

A REFORMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

DAVID CATANA
Assessor do Ministério da Administração Interna
Vice-Presidente do OSCOT

Começo por cumprimentar os meus colegas de mesa que muito me honram com a partilha da mesma. Aproveito ainda para agradecer o honroso convite que a Universidade Autónoma de Lisboa me endereçou através do meu bom amigo Manuel Guedes Valente, que aproveito para cumprimentar.

MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES,

Em boa hora a Universidade Autónoma de Lisboa organizou este colóquio subordinado ao tema do Terrorismo.

Antes de começar esta minha curta intervenção não quero deixar de ressaltar a minha presença aqui a título meramente pessoal, como jurista que desde algum tempo se preocupa com a questão da segurança e dos direitos fundamentais, nomeadamente no campo do direito processual penal e como vice-presidente do OSCOT (Observatório de Segurança Criminalidade Organizada e Terrorismo), entidade que procura ser um fórum de debate de ideias, pluridisciplinar e plural sobre questões de segurança.

Porque a sorte protege os audazes nada melhor que ter um colóquio sobre este tema na semana seguinte à aprovação em Conselho de Ministros das duas Propostas de Lei que serão pedra basilar da luta contra as novas formas de criminalidade, nas quais se incluem o terrorismo.

Essa nova abordagem será certamente mais musculada mas nunca irá colocar em causa os direitos liberdades e garantias património das democracias ocidentais e, como tal, de um Portugal Europeu, pós 25 de Abril.

Aliás, foi a nossa constituição de 1976, no seu artigo 27º que colocou, lado a lado, como os dois valores essenciais do Estado Português, o valor da liberdade em paralelo com o valor da segurança, sendo que o equilíbrio entre ambos é a busca incessante de todo e qualquer jurista preocupado com estes valores.

É minha opinião que aquilo que nos distingue na luta contra o terrorismo é a nossa superioridade moral face aos terroristas. É o respeito por um núcleo duro de direitos, liberdades e garantias que mesmo quando posto em causa pelo terror, não pode ser afastado sob pena desse mesmo afastamento ser a primeira vitória do terrorismo. Admitimos que, pelo menos em teoria, o combate ao terrorismo seria facilitado pela utilização das mesmas armas e procedimentos utilizados pelos terroristas, mas logo uma pergunta simples assalta o meu espírito. Tal forma de actuar não nos tornaria tão terroristas quanto aqueles que visamos combater?

Comecemos pois por analisar a Proposta de Lei de Segurança Interna.

Esta proposta de Lei surge na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março, na qual o Governo se comprometeu a promover a alteração da Lei de Segurança Interna, de modo a criar um Sistema de Segurança Interna que correspondesse às necessidades actuais das populações, nomeadamente aos novos riscos para a segurança motivados pela globalização pela abertura de fronteiras, pelas potencialidades criminais do ciberespaço e pelo terrorismo internacional.

A Proposta de Lei visa prevenir e combater novos fenómenos de criminalidade grave, de massa e violenta, altamente organizada, transnacional – especialmente a dedicada aos tráficos de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, de pessoas e de armas – e económica e financeira (englobando a corrupção, o tráfico de influência e o branqueamento), bem como a sabotagem, a espionagem e o terrorismo.

Por outro lado, várias das soluções legislativas agora propostas, correspondem a actualizações legislativas, como sejam as referências à Lei-Quadro de Política Criminal e às leis sobre política criminal, aos conceitos de funcionário, na aceção do novo Código Penal e de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, estes últimos, utilizados na nova redacção do Código de Processo Penal. Por fim, a publicação no ano de 2007 das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança exigiram uma adaptação da Lei de Segurança Interna à nova realidade legislativa.

Sem prejuízo de aprofundarmos a Proposta de Lei em matéria de terrorismo e restrição de Direitos Fundamentais, não quero deixar de aproveitar esta oportunidade para, de forma breve, elucidar tão ilustre plateia sobre alguns traços gerais do normativo agora proposto.

Apesar do novo Sistema de Segurança Interna continuar a englobar o Conselho Superior de Segurança Interna, este Conselho passa a ter uma nova composição mais consentânea com a realidade actual.

Passam a ter assento no referido conselho o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa – cargo que não existia até à entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro – e o Director-Geral dos Serviços Prisionais, atendendo à relevância do papel que o sistema prisional assume no plano da prevenção e da investigação criminal. Por outro lado, o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas integra o Conselho, atendendo às especiais competências das forças armadas em matéria de segurança.

Aliás, para reforçar esse papel das Forças Armadas em matéria de segurança interna a Proposta de Lei prevê de forma expressa que os

militares têm o dever de comunicar prontamente às forças e aos serviços de segurança competentes os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação ou execução de actos que possam ser classificados como crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada (nos termos do Código de Processo Penal) sabotagem ou espionagem.

Também o senhor Procurador-Geral da República pode participar nas reuniões, quer por sua iniciativa, quer mediante convite. Para tal o Procurador-Geral da República é informado das datas de realização das reuniões, bem como das respectivas ordens de trabalhos.

Em democracia o papel dos partidos através dos Deputados eleitos é essencial para a definição de políticas de segurança interna. Assim, e porque essas políticas são de cunho nacional, e não apenas políticas do Governo, a Assembleia da República passa a designar para o Conselho dois deputados por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. A forma de eleição permite um equilíbrio de forças e a representatividade das forças políticas presentes no Parlamento.

Por fim, sempre que se considere conveniente, os ministros que tutelam os órgãos de polícia criminal de competência específica, bem como os respectivos dirigentes máximos, podem ser chamados a participar nas reuniões. É esta composição alargada que permitirá ao Conselho dar uma resposta integrada e global às novas ameaças à segurança interna.

Quanto à figura do Secretário-Geral, que se mantém do regime legal anterior, passa a ser equiparado a Secretário de Estado e a sua nomeação é antecédida de audição parlamentar. Trata-se, pois, de uma valorização do cargo que atende às responsabilidades de coordenação da segurança interna – idênticas, em importância, às que recaem sobre o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Acaba-se, assim, com a disfunção existente entre o Secretário-Geral do SIRP e o Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança e aquela que resultava dos Dirigentes das Forças de Segurança terem dignidade superior aquele que legalmente deveria proceder à sua coordenação.

Por outro lado, tal como já hoje sucede, o Secretário-Geral será nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro, mediante uma proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça. O Primeiro-Ministro também continua a poder delegar a sua competência relativa ao Secretário-Geral no Ministro da Administração Interna. Mantém-se o cargo de Secretário-Geral Adjunto, equiparado a titular de cargo de direcção superior de 1.º grau e também nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça exigindo-se, no entanto, a prévia audição do Secretário-Geral, que pode delegar competências no Secretário-Geral Adjunto e é por ele substituído nas suas ausências e impedimentos.

O Secretário-Geral possui um conjunto de competências diferenciadas: de coordenação, de direcção, de controlo e de comando operacional.

Estas competências que muito deram que falar não encerram, na minha opinião, qualquer tipo de polémica e nomeadamente as duas últimas são essências para o combate ao terrorismo.

O Secretário-Geral, como Coordenador, estabelece as regras de articulação entre as diversas forças e serviços de segurança, com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros. No domínio das suas competências de direcção, tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança.

Quanto às suas competências de controlo, tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança, através dos respectivos dirigentes máximos, em eventos de elevado risco ou

incidentes tático-policiais graves, que impliquem uma actuação conjunta e combinada de serviços e forças de segurança.

Por fim e, apenas em situações extraordinárias determinadas pelo Primeiro-Ministro, e após comunicação fundamentada ao Presidente da República, como sejam ataques terroristas ou acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e de protecção civil, estes são colocados sob o comando operacional do Secretário-Geral, sempre através dos seus dirigentes máximos.

Convém, no entanto, salientar que as competências do Secretário-Geral não são exercidas de forma livre mas sempre de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança, aprovado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Primeiro-Ministro. Esta solução responsabiliza política e solidariamente o Governo no seu todo e afasta o carácter político do lugar de Secretário-Geral, crítica injustamente atribuída a esta solução legislativa.

Mantém-se o Gabinete Coordenador de Segurança, passando a ter nele assento o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa e os dirigentes máximos do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, bem como o Director-Geral dos Serviços Prisionais. Tal permitirá ao Gabinete responder de forma mais eficaz aos desafios de coordenação que a nova criminalidade lhe coloca.

Com a publicação da Lei n.º 61/2007, de 10 de Setembro, o Gabinete Coordenador de Segurança passou a dar parecer sobre as leis de programação de instalações e equipamentos das forças de segurança.

Quanto à matéria específica do terrorismo mantém-se a existência da Unidade de Coordenação Anti-terrorismo (UCAT) com representantes dos Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, dos Directores Nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Director do Serviço de Informações de Segurança e ainda do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa.

Passemos agora à Proposta de Lei de Organização de Investigação Criminal.

Também esta resulta da necessidade de adaptação da organização da investigação criminal às reformas do Código Penal e do Código de Processo Penal, à Lei-Quadro da Política Criminal e à Lei de Política Criminal e, tal como a anteriormente referida, às novas Leis Orgânicas de Forças e Serviços de Segurança. Por outro lado, esta proposta introduz os ajustamentos necessários revelados durante os cerca de sete anos de aplicação da Lei anterior.

A proposta aperfeiçoa o dever de cooperação entre órgãos de polícia criminal, regulando os termos da sua colaboração no âmbito da EUROPOL e da INTERPOL. Para a Polícia Judiciária, fica reservada a gestão destes gabinetes, permitindo-se, no entanto, o acesso dos outros órgãos de polícia criminal a dados que sejam necessários ao exercício das respectivas competências.

Quanto ao sistema integrado de informação criminal, este não corresponde a uma base de dados única. É apenas um sistema de partilha de informações entre órgãos de polícia criminal, de acordo com as necessidades e competências de cada um deles e sempre com salvaguarda dos regimes do segredo de justiça e do segredo de Estado. Ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna cabe a missão de manter excelentes níveis de coordenação, cooperação e partilha de informações entre os órgãos de polícia criminal.

Não apenas por imperativo legal mas sobretudo por imperativo ético e moral, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna jamais poderá aceder a processos-crime ou aos elementos constantes desses processos e das próprias bases de dados.

No Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal passam a poder participar todos os órgãos de polícia criminal e não apenas a GNR, a PSP e a PJ, uma vez que uma boa coordenação exige a

presença de todos os participantes neste combate. Por fim, Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal é presidido pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça, seguindo-se os ensinamentos da União Europeia no âmbito dos Conselhos JAI (Justiça e Assuntos Internos).

Quanto ao Procurador-Geral da República, este continua a participar no Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, exactamente nos mesmos moldes de participação descritos na Proposta de Lei de Segurança Interna.

Para terminar a minha intervenção falemos agora da matéria que especificadamente nos aqui trouxe: as medidas de polícia no âmbito da luta contra o terrorismo.

Novas figuras são acrescentadas aquelas já previstas no âmbito do Código do Processo Penal.

O novo regime divide as medidas em simples medidas de polícia, como a identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial; a interdição temporária de acesso e circulação de pessoas e meios de transporte a local, via terrestre, fluvial, marítima ou aérea; a evacuação ou abandono temporários de locais ou meios de transporte e a remoção de objectos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem de forma a garantir a liberdade de circulação em condições de segurança.

A Proposta de Lei prevê ainda:

- medidas especiais de polícia como a realização, em viatura, local público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, de buscas e revistas para detectar a presença de armas, substâncias ou engenhos explosivos ou pirotécnicos, objectos proibidos ou susceptíveis de possibilitar actos de violência e pessoas procuradas ou em situação irregular no território nacional ou privadas da sua liberdade;

- a apreensão temporária de armas, munições, explosivos e substâncias ou objectos proibidos, perigosos ou sujeitos a licenciamento administrativo prévio;
- a realização de acções de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público;
- as acções de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança;
- o encerramento temporário de paiois, depósitos ou fábricas de armamento ou explosivos e respectivos componentes;
- a revogação ou suspensão de autorizações aos titulares dos estabelecimentos anteriormente referidos;
- o encerramento temporário de estabelecimentos destinados à venda de armas ou explosivos;
- a cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações que se dediquem ao terrorismo ou à criminalidade violenta ou altamente organizada;
- a inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento electromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.

Como se viu, o regime das medidas de polícia é densificado, de modo a assegurar os direitos, liberdades e garantias, sendo aplicadas com respeito pelo princípio da necessidade e apenas pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a protecção de pessoas e bens e apenas quando haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.

Relativamente à determinação de aplicação de medidas de polícia, distinguem-se os casos de competência exclusiva das autoridades de polícia das situações de urgência e de perigo na demora, em que a aplicação de algumas medidas de polícia pode ser determinada por agentes das forças e dos serviços de segurança devendo, nesse caso, ser imediatamente comunicadas à autoridade de polícia competente em ordem à sua confirmação. No entanto a aplicação do encerramento

temporário, da revogação ou suspensão de autorizações e a cessação da actividade de empresas, grupos, organizações ou associações é previamente autorizada pelo juiz de instrução criminal, salvo em casos de urgência e de perigo na demora. Neste caso, as medidas especiais de polícia que não tenham sido previamente autorizadas por um juiz devem de ser comunicadas ao tribunal competente no prazo máximo de 48 horas e apreciadas pelo juiz de instrução criminal que deve validar as mesmas no prazo de 8 dias, sob pena de nulidade. A falta de autorização prévia ou validação das medidas de polícia implica a proibição da utilização das provas recolhida em processo penal.

As novas formas de actuação policial no âmbito das medidas de polícia são um passo importante na luta contra a ameaça terrorista.

Termino com uma pergunta que certamente ficará no ar. Poderíamos ter ido mais longe? A resposta é certamente positiva. Basta olhar para o “*Patriot Act*” nos Estados Unidos ou a Lei sobre Antiterrorismo, Delinquência e Segurança, no Reino Unido.

O que têm de comum estes dois países, aliás como a Espanha, é que, infelizmente, os seus cidadãos sentiram o horror de perder os seus filhos, pais e cônjuges na violência torpe e insidiosa de um ataque terrorista de grandes proporções. Como salientou hoje o Secretário-Geral do Gabinete Coordenador de Segurança, por ocasião do 4º aniversário dos atentados de Atocha, Portugal não é um país que se encontre na lista de potenciais ataques terroristas, o que significa, e ainda bem, que a questão da ameaça terrorista não faz parte das preocupações primárias dos portugueses. Consequência desta atitude é a de que no equilíbrio inicialmente enunciado entre a Liberdade e a Segurança a balança penda para o primeiro prato.

Isto não quer dizer que as entidades responsáveis pela segurança dos cidadãos não estejam alerta para o risco, ainda que diminuto, de um ataque terrorista e esta proposta de legislação apresentada em boa hora pelo Governo é uma ferramenta fundamental para evitar que em Portugal se chegue ao ponto de securitização da vida em sociedade que infelizmente já graça noutros países.

Muito obrigado.