.

Mas para apresentar contributos para o futuro, importa perceber o passado, pelo que de acordo com o percurso histórico que vamos empreender neste trabalho, verificaremos que a figura da APC encontra a sua génese na opção legislativa que criou os *officiaes de polícia judicial* de 1867. Contudo, muito mudou desde então. Mudaram as magistraturas, mudaram as tendências processualistas e, logicamente, mudaram as polícias, refletindo assim “o modelo político-jurídico-constitucional de um Estado em um dado tempo e em um dado espaço” (Valente, 2015, p. 44).

Se atualmente o quadro institucional das magistraturas está claramente definido, se os princípios estruturantes de política criminal na área da segurança interna estão estabelecidos e se o CPP se encontra plenamente

interiorizado, entende-se que “podem ainda restar algumas patologias organizacionais nas polícias” (Sheptycki, 2004, p. 307), por resolver. Pois se é importante “racionalizar as respostas face às novas questões colocadas pela ciência e pela tecnologia, não o é menos diagnosticar os vícios que produzem as diversas patologias” (Rodrigues, 1994, p. 7).

Daí que a melhoria da “capacidade de chefia e comando da investigação criminal, bem como a sua relação com a AJ, baseada na legalidade e transparência” deverá revestir-se como uma prioridade (Plano Estratégico para o DIC da PSP, 2020, p.3).

Para além da pertinência do tema, como ficou exposto, existem ainda outros dois fatores que pesaram na sua escolha: o primeiro prende-se com a especial relevância e necessárias implicações teóricas e práticas que entendemos que pode ter para a PSP, considerando a intrínseca imbricação com o eixo estratégico 1 da Estratégia PSP 20/22, designadamente na necessidade de aumento do nível de comando e enquadramento tático no terreno; e o segundo, com o interesse e o conhecimento que o seu autor tem vindo a adquirir sobre o mesmo.

Seja como for e tal como Platão nos ensina, “se esperamos ser felizes, devemos seguir na direção para onde nos levam as pegadas dos nossos argumentos” (Platão, 2019, p. 73).

Delimitação do objeto de estudo

No que respeita ao objeto do nosso estudo, abordaremos em concreto a necessidade de um papel mais interventivo da APC na condução, supervisão e controlo da atividade processual penal, em especial da investigação criminal, no âmbito do relacionamento com o MP, apelidado como o “*gate-keeper* do sistema jurisdicional de resposta ao crime” (Dias & Andrade, 1997, p. 471). Relacionamento, que, nas palavras de Souto Moura, corporiza uma recusa a “uma polícia judicial” e a “uma justiça policial” (Moura, 2008, p. 140).

Assim, entende-se que tal papel da APC não deverá estar limitado à mera execução dos poderes específicos que o CPP lhe confere, que se prendem, no essencial, com a necessidade de conferir garantias acrescidas na prática de atos que contendem com os direitos e liberdades fundamentais dos sujeitos processuais/cidadãos.

Definição dos objetivos e do problema de investigação

Iremos partir de uma definição legal do conceito-chave de APC e do catálogo de atos processualmente previstos que são da sua competência exclusiva (dentro dos OPC).

Contudo, as exigências colocadas pela complexidade da criminalidade atual (com recurso a meios mais criativos e sofisticados e com maior mobilidade), pelo seu impacto social e pela direção efetiva do inquérito pelo MP, impõem que, dentro das atribuições dos OPC, a APC assuma um papel preponderante no desenvolvimento de atos e diligências de investigação, seja como interlocutora privilegiada do MP, onde deve assumir o seu “papel fulcral” (Cunha, 1993, p. 265), seja como entidade de supervisão e controlo da atividade investigatória, face à sua particular qualificação policial e tendo presente igualmente as suas “qualificações jurídicas” (Cunha, 1993, p. 266).

Constitui objetivo fazer sobressair a necessidade de a APC deter o domínio da investigação a realizar pelos OPC, através do seu acompanhamento sistemático e fiscalização e da comunicação, permanente e fluída, com a AJ, baseada na ideia de mútua confiança. Através de uma cultura interna de liderança, responsabilização e sensibilização e também da formação específica e conjunta, com as AJ, para o desempenho do (en)cargo.

Tentaremos, desta forma, refletir sobre o modelo de organização vertical que existe atualmente e das razões que justifiquem a referida ampliação, sobre certas lacunas e inconsistências evidentes (designadamente, a necessidade de formação específica de muitos quadros da PSP que desempenham a função de APC), bem como as dúvidas que resultam das mesmas, com o objetivo final de apresentação de algumas possíveis soluções ou resoluções dos problemas identificáveis, com a adequação de um conceito de importância extrema: o conceito de exequibilidade, tendo presente o número de processos-crime que são anualmente delegados na PSP.

No sentido de responder aos objetivos anteriormente definidos e na procura de respostas para as dificuldades apontadas, com base na “observação diária dos comportamentos e dos problemas práticos que se gostaria de resolver” (Almeida & Freire, 2007, p. 38), é, pois, chegado o momento de anunciar o nosso problema de investigação: *de que forma o papel da APC na PSP poderá ser melhorado, tendo presente algumas lacunas e inconsistências existentes?*

A resposta ao mesmo, apesar da inexistência de investigação teórica e empírica relevante na matéria, com exceção do citado artigo de Manuel

Valente, será feita, essencialmente, através da análise de fontes documentais, procedendo ao levantamento do “Estado da Arte” e promovendo uma visão retrospectiva, através da análise bibliográfica de artigos, obras de autores de referência, estudo de decisões judiciais, diplomas legais mais relevantes e trabalhos científicos publicados. Partindo daquilo que consideramos ser um problema de investigação inédito, interessa-nos particularmente que se abram novos tópicos na área científica das ciências policiais que permitam, em especial, melhorar a atividade das polícias em prol da vida das pessoas. Para uma maior consistência e para uma maior ilustração do tema, utilizaremos, igualmente, comunicações pessoais, nos termos das normas da APA.

1. Da evolução histórica ao conceito atual de APC

Atualmente, tanto o Sistema de Justiça Penal como o Sistema de Segurança Interna, frações integrantes do monopólio estatal da violência, fundados na Constituição e na Lei, são duas das “faces mais visíveis e atuantes do aparelho estatal e que mais diretamente interferem com as pessoas” (Morgado, 2005, p. 22). Se, por um lado, o Sistema de Justiça é basicamente protagonizado pelos tribunais, pelo MP, pelos advogados, mas também pelas polícias, quando assumem a qualidade de órgãos de polícia criminal, nos termos do CPP e da LOIC, por sua vez, o Sistema de Segurança Interna, é essencialmente constituído pelas forças e serviços de segurança, nos termos da LSI e nas leis orgânicas das polícias.

Em sentido convergente, será comum distinguir-se, nos tempos atuais, uma triplicidade das funções atribuídas às polícias: funções de vigilância, de prevenção e de repressão. “As primeiras destinam-se a reconduzir a atividade dos cidadãos à observância dos limites impostos pela lei ou atos administrativos, as segundas visam prevenir os perigos que ameaçam a segurança e a ordem públicas, finalmente as terceiras têm por objetivo reprimir a violação das normas” (Rodrigues, 1994, p. 7).

Todavia, nem sempre foi assim.

Aquela diferenciação, que se pode considerar marcante para a vida em sociedade e que se constituiu como um dos espectros luminosos emanados pela mudança social provocada pela Revolução Francesa, é regulada apenas em 1795, no *Code des Délits et des Peines*, tendo sido outorgado um papel essencial à figura dos “*commissaires de police*”, com a atribuição de acrescidas responsabilidades para a citada interpenetração funcional. Tal

orientação política poderá ter contribuído para iguais reflexões jurídicas em outros países, como Portugal, pelo que de seguida iremos estabelecer, de forma breve, o percurso histórico nacional que deu origem à figura da APC e o justificou.

1.1. Os *officiaes de polícia judicial*

O surgimento da Polícia Civil nas cidades de Lisboa e do Porto verificou-se apenas em 1867, através da Carta de Lei de 2 de julho, apesar de se tratar de uma necessidade há muito discutida, em especial nas primeiras décadas do século XIX. Em estreita imbricação, o Regulamento para os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto, publicado no Diário de Lisboa, n.º 290, em 14 de dezembro de 1867, estabelecia que as funções de polícia judiciária seriam apenas desenvolvidas pelos comissários de polícia, pois, de acordo com o art.º 65.º, os guardas de polícia não eram considerados agentes de polícia judiciária, face aos reduzidos conhecimentos exigidos para ingressar na Polícia Civil, não podendo os mesmos “*prender senão em flagrante delicto, ou em virtude de ordem escripta do commissario de polícia ou de mandado legal do juiz*”, nos termos do art.º 66.º.

Pode, assim, concluir-se que “o desempenho de funções inatas ao sistema de justiça criminal está intrincado na organização e função da Polícia Civil e desenvolve-se numa relação com o poder judicial, cujo primeiro interlocutor é o Ministério Público” (Valente, 2020, p. 138), reforçando-se, desta forma, o papel chave dos *officiaes de polícia judicial* nessa ligação.

1.2. Os diretores da polícia de investigação criminal

Em 1910, a Polícia Civil é renomeada para Polícia Cívica e em 5 de dezembro de 1927, através do Decreto 14657, com uma progressiva autonomização da polícia de investigação criminal, tais serviços são transferidos do Ministério do Interior para o Ministério da Justiça.

Em 1929, o processo de mudança completou-se com o Decreto 17640, de 22 de novembro, que “sistematizou as normas que regiam a Polícia de Investigação Criminal” (Gonçalves, 2007, p. 74), sendo criados os “cargos de *diretor* da polícia de investigação de Lisboa, de *inspector* da polícia de investigação criminal e respetivos adjuntos” (Valente, 2020, p. 139).

Com a publicação do Decreto n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929, que aprovou o Código de Processo Penal, foram mantidas as competências jurisdicionais (julgamento) dos diretores da polícia de investigação criminal, enquanto o MP foi subalternizado e relegado para uma posição secundária, deixando de ser o interlocutor direto com as polícias, ou “o elo de permeio entre as atividades policial e jurisdicional” (Costa, 1994, p. 223). A figura do juiz era, ao mesmo tempo, “além de julgador, acusador público, substituindo-se nessa função ao Ministério Público e órgão de polícia judiciária, enquanto dirigia a recolha das provas destinadas a fundamentar a acusação, conforme se pode verificar no preâmbulo do Decreto 35:007, de 13 de outubro de 1945, que promoveu uma remodelação de alguns dos princípios básicos do processo penal” (Sousa, 2020, p. 6).

1.3. As autoridades de polícia judiciária

O ano de 1945 foi de enorme relevância para as políticas de segurança do nosso país, considerando que se verificou uma profunda remodelação do processo penal, através do Decreto-lei 35:007 de 13 de outubro, ao promover uma clara separação entre a acusação e o julgamento, deixando assim o juiz de desempenhar as funções de acusador público.

Nestes termos, a ação penal podia ser exercida, para além do MP, pelas autoridades administrativas (quanto às transgressões de posturas, regulamentos e editais), pela PSP e pela GNR, quanto às infrações que devessem ser julgadas em processo sumário e a todas as contravenções, tendo sido igualmente expurgada toda a matéria de julgamento das competências das polícias.

Quanto à relação entre as polícias e o MP, este diploma legal criou um modelo perfeitamente delineado, tendo em conta que “as suas soluções perduraram ao longo do tempo e são de referência obrigatória” (Cunha, 1993, p. 46), traduzindo um “nível de integração da actividade policial dentro do processo penal bastante aprofundado” (Cunha, 1993, p. 49).

Para além das referidas alterações ao processo penal, foi igualmente naquele ano que a Polícia Judiciária foi criada na dependência do Ministério da Justiça, através do Decreto-Lei 35:042, de 20 de outubro.

O conceito de autoridades de polícia judiciária, de especial interesse para o nosso tema, encontra-se plasmado no seu art.º 4.º, tendo apenas por base *o poder de ordenar a prisão sem culpa formada*, nos termos do CPP,

podendo desempenhar tal função os funcionários superiores dos órgãos privativos de polícia judiciária, os agentes do MP, os oficiais da PSP e da GNR com funções de comando e os presidentes das câmaras municipais, estando desta forma delimitado “a um ato concreto de restrição da liberdade dos cidadãos” (Valente, 2020, p. 143).

Em termos de política criminal, acresce mencionar que este diploma legal se constitui como “um verdadeiro precursor da futura LOIC a publicar em 2000, considerando que estabelece regras de atribuição de competências exclusivas à polícia judiciária para a instrução preparatória aos crimes de falsificação de moeda, notas de banco e títulos de dívida pública, tráfico de estupefacientes, de mulheres e menores e publicações obscenas” (Sousa, 2020, p. 7).

1.4. As autoridades de polícia criminal

Em 1976, na sequência da consagração constitucional de “um modelo policial unitário, atribuindo a todas as polícias as funções de defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, bem como as tarefas de prevenção criminal” (Dias, 1988, p. 14), era necessário “um novo olhar sobre a Polícia” (Valente, 2020, p. 144).

Contudo, somente em 1987 foi possível a resolução de algumas das questões profundas, no campo de uma conceção político-criminal básica e no quadro de princípios e de valores impostos pela Constituição, com a publicação do CPP, através do Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, que procedeu à inscrição do “último traço verdadeiramente impressivo na definição do atual sistema jurídico-penal português” (Lúcio, 1988, p. 37) e com o qual surgiram os operadores judiciários *órgão de polícia criminal* e, logicamente, aquele com especial interesse para o nosso tema: a “*autoridade de polícia criminal*, com atribuições e competências de decisão e de agir muito desconhecidas e pouco operacionalizadas” (Valente, 2020, p. 147).

Neste sentido, o atual CPP refere que as AJ, em especial o MP, para cumprirem certas tarefas e competências atribuídas no processo penal, serão obrigadas a recorrer ao auxílio de outros órgãos, em especial “das diferentes entidades policiais e seus agentes” (Cardoso, 2020, p. 172), através de um modelo de dependência funcional “dotado de plasticidade” (Mesquita, 2003, p. 143), considerando que as AJ não estão suficientemente equipadas nem do ponto de vista material nem de pessoal, sendo assim consideradas como “verdadeiras cabeças sem mãos” (Cunha, 1993, p. 13).

Como consequência, encontra-se consagrada uma verdadeira articulação entre a “dependência funcional ao MP, com a dependência organizatória, administrativa e disciplinar relativamente ao executivo” (Mesquita, 2003, p. 129), pelo que a posição dos OPC no processo penal é a de coadjuvantes. Por outras palavras, “a polícia, não obstante a dependência funcional, mantém-se polícia e o Ministério Público, muito embora mantenha a direção do inquérito, mantém-se magistratura” (Costa, 1994, p. 244), apesar de impender sobre esta instituição “um «ethos de polícia e de juiz»” (Costa, 1994, p. 223).

Sendo as polícias, antes de tudo, “o braço armado do monopólio estatal da violência” (Mesquita, 2003, p. 121), o papel que lhes é atribuído terá de ser considerado de importância fundamental, considerando que “constitui o símbolo mais visível do sistema formal de controlo, o mais presente no quotidiano dos cidadãos e, por via de regra, o *first line enforcer* da lei criminal” (Dias & Andrade, 1997, p. 443), sendo a sua atividade “imprescindível para uma correta prossecução do processo penal” (Costa, 1994, p. 224).

Contudo, tal asserção não deverá implicar uma “qualquer sobrevalorização que ponha em causa a responsabilidade dos órgãos da Administração de Justiça, nem pode ser apoucada, ao ponto de se lhe pretender retirar qualquer significado autónomo” (Cunha, 1993, p. 269).

Bem pelo contrário. Significa, antes de mais, a “necessária interpenetração entre prevenção e repressão, tendo presente que os organismos com funções policiais são entidades privilegiadas para a recolha da notícia do crime” (Gama et al., 2019, p. 41), sendo-lhes reconhecidas competências para levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo CPP, através do desempenho de meros membros desses OPC ou de membros graduados dos OPC qualificados como APC. E tal destrição tem absoluto relevo processual, considerando que “a atribuição de competência a APC para a prática de determinados atos, tem implicada a incompetência dos meros OPC” (Gama et al., 2019, p. 41), sendo necessário compreender a definição daquela.

A definição de APC encontra-se atualmente cristalizada na alínea d) do art.º 1.º, do CPP, e é recortada da seguinte forma: «os diretores, oficiais, inspetores e subinspetores de polícia e todos os funcionários policiais a quem as leis respetivas reconhecerem aquela qualificação».

O conceito de APC é, à semelhança da própria definição jurídica de OPC, aberto e tem de ser completado pelas leis orgânicas dos diferentes OPC ou regimes especiais sobre determinados tipos penais (ex: RGIT).

Por outras palavras, é “*uma definição propositadamente vazia e de reenvio externo (ad quem)*” (Costa, 1994, p. 238), pretendendo-se, por um lado, na ótica político-legislativa, que “o legislador da matéria estritamente processual penal não se imiscuisse nas definições ou distinções orgânicas relativas às polícias” (Costa, 1994, p. 239) e, por outro, face às diferenças estruturais e de distribuição territorial de cada uma das polícias, que fosse exigida “diversa forma de regulamentação desta matéria em vista a garantir o máximo de eficácia no exercício das funções que o CPP atribui especificamente às APC” (Ferreira, 1989, p. 185).

Desta forma e por força de lei orgânica/estatutária de cada instituição policial e para uma melhor diferenciação funcional e orgânica, as APC assumem “funções de direção, comando e chefia, materializadas na concreta prática de prerrogativas de autoridade, tendo uma maior responsabilidade por lhes recair mais direitos/deveres de intervenção e por lhes serem reconhecidas, por lei, faculdades coativas especiais no âmbito processual penal” (Valente, 2020, p. 151).

Deste modo, se, por um lado, o CPP estabelece que o que “define a atividade de um órgão, enquanto OPC, é, não a sua qualificação orgânica ou institucional, mas sim a qualidade dos atos que pratica” (Cunha, 1993, p. 14), por outro, atribui especiais competências à APC para a prática de determinados atos, no processo penal, às quais deverá ser acrescentado “o dever de primeiro fiscalizador e controlador da atividade dos OPC” (Valente, 2020, p. 154).

Em resumo, após esta pequena viagem temporal, podemos afirmar que a figura da autoridade de polícia criminal encontra a sua génese nos *officiaes de polícia judicial* de 1867, sendo verificável, em termos históricos, uma constante e contínua “subordinação dos membros dos órgãos de polícia criminal, nomeadamente as autoridades de polícia criminal, aos comandos da autoridade judiciária” (Mesquita, 2003, p. 144), dado o imperativo constitucional que consiste “na consagração de um monopólio judiciário da *primeira palavra*” (Mesquita, 2003, p. 133).

2. As atribuições e competências da APC

A fim de evitar eventuais confusões conceptuais e ainda antes de nos debruçarmos sobre este ponto, importa fazer uma referência breve às figuras jurídicas de autoridade de polícia e de autoridade policial, considerando

que “sendo a função processual dos OPC a coadjuvação das autoridades judiciárias, esta não se pode confundir com as funções constitucionais e legais próprias das entidades policiais que também preenchem a categoria legal de OPC” (Gama et al., 2019, p. 586).

Por um lado, são considerados como autoridades de polícia aqueles membros das forças e serviços de segurança “com *atribuições originárias (diretas) e secundárias (subsidiárias) de segurança interna* que as respetivas *leis orgânicas* identificam como titulares de poderes materiais e formais de decidir e ordenar a aplicação de *medidas de polícia* com fundamento constitucional e previstas na LSI e em legislação avulsa [v.g. LSM], atinentes à prevenção e prossecução da atividade de segurança interna” (Valente, 2020, p. 149), sendo assim entidades com poderes acrescidos.

Por outro lado, as autoridades policiais são “*membros das polícias em sentido administrativo ou das autoridades administrativas com poderes de polícia que ocupam uma posição_chefia ou comando na hierarquia interna da instituição*” (Valente, 2020, p. 150) e que atuam no quadro da “prevenção – licenciamentos e autorizações -, no controlo, na fiscalização e, quando é o caso, no sancionamento das atividades contrárias à ordem jurídico-administrativa” (Valente, 2020, p. 150).

Face a tais conceitos, um mesmo funcionário de uma polícia, a quem a lei reconheça aquela qualificação, poderá usar as vestes de autoridade de polícia, de autoridade policial e de APC.

Desta forma, “sendo o CPP o único diploma legislativo que define o que são OPC’s” (Cardoso, 2020, p. 180), bem como o que são APC, será também neste diploma legal onde se poderá encontrar a maioria das competências próprias das APC no processo penal, para além daquelas que são comuns aos OPC.

Dentro dessas competências ou prerrogativas de autoridade, é possível elencar a manutenção da ordem nos atos processuais (85.º, n.ºs 1 e 3), o compromisso dos peritos e intérpretes (91.º, n.º 3), a nomeação de intérpretes (92.º, n.º 7), a comunicação dos atos processuais (111.º, n.º 2), as notificações (113.º, n.º 8), a localização celular (252.º-A), a detenção fora de flagrante delito (257.º, n.º 2), os mandados de detenção (258.º), a libertação imediata do detido (261º), os atos a praticar pelo JIC, a requerimento da APC (268.º, n.º 2), ordenar a efetivação de perícia relativamente a determinados tipos de crime (270.º, n.º 3) e, finalmente, a emissão de mandados de comparência (273.º, n.º 1).

Partindo da competência para a prática dos atos singulares expressamente previstos pela APC, pode referir-se que os mesmos se caracterizam,

por um lado, “pelo exercício de funções específicas em relação aos OPC, em que se salientam necessidades de coordenação e responsabilização hierárquica dentro da instituição, a propósito de atividades processuais penais (v.g. 85.º, n.º 1) e, por outro lado, pelo exercício de competências que em circunstâncias de normalidade caberiam na esfera de atribuições das autoridades judiciárias e que evidenciam situações em que só a «urgência e o perigo na demora» legitimam a sua atuação (v.g. 257.º, n.º 2)” (Ferreira, 1989, 188).

Especificamente sobre a faculdade de ordenar a detenção fora de flagrante delito por parte da APC, entendemos fazer uma referência mais detalhada, considerando que é uma competência que tem acompanhado os dirigentes e as chefias superiores das Polícias desde 1867, como já anteriormente referido.

Assim, apesar da simplicidade da “linguagem binária do direito penal – lícito, ilícito” (Costa, 2020, p. 32), não deve ser olvidado que as APC “estão sujeitas, por mais cautelosas que sejam no cumprimento dos seus deveres, e por maior que seja a sua experiência profissional ou formação técnico-jurídica, a certo risco de erro” (Parecer 111/1990, da PGR), pelo que a decisão determinante para a emissão de MDFFD, “deverá ser inspirada nos princípios da necessidade, adequação, proporcionalidade e menor intervenção possível” (Parecer 111/1990, da PGR).

Nesse contexto, importa salientar a (demasiada) frequência com que as detenções fora de flagrante delito ordenadas por APC são declaradas ilegais pelos JIC, em parte, com o argumento do “carácter residual de não ser possível esperar pela intervenção da autoridade judiciária, em face da implementação dos turnos para assegurar o serviço urgente e em face dos avanços tecnológicos que arredaram qualquer constrangimento à comunicação entre Polícia e autoridades judiciárias” (Vieira, 2020, p. 26). Pois, se em 1987, *Hermes* levava e trazia unicamente as notícias sob a forma de um pedaço de papel, nos tempos atuais este mensageiro “deixa-se passear no éter, no espaço virtual” (Costa, 2020, p. 16), bem como nos mais modernos sistemas de comunicações.

Além das situações previstas no n.º 2 do art.º 257.º do CPP, deverá também destacar-se o art.º 30.º, n.º 3 da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, com as alterações do DL n.º 101/2020, de 26 de novembro, que prevê a realização das ditas detenções por parte de “agentes não especialmente graduados dos OPC” (Guimarães, 2011, p. 225).

Neste sentido, as *autoridades policiais* (e não as APC) poderão ordenar a detenção fora de flagrante delito, por crime de violência doméstica, se não

for possível, dada a situação de urgência e perigo na demora aguardar pela intervenção da AJ, e houver perigo de continuação da atividade criminosa ou se tal se mostrar imprescindível à proteção da vítima, o que representa um reforço das competências das autoridades policiais ou uma falta de rigor legislativo.

Após uma observação do catálogo das competências processuais da APC, vamos de seguida promover uma brevíssima análise sobre quem são as APC nos diversos OPC existentes, com o objetivo de verificar se existem diferenças de relevo entre elas.

Todavia um ponto prévio: todos os OPC se encontram ao mesmo nível, considerando que “nenhum deles tem poderes de conformação da atividade dos demais; no inquérito, a dependência funcional é de todos e de cada um para com o MP” (Cardoso, 2020, p. 188), não existindo assim nenhuma intervenção de determinado “OPC como elo de permeio (entre um OPC e o MP) de detenções realizadas por outros OPC” (Gama et al., 2019, p. 603).

Por razões de antiguidade institucional, começaremos pela PSP. Numa consulta à LOPSP são considerados APC o diretor nacional, os diretores nacionais-adjuntos, o inspetor nacional, o comandante da UEP, os comandantes das unidades e subunidades até ao nível de esquadra e outros oficiais da PSP, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional.

Por sua vez, na LOGNR constata-se que são APC: o comandante-geral, o 2.º comandante-geral, o comandante do Comando Operacional, os comandantes de unidade e subunidades de comando de oficial e outros oficiais, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional, estando assim limitado o desempenho da função de APC à carreira de oficial. Ainda na GNR e para efeitos do RGIT, existe a figura das autoridades de polícia tributária, os oficiais no exercício de funções de comando nas Unidades de Controlo Costeiro e de Ação Fiscal e nas respetivas subunidades, bem como outros oficiais da Guarda, quando no exercício de funções de comando operacional de âmbito tributário. Por outras palavras, relativamente aos crimes fiscais, os referidos oficiais da GNR exercem no inquérito as competências de APC, nos termos do n.º 3, do art.º 41.º do RGIT.

Quanto à PJ, que “não é regulada em sede constitucional por referência a uma qualquer dependência ao MP ou aos tribunais, encontrando a sua exclusiva sede no art.º 272.º da CRP, enquanto polícia subordinada ao Governo” (Mesquita, 2008, 161), as suas APC são o diretor nacional, diretores nacionais-adjuntos, diretores das unidades nacionais, diretores das diretorias, coordenador do GRA, subdiretores das diretorias, coordenadores

superiores de investigação criminal, inspetores-chefes e inspetores (apenas quando formalmente designados para o exercício de funções de chefia de brigada). Contudo, destaca-se igualmente uma norma na LOPJ que, para além de sistematizar, reunir e enumerar taxativamente as competências da APC que se encontram dispersas pelo CPP, apresenta também uma competência legal que se reporta à LSM e que extravasa o domínio do processo penal e ainda, “parece criar a possibilidade de, por via de um despacho com origem no MP, serem ampliados poderes das APC da PJ em alguns domínios” (Gama et al., 2019, p. 601). Tal solução poderá ser considerada como atípica, atendendo que “a definição de âmbitos de competência legal não pode ser deixada para um ato administrativo, em especial em matérias em que existe reserva de lei, que no caso é uma reserva, ainda que relativa, de competência da Assembleia da República” (Gama et al., 2019, p. 601).

Em sentido convergente, não poderíamos deixar igualmente de suscitar a questão da “*especial competência*” para a APC da PJ ordenar revistas, buscas e apreensões, nos termos das alíneas b) e c), do n.º 1 do referido artigo, que nos parece um alargamento em relação ao disposto no CPP, nem de abordar o caso particular da alínea f), que visa a criação de novas competências processuais penais e que se pode apresentar “flagrantemente inconstitucional no plano orgânico, atento o art.º 165.º/1/c) da CRP” (Gama et al., 2019, p. 602).

Quanto ao SEF são APC: o diretor nacional, os diretores nacionais-adjuntos, os diretores de direção central e os diretores regionais, os inspetores superiores e inspetores, os inspetores-adjuntos principais e os inspetores-adjuntos, quando exerçam funções de chefia de unidades orgânicas. Por sua vez, a PJM, estabelece que são APC: o diretor-geral, o subdiretor-geral, os diretores das unidades territoriais e os oficiais investigadores.

Na PM, são considerados APC os órgãos de comando, os inspetores, subinspetores e chefes, enquanto que na ASAE, podem desempenhar tal função o inspetor-geral, os subinspetores-gerais, os inspetores-diretores, os inspetores-chefes e os chefes de equipas multidisciplinares.

Após uma análise às várias entidades policiais, constata-se que existem também alguns serviços que sendo “entidades não policiais, a lei lhes atribui o encargo de levar a cabo atos de recolha e conservação de prova de crime na dependência funcional das AJ” (Cardoso, 2020, p. 212). Ou seja, tratando-se de dois conceitos autónomos, “as entidades policiais podem ser ou não OPC, tal como os OPC podem ser ou não entidades policiais” (Mesquita, 2003, p. 124).

Um desses exemplos é a IGAMAOT, que qualifica como APC o inspetor-geral, os subinspetores-gerais e os trabalhadores da carreira especial de inspeção. Relativamente à Autoridade Tributária e Aduaneira e aos Órgãos da Administração da Segurança Social (ISS e CGA), tais serviços da administração direta do Estado “não podem ser classificados como entidades policiais, pelo que não podem ser classificados como OPC em sentido estrito, mas *“apenas lato. Têm competência específica”* (Cardoso, 2020, p. 213). No entanto, o RGIT atribui aos órgãos da administração tributária e aos órgãos da administração da segurança social os poderes e funções que o CPP atribui aos OPC e às APC.

Em síntese, após uma sucinta observação sobre quem são as APC nos diversos OPC existentes, bem como sobre o catálogo de competências atribuídas às APC, constata-se que: a) é reconhecida a competência para o desempenho como APC a funcionários com funções de direção, comando e chefia; b) na esmagadora maioria, as suas competências são as definidas no CPP, registando-se diferenças de relevo apenas na PJ, como já referido.

Desta forma e colocando um olhar especial sobre a PSP, OPC de competência genérica ou “residual” (Cardoso, 2020, p. 185), a atuação da APC praticamente se limita e esgota na prática dos atos singulares que a lei lhe atribui, sem ir muito mais além.

Todavia, entende-se que o seu papel pode e deve ser mais preponderante, sobretudo na criminalidade grave, através de uma chancela de qualidade, que está desaproveitada neste momento. No fundo, trata-se de promover um significativo incremento posicional e de alargar os horizontes quanto à intervenção da APC, sem ultrapassar qualquer limite imposto pela lei, por se tratar de uma questão de hierarquia e organização interna de cada polícia.

Consequentemente, julgamos que será o momento de olhar para a intervenção da APC e sua amplitude prática, em especial na PSP, no processo-crime.

3. Intervenção da APC e sua amplitude prática no processo-crime

É por demais evidente que a necessidade de reforço das competências da APC é atualmente entendida como uma estratégia prioritária na PSP por forma a “melhorar a capacidade de chefia e comando da investigação criminal”, apesar de “não demonstrada de forma científica, mas de forma empírica” (D. Prates, comunicação pessoal, 10 de novembro, 2020).

Mas o que justifica tal necessidade? Desde logo, se a cultura do século XXI é alicerçada na eficácia e sobretudo na rapidez que motiva uma cada vez maior “mecanização e uniformização de procedimentos” (Moura, 2003, p. 9), justamente quando se aborda o combate à criminalidade, a sua eficácia “há de alcançar-se sobretudo pelo engenho e arte dos polícias, nunca pela força bruta, ainda que com cobertura legal, pelo artifício ou pela atuação processualmente desleal, que degradam quem as sofre, mas não menos quem as usa” (Silva, 2019, p. 275). Logo, se “muitas das normas que regulam a intervenção policial são vistas na perspetiva do cumprimento de um dever de proteção, no contexto de um processo de efetivação das normas constitucionais relativas aos direitos fundamentais” (Andrade, 2006, p. 147), deve entender-se que a “existência da ética e o respeito dos direitos fundamentais são condições essenciais para que se verifiquem elevados índices de confiança e fiabilidade no trabalho da PSP, por parte das autoridades judiciais, das vítimas dos crimes e também da generalidade dos cidadãos” (D. Prates, comunicação pessoal, 10 de novembro, 2020).

Por certo, “não há dúvida de que o cumprimento da lei e a aplicação dos códigos são condições necessárias para uma boa conduta profissional na investigação. No entanto, a própria natureza da investigação criminal significa que não são condições suficientes” (Wright, 2007, p. 596, tradução nossa), havendo autores que defendem inclusive que “a maioria das falhas da investigação criminal não acontecem devido à falta de conhecimentos técnicos ou ao desconhecimento da lei e dos procedimentos” (Wright, 2007, p. 587, tradução nossa).

Apesar de se poder tratar de “um facto sobre o qual é difícil de falar, mas impossível ficar calado” (Sen, 2019, p. 37), considera-se que será “a conduta inadequada dos investigadores que causa essas falhas, com muita frequência,” (Wright, 2007, p. 587, tradução nossa), pelo que se torna “necessário que em cada processo se possa comprovar sempre a legalidade e lealdade de procedimentos, para que não fiquem nunca suspeitas sobre a justiça das condenações” (Silva, 2019, p. 276).

Desta forma, para além das virtudes técnicas e porque “os seres humanos são capazes do melhor e do pior e é mais fácil sucumbir às tentações inerentes à natureza do que praticar a virtude” (Rego & Cunha, 2011, p. 22), torna-se essencial a existência de uma forte conceção ética de investigação, pelo que “os investigadores e aqueles que os supervisionam devem gerir com eficácia as questões éticas, tal como qualquer outro aspeto da investigação” (Wright, 2007, p. 586, tradução nossa), atendendo

que “os polícias, com frequência, deparam-se com problemas éticos” (Silva, 2001, p. 80).

Como contributo para a “resolução dos dilemas morais existentes nos conflitos entre os fins e os meios, entre a utilidade e os princípios, deverão aplicar-se o ‘teste de utilidade (aos fins) e o ‘teste da universalidade’ (aos meios)” (Wright, 2007, p. 600, tradução nossa), para um “justo equilíbrio” (Sousa, 1998, p. 44).

Assim, as instituições deverão investir mais para assegurar as citadas condições suficientes para a regulação da conduta profissional dos polícias nas investigações. E tais “condições suficientes para uma conduta ética devem incluir uma liderança que se tem de destacar pelos princípios éticos e por uma gestão efetiva e presente” (Wright, 2007, p. 596, tradução nossa), devendo a APC estar, logicamente, incluída nesta equação, “sempre que estejam em causa questões relacionadas com a ética e com o respeito dos direitos fundamentais (v.g. uma simples decisão de partir uma porta no cumprimento de uma busca domiciliária)” (D. Prates, comunicação pessoal, 10 de novembro, 2020).

Tal incremento posicional da APC reveste-se de capital importância para a relação de confiança que deverá existir na articulação da atuação dos OPC com o exercício das competências do MP, considerando que, perante o trabalho policial, aquela AJ deve ter, pelo menos, duas funções, nomeadamente: “analisar a legalidade das investigações policiais antes de qualquer decisão sobre o prosseguimento de um procedimento criminal e, simultaneamente, verificar, em termos gerais, se os direitos humanos foram respeitados” (Recomendação REC (2000), 19, p. 28).

A este propósito, tal função de controlo da polícia, que está na génese do MP moderno, levou Savigny em 1846 a enfatizar que “precisamente nas operações de funcionários prévias a uma investigação, subjaz o perigo próximo de uma lesão jurídica e a experiência ensina que, com frequência, os agentes policiais são os responsáveis de tais lesões jurídicas, em prejuízo da pessoa afectada” (Mesquita, 2003, p. 133).

Dito de outro modo, esta função de controlo do MP ao incidir, antes de mais, na atividade policial prévia à abertura do processo, ou seja, sobre os atos praticados por iniciativa própria dos OPC, permitirá a sua eventual integração no processo, através de “um ato decisório da AJ que nesse momento assumirá a sua responsabilidade pelos mesmos” (Mesquita, 2003, p. 131), e que representa a sua confiança no trabalho daqueles, nos termos em que lhe é apresentado.

Coerentemente e porque os “polícias investigadores necessitam de uma liderança, supervisão e gestão efetivas, tal como os empregados de qualquer instituição” (Neyroud & Disley, 2007, p. 554), a APC deverá então assumir um papel mais amplo e ativo na investigação e no seu controlo de qualidade, arrogando as suas responsabilidades de apreciação, supervisão e validação prévia dos procedimentos dos OPC, no âmbito da sua autonomia técnica e tática, exigindo-se assim um escrutínio e um acompanhamento mais rigoroso, bem como deverá avocar o papel de interlocutora privilegiada com o titular do inquérito, apesar de “não corresponder apenas à Polícia a resolução deste concreto problema” (Hassemer, 1999, p. 166).

Na decorrência de tais considerações e se “a chefia de determinados inquéritos na PSP está muito centralizada na figura do chefe de brigada e não no respetivo comandante, ou seja, no segundo nível de supervisão” (D. Prates, comunicação pessoal, 10 de novembro, 2020), será, pois, fulcral que se afaste, de forma definitiva, um certo alheamento e ausência da presença da APC nos processos-crime, bem como que se evitem supostas autonomizações dos polícias investigadores, que a pretexto da existência da dependência funcional face ao MP, se abstenham de comunicar a sua atividade à APC, e que se pode traduzir na eventual desresponsabilização desta, com consideráveis prejuízos para a supervisão exigida. Não é igualmente aceitável que Comandantes de Esquadra, a pretexto das inúmeras funções que exercem se alheiem do trabalho desenvolvido pela suas BIC, algumas delas sem qualquer tipo de enquadramento intermédio.

Deste modo, a competência e o profissionalismo terão de ser apanágio de todos os que se encontram investidos de funções decisórias, o que entronca com a necessidade de formação permanente, com o necessário aprofundamento dos “conhecimentos teóricos e teórico-práticos das técnicas e táticas de prevenção e de investigação criminal” (Valente, 2013, p. 278), de forma a evitar que se encontrem expressões, por parte dos JIC, nada abonatórias do trabalho das polícias como: “*os mandados de detenção emitidos, no caso concreto, por autoridade de policia criminal não cumprem minimamente as exigências legais*”; “*fls. 25 a 27 consta um denominado «auto de conversa informal»... as «conversas informais» constituem prova proibida, na medida em que visam esvaziar a proteção dos arguidos conferida pelo seu direito ao silêncio*” ou ainda, “*segundo refere o OPC, a possibilidade de apreensão de correspondência ou encomenda equiparada foi por ele conhecida às 16 horas do dia de ontem, sendo por isso inadmissível que não tenha solicitado prévia autorização judicial para a sua abertura,*

optando o OPC por tornear imposições constitucionais e legais, pelo que perante a declaração da nulidade da prova relevante obtida nos autos, resta determinar a imediata libertação dos arguidos sem imposição de qualquer medida de coação”, conforme se pode constatar nos processos-crime com os NUIPC 21/16.1PELRA, 62/17.1JALRA e 60/16.2GBPMS¹.

Tais exemplos concretos de “violação de princípios e valores, em que assenta a sociedade livre não são, muito longe disso, índice de eficiência das forças de combate ao crime” (Silva, 2019, p. 275), pelo que importa ter presente que “a política de segurança pública não equivale a política policial, mas abrange também uma política criminal, que por sua vez, compreende não apenas o ponto de vista da eficiência policial, mas também as garantias penais e constitucionais” (Mesquita, 2003, p. 141).

Motivo pelo qual se torna essencial não cair na “*falácia garantista*, isto é, no equívoco de que bastam as razões de um direito bom, dotado de sistemas avançados e integrados por garantias constitucionais, para conter o poder e salvaguardar os direitos fundamentais” (Mesquita, 2003, p. 18). É necessário mais. É necessário que se verifique, permanentemente, uma assunção por parte dos OPC, de uma “responsabilidade moral e uma explícita responsabilidade legal no respeito dos direitos fundamentais” (Wright, 2007, p. 591), no desempenho das suas funções, partindo sempre da premissa que a dignidade do ser humano advém precisamente da sua “qualidade de ser humano e não dos seus atos, não podendo ser perdida, qualquer que seja a maldade do seu agir” (Renaud, 2001, p. 101).

Para tal desiderato, será, pois, fundamental que as APC exerçam a sua supervisão e liderança através das virtudes, de forma sustentável e genuína, demonstrando que “a responsabilidade moral é a chave para uma conduta profissional de elevados padrões na investigação criminal” (Wright, 2007, p. 606). Adicionalmente, e tendo presente as importantes e emergentes tendências na gestão da investigação criminal, deverá a APC “estar mais consciente dos detalhes do trabalho dos OPC, bem como das qualidades que os mesmos demonstram (ou não), no âmbito de uma cultura de melhoria contínua da supervisão” (Neyroud & Disley, 2007, p. 555), devendo o foco da supervisão ser redirecionado para a qualidade diária da investigação e não apenas para o produto final, sendo a revisão retrospectiva de casos concretos uma boa prática a ter em conta.

¹ Processos disponíveis para consulta no Tribunal Judicial da Comarca de Leiria.

4. Possível ampliação, aprofundamento e densificação funcional

E eis-nos chegados ao *punctum crucis* desta reflexão.

Após uma pequena viagem que nos permitiu conhecer a origem da figura da APC em Portugal, para além da caracterização dos vários OPC e respetivas APC, bem como as suas competências processualmente previstas, apresentaremos, de seguida, alguns aportes e respetivas implicações teóricas e práticas que, na nossa opinião, poderão contribuir para uma possível ampliação, aprofundamento e densificação funcional deste operador e, assim, ultrapassar e minimizar algumas das contradições e inconsistências identificadas anteriormente.

Partindo da noção de APC inserta no CPP, integrada pelos membros da PSP detentores de funções de direção, comando e chefia dotados de maiores qualificações e de prerrogativas de autoridade especiais, importa descortinar, na prática, em que medida essa entidade pode assumir um maior protagonismo interno e uma atuação mais ampla e relevante no processo-crime, em particular, na fase de inquérito, a bem de uma investigação mais eficiente e eficaz e inexoravelmente respeitadora dos direitos fundamentais dos cidadãos, representando dessa forma “uma fonte de legitimação essencial para a polícia e aumentando a eficácia do policiamento” (FRA, 2018, p. 9).

Isto, claro, sem beliscar aquilo que é o conteúdo funcional da APC plasmado no CPP, antes tendo-o sempre no horizonte de atuação, mas indo para além dele, sobretudo, conferindo-lhe, por um lado, uma amplitude balizada pela lei e, por outro, otimizada pelas condições organizativas e funcionais internas da PSP, de forma a ultrapassar um comprovado “subaproveitamento” (C. Resende, comunicação pessoal, 28 de janeiro, 2021).

Dentro da autonomia técnica e tática e da hierarquia e organização internas intrínsecas à PSP, entende-se que pode e deve ser atribuída à APC uma capacidade de atuação efetiva, aprofundada, coerente e dinâmica, pautada por critérios claros e precisos de intervenção e por procedimentos internos reguladores das suas competências.

Impõe-se, assim e antes de mais, definir os critérios que tornem exequível essa intervenção mais abrangente e especializada, considerando o universo de inquéritos que anualmente são investigados pelos OPC, em particular pela PSP (mais de 98000, em 2019) e a diversidade de fenómenos criminais sobre que versam, quer na sua tipologia quer na sua gravidade e complexidade.

Constituindo a APC uma entidade mais qualificada, dentro dos OPC, não faz sentido que dedique as suas energias e recursos a todas as inves-

tigações, indiscriminadamente, sobretudo, àquelas que se prendem com a criminalidade bagatelar e “burocrática” (Cunha, 1993, p. 282), nem tal seria praticável. Ainda a propósito da investigação deste tipo de criminalidade, que se traduz frequentemente na execução de tarefas simples e de mero expediente e no consumo exponencial de recursos dos OPC, existem diversas vias de terapia para os problemas já identificados no passado: “aumento de meios materiais e humanos, simplificações processuais e fornecimento de instrumentos de solução alternativo aos serviços de justiça” (Moura, 2003, p. 10). No entanto, importa que não sejam esquecidos os funcionários judiciais, providos em secções de processos dos serviços do MP que, não sendo polícias, desempenham nos termos legais, no âmbito do inquérito, as funções que competem aos OPC. Defende-se assim uma maior dignificação dos mesmos, com formação específica, para se “ocuparem de certas investigações que não se justificam, de maneira nenhuma, que fossem feitas por polícias profissionais” (Moura, 2008, p. 147). Ou seja, “nem todas as investigações criminais são – ou devem ser – realizadas por OPC, nem os OPC devem ser encarregados de toda e qualquer diligência para efeitos processuais penais” (Cunha, 2005, p. 111).

Por isso, se entende que a intervenção da APC deve ater-se às investigações em inquéritos que tenham por objeto determinadas tipologias criminais, pela sua natureza, gravidade e complexidade e/ou que envolvam o recurso a medidas ou meios de prova mais intrusivos, a justificar competências e atuação especializadas.

De entre esses critérios de ação da APC, concretizam-se as investigações por crimes de natureza prioritária (art.º 5.º da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto), as atinentes à criminalidade violenta (art.º 1º, j) do CPP), especialmente violenta (art.º 1º, l) do CPP) e altamente organizada (art.º 1º, m) do CPP), que sejam da competência da PSP, bem como aqueles em que se equacione a recuperação de ativos.

Para além disso, justifica-se um reforço dessa atuação nos inquéritos onde seja necessário recorrer a interceções telefónicas, buscas domiciliárias, pesquisas informáticas, apreensão de correspondência, detenções fora de flagrante delito com vista à aplicação de medidas de coação e a medidas especiais de proteção de vítimas particularmente vulneráveis, que constituem também parâmetros a nortear a intervenção da APC.

Definidos alguns possíveis critérios para essa intervenção, importa agora concretizar em que medida o papel da APC pode ser incrementado e aperfeiçoado na prática policial, para, depois, nos debruçarmos sobre as

metodologias de ação adequadas e ajustadas a alcançar esse desiderato, procurando, assim, dar resposta ao problema que constitui o ponto de partida deste estudo.

Desde logo, a iniciativa da APC nas investigações criminais na PSP pode ser melhorada conferindo-lhe o impulso e a definição da estratégia de investigação com o MP que a dirige e constituindo-se como o principal interlocutor dessa autoridade judiciária na mesma, tal como anteriormente defendido por Valente (2020, p. 155), assegurando também a celeridade, tempestividade e oportunidade da prática de diligências investigatórias e atos processuais conjuntamente com aquela AJ. Não deverá existir, desta forma, “nenhuma promoção no processo físico (inquérito), que não passe previamente pela APC, que colocará o seu visto ou acrescentará o seu ponto de vista” (F. Jordão, comunicação pessoal, 10 de dezembro, 2020).

Dentro desta linha de atuação, deverá a APC ser responsável, a cada passo processual, por estabelecer uma articulação altamente especializada, fluída, célere e otimizada com a AJ, à semelhança do que ocorre em outros OPC e, por exemplo, no “sistema italiano” (Cunha, 2008, p. 128).

Para além disso, a APC deve controlar, supervisionar e fiscalizar sistematicamente a atuação dos OPC no processo-crime, através do conhecimento, monitorização e acompanhamento efetivos e tempestivos da concreta atividade investigatória que lhes foi delegada pelo MP, da assunção da elaboração/subscrição dos relatórios policiais e mesmo da realização de diligências de prova pessoal mais importantes, como sejam a inquirição das vítimas especialmente vulneráveis (assim lhes conferindo maior fiabilidade e, nessa medida, um valor probatório acrescido, à semelhança do acontece quando as mesmas são ouvidas perante o MP).

Tal como Valente (2020, p. 154), também nós defendemos que a atividade da APC pode, igualmente, ser valorizada e aumentada fazendo dela depender a ordem, autorização e/ou validação da prática de determinadas medidas/atos cautelares ou probatórios pelos OPC, como sejam as buscas domiciliárias e não domiciliárias autorizadas pelos visados ou na sequência de flagrante delito, as apreensões decorrentes de revistas e buscas e os exames dos vestígios do crime.

Numa outra dimensão, à APC poderá, também, ficar acometida a tarefa de coordenar e cooperar com outros OPC uma determinada e concreta investigação, servindo de ponto de contacto e interlocutor para a articulação e partilha de informação criminal relevante.

Entrando, agora, nas formas e metodologias de que podemos lançar mão para melhorar o papel da APC na PSP, começamos por propor uma alte-

ração na LOPSP que introduza uma norma semelhante ao art.º 9.º da LOPJ, enquadradora e sistematizadora das suas competências, que se encontram dispersas pelo CPP e em legislação avulsa.

Neste contexto, entende-se, ainda, que a densificação funcional da figura da APC na PSP deverá merecer, por parte do legislador, a inclusão no EPPFPPSP, da expressão “realização de atos próprios de autoridade de polícia criminal” no conteúdo funcional das várias categorias da carreira de oficial de polícia, bem como no conteúdo funcional da categoria de chefe principal, quando exista nomeação para o exercício de comando de esquadras dos comandos regionais ou distritais. Esta sugestão tem por base a noção que “as decisões sobre investigações são tomadas a nível estratégico, operacional e tático” (Neyroud & Disley, 2007, p. 550).

Ainda sob o ponto de vista legislativo, podemos também sugerir o aumento do número e tipologia de atos da competência exclusiva da APC, em sintonia com o que acima se espelhou sobre a sua assunção por essa entidade, assim lhe atribuindo, por exemplo, a incumbência de inquirição de vítimas ou testemunhas menores de 16 anos, de validar buscas domiciliárias e não domiciliárias autorizadas pelos visados ou na sequência de flagrante delito, de ordenar apreensões decorrentes de revistas e buscas e de autorizar exames dos vestígios do crime.

De um outro prisma, entende-se ser necessário equacionar internamente uma distribuição de meios humanos e materiais que permita operacionalizar este aumento e densificação de competências da APC e emitir diretrizes e instruções internas, definindo os procedimentos concretos para as fazer cumprir, procedendo à monitorização e acompanhamento desse mesmo cumprimento.

Finalmente, considerando que muitos dos quadros superiores da PSP que desempenham atos próprios de APC não possuem formação específica, “entende-se que existe espaço para um curso de comando e liderança para APC” (D. Prates, comunicação pessoal, 10 de novembro, 2020), bem como para “a inserção, no CFOP, de um módulo de formação específico” (C. Resende, comunicação pessoal, 28 de janeiro, 2021), devendo mesmo ser promovida formação ao longo da carreira de forma sistemática, para que os referidos polícias disponham das ferramentas necessárias a uma assunção plena das suas funções, designadamente “assumir-se como uma testemunha dos pontos chave no processo-crime” (D. Prates, comunicação pessoal, 10 de novembro, 2020).

Conclusões

No percurso que delineámos, interessou-nos concretamente compreender a evolução histórica e o conceito atual de APC, a sua contextualização teórica e conceptual, as incongruências e propor medidas que permitam ampliar, aprofundar e densificar as suas competências.

O presente estudo permitiu-nos perceber que é possível melhorar o papel das APC, colmatando-se algumas lacunas e inconsistências atualmente existentes, e assim promover a melhoria da capacidade de comando e chefia da investigação criminal na PSP, bem como a sua relação com a AJ, podendo aproveitar naturalmente a outros OPC.

Do ponto de vista teórico/prático o presente trabalho permitiu-nos acrescentar que: *i)* a APC deverá obrigatoriamente intervir nas investigações em inquéritos que tenham por objeto determinadas tipologias criminais; *ii)* a APC deverá assumir a elaboração/subscrição dos relatórios policiais e mesmo da realização de diligências de prova pessoal mais importantes, como sejam a inquirição das vítimas especialmente vulneráveis; *iii)* sugere-se uma alteração da LOPSP através de uma norma enquadradora e sistematizadora das competências processuais da APC; *iv)* sugere-se a inclusão no EPPFPSP da expressão “realização de atos próprios de APC” no conteúdo funcional das várias categorias das carreiras; *v)* o aumento do número e tipologia de atos da competência exclusiva da APC no CPP; *vi)* a elaboração concreta de uma determinação cujo objetivo pretende a sistematização, clarificação e uniformização da atuação funcional da APC da PSP no processo-crime, e; *vii)* um curso de comando e liderança para APC, um módulo específico no CFOP e a necessidade de formação ao longo da carreira, de forma sistemática.

Acreditamos convictamente que podem ser abertos novos tópicos na área científica das ciências policiais. Sugerimos, por exemplo, a avaliação do impacto de programas de coordenação entre a APC e o MP na satisfação e segurança de determinadas tipologias de vítimas, bem como a avaliação dos efeitos nos processos-crime em que a APC assuma as competências identificadas no presente estudo.

Referências

- Almeida, L., & Freire, T. (2007). *Metodologia de investigação em psicologia da educação* (4.ª ed.). Braga: Psiquilíbrios.
- Andrade, J. (2006). *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.
- Bauman, Z. (2005). *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Brito, J. (2017). Ética geral e éticas aplicadas. In M. C. Neves (Coord.), *Ética: Dos fundamentos às práticas* (pp. 285-297). Lisboa: Almedina.
- Cardoso, R. (2020). Órgãos de polícia criminal: o que são, os que são e os que não são. *Revista do ministério público*, 161, (pp. 171-234). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Carta de Lei de 2 de julho, de 1867 – autoriza o Governo a criar um corpo de polícia civil nas cidades de Lisboa e do Porto. Retrieved from <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.32044061900825&view=1up&seq=7>
- Correia, J. (1994). Medidas de polícia e legalidade administrativa. *Revista Polícia Portuguesa*, 57, 2 (87), 2-7.
- Costa, J. (1993). *O direito, a fragmentaridade e o nosso tempo*. Porto: Universidade Moderna.
- Costa, J. (1994). As relações entre o ministério público e a polícia: a experiência portuguesa. *Boletim da Faculdade de Direito*, 70, (pp. 221-246). Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Costa, J. (2020). *Direito penal e liberdade*. Lisboa: Âncora Editora.
- Cunha, J. (1993). *O ministério público e os órgãos de polícia criminal no novo código de processo penal*. Porto: Universidade Católica.
- Cunha, J. (2005). O relacionamento entre autoridades judiciárias e polícias no processo penal. In M. Valente (Coord.), *I congresso de processo penal* (pp. 99-112). Coimbra: Almedina.
- Cunha, J. (2008). O modelo português – a dependência funcional. In *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o ministério público e a polícia judiciária. Actas do 1.º congresso de investigação criminal* (pp. 123-133). Porto: ASFIC/PJ.
- Decreto n.º 16489, de 15 de fevereiro de 1929 – aprova o Código de Processo Penal. *Diário do Governo*, I.ª Série, 37. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/357834>
- Decreto-Lei n.º 35:007, de 13 de outubro de 1945 – remodela alguns princípios básicos do processo penal. *Diário do Governo*, I.ª Série, 228. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/468158>
- Decreto-Lei n.º 35:042, de 20 de outubro de 1945 – organiza os serviços de Polícia Judiciária. *Diário do Governo*, I.ª Série, 233. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/464936>

- Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de agosto – aprova o Estatuto dos Funcionários de Justiça. *Diário da República*, I.ª Série-A, 199. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/428701>
- Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro – aprova o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*, I.ª Série, 204. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/70737735>
- Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro – aprova a nova estrutura organizacional da Polícia Judiciária. *Diário da República*, I.ª Série, 176. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/124680541>
- Decreto-Lei n.º 138/2019, de 13 de setembro – estabelece o estatuto profissional do pessoal da Polícia Judiciária. *Diário da República*, I.ª Série, 176. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/124680542>
- Dias, J. (1988). Sobre os sujeitos processuais no novo código de processo penal. *Jornadas de Direito Processual Penal* (pp. 3-34). Coimbra: Livraria Almedina.
- Dias, J. & Andrade, M. (1997). *Criminologia: O homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Diretiva n.º 1/2021 da Procuradoria-Geral da República. Retrieved from <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva-1-2021.pdf>
- Elias, L. (2018). *Ciências policiais e segurança interna – desafios e prospetiva*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Estratégia da Polícia de Segurança Pública 2020/2022.
- Ferreira, M. (1989). Autoridade de polícia criminal – conceito. *Revista do ministério público*, 39, (pp. 185-188). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Gama, A. et al. (2019). *Comentário judiciário do código de processo penal – Tomo I*. Coimbra: Edições Almedina.
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O inquérito: Teoria e prática* (4.ª ed.). Oeiras: Celta.
- Gonçalves, C. (2007). *A construção de uma polícia urbana (Lisboa, 1890-1940)*. Lisboa: ISCTE.
- Guimarães, V. (2011). Detenção e prisão preventiva. In R. Carmo e H. Leitão (Coord.), *As alterações de 2010 ao código penal e ao código de processo penal* (pp. 223-256). Coimbra: Coimbra Editora.
- Hassemer, W. (1999). *Persona, mundo y responsabilidad – bases para una teoría de la imputación en derecho penal*. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto – aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*, I.ª Série, 168. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/641047>
- Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro – estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas.

- Diário da República*, I.^a Série, 180. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/490285>
- Lei n.º 67/2017, de 09 de agosto – regula a identificação judiciária lofoscópica e fotográfica. *Diário da República*, I.^a Série, 153. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/107982394>
- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto – define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020/2022. *Diário da República*, I.^a Série, 167. Retrieved from <https://dre.pt/application/file/a/141259925>
- Lúcio, A. (1988). Sujeitos do processo penal. *Jornadas de Direito Processual Penal* (pp. 37-57). Coimbra: Livraria Almedina.
- Mesquita, P. (2003). *Direção do inquérito penal e garantia judiciária*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Mesquita, P. (2008). Polícia judiciária e o ministério público – o enquadramento das suas relações e funções no sistema português. In *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o ministério público e a polícia judiciária. Actas do 1.º congresso de investigação criminal* (pp. 159-172). Porto: ASFIC/PJ.
- Moura, J. (2003). Justiça, ministério público, criminalidade económica. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 13, n.º 1, (pp. 7-26). Coimbra: Coimbra Editora.
- Moura, J. (2008). O inquérito e as relações MP/PJ. In *Modelos de polícia e investigação criminal, a relação entre o ministério público e a polícia judiciária. Actas do 1.º congresso de investigação criminal* (pp. 139-148). Porto: ASFIC/PJ.
- Morgado, M. (2005). Análise sucinta do paradigma processual penal vigente e das suas conexões com o sistema de segurança interna. Algumas propostas de alteração. In M. Valente (Coord.), *I congresso de processo penal* (pp. 21-32). Coimbra: Almedina.
- Neves, M. (2017). Na senda da inquietude. In M. C. Neves (Coord.), *Ética: Dos fundamentos às práticas* (pp. 11-23). Lisboa: Almedina.
- Neyroud, P. & Disley, E. (2007). The management, supervision and oversight of criminal investigations. In T. Newburn, T. Williamson and A. Wright (Coord.), *Handbook of Criminal Investigation* (pp. 549-570). New York: Willan Publishing.
- Paulo, F. (2014). *A detenção fora de flagrante delito: mandados emitidos por autoridade de polícia criminal* (Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais – XXVI CFOP, não publicada). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Parecer n.º 111/90, de 6 de dezembro, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República. Retrieved from <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/8517>
- Plano Estratégico para o Departamento de Investigação Criminal da PSP 2020/2023. Platão (2019). *República* (3.^a ed.). Tradução por Elísio Gala. Silveira: Bookbuilders.

- Recomendação REC(2000)19, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 6 de outubro de 2000, sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça penal.
- Rego, A. & Cunha, M. (2011). *Liderança: A virtude está no meio*. Lisboa: Actual Editora.
- Regulamento para os Corpos de Polícia Civil de Lisboa e Porto, publicado no Diário de Lisboa, n.º 290, em 14 de dezembro de 1867.
- Renaud, M. (2001). *Fundamentos éticos da cidadania*. In M. Renaud, Enciclopédia dos Pais. Tomo VI. Viver a Cidadania. (pp. 39-111). Lisboa: Lexicultural.
- Rodrigues, J. (1994). Polícia e direitos fundamentais. *Revista Polícia Portuguesa*, 57, 2 (86), 6-8.
- Sen, A. (2019). *A ideia de justiça*. Lisboa: Almedina.
- Sheptycki, J. (2004). Organizational pathologies in police intelligence systems. *European Journal of Criminology*, 3, 307–332. doi: 10.1177/1477370804044005.
- Silva, G. (2001). *Ética policial e sociedade democrática*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Silva, G. (2019). Métodos expeditos de obtenção e prova: os valores democráticos em risco? In M. Valente (Coord.), *Criminalidade Organizada Transnacional – Corpus Delicti I* (pp. 273-290). Coimbra: Almedina.
- Sousa, A. (1998). Actuação policial e princípio da proporcionalidade. *Revista do ministério público*, 76, (pp. 41-50). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Sousa, A. (2013). Juridicidade da ação policial. *Revista do ministério público*, 135, (pp. 23-36). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Sousa, P. (2020). *A autoridade de polícia criminal: Uma evolução histórica* (Trabalho Individual Final da UC de Geopolítica, Estratégia e Políticas de Segurança – V CDEP, não publicado). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Valente, M. (2013). *Do ministério público e da polícia. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Valente, M. (2015). O(s) saber(es) e a formação como *nómos* de afirmação dos modelos constitucionais de polícia. *Revista Brasileira de Segurança Pública* (9), 34-48.
- Valente, M. (2018). Corrupção: um fenómeno dos tempos ou do nosso tempo. In M. Valente (Coord.), *Os desafios do direito (penal) do século xxi* (pp. 83-100). Lisboa: Legit Edições.
- Valente, M. (2020). Autoridade de polícia criminal: (já) é tempo de clarificar a sua intervenção no processo penal. In M. Valente (Coord.), *Direito processual penal: da sociedade internético-personocêntrica* (pp. 135-156). Lisboa: Edição de Autor.

-
- Vaz, M. (2017). Polícia, autoridade e população em Lisboa, c. 1867-1910. In G. Gonçalves & S. Durão (Coord.), *Polícia e Polícias em Portugal. Perspetivas Históricas* (pp. 33-53). Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Vieira, P. (2020). *Limites à faculdade do ministério público em ordenar a detenção de arguido para interrogatório judicial. Enquadramento jurídico, prática e gestão processual*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Watkins, D. & Burton, M. (2013). Introduction. In D. Watkins and M. Burton (Coord.), *Research Methods in Law* (pp. 1-6). New York: Routledge.
- Wright, A. (2007). Ethics and corruption. In T. Newburn, T. Williamson and A. Wright (Coord.), *Handbook of Criminal Investigation* (pp. 586-609). New York: Willan Publishing.