

---

**COMENTÁRIOS do SMMP**  
**AO PROJECTO de PORTARIA que FIXA a ESTRUTURA do**  
**GABINETE DE RECUPERAÇÃO de ACTIVOS**

---

**1. Objecto**

O presente projecto Portaria visa, nos termos do seu artigo 1.º, e da exposição de motivos que a acompanha, fixar a composição e coordenação do Gabinete de Recuperação de Activos (GRA), bem como a duração das comissões de serviço dos elementos que o integram, em cumprimento do artigo 5.º n.º 2 da Lei n.º 45/2011, de 24 de Junho.

O texto do projecto inclui ainda uma regulamentação genérica sobre alguns aspectos atinentes à partilha de informação e consulta das bases de dados pelos elementos do GRA.

A Lei n.º 45/2011, de 24 de Junho, visou o cumprimento no ordenamento jurídico nacional da Decisão n.º 2007/845/JAI, do Conselho, de 6 de Dezembro, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados membros no domínio da detecção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com o crime. Será importante, para estes efeitos, não perder de vista o estímulo comunitário que esteve na base da criação deste gabinete, bem como a necessidade de adaptação dos instrumentos que lhe devem ser fornecidos a uma realidade que não é nacional, mas europeia. É precisamente nesse sentido que o artigo 3.º da Lei 45/2011, de 24 de Junho, estabelece como missão do GRA a identificação, localização e apreensão dos bens a nível internacional e interno.

**Nesta perspectiva comunitária, cumpre desde já salientar que não vemos acautelado pelo texto do projecto a formação de uma equipa que permita, desde logo, promover o GRA a ponto de contacto central a nível nacional no que se refere aos pedidos de auxílio judiciário mútuo relacionados com a recuperação de bens enviados pelas autoridades de outros Estados-Membros, o que, a nosso ver, seria indispensável.**

**2. Apreciação do projecto de Portaria**

a. No artigo 2.º n.º 1 do projecto consta a seguinte redacção:

*“O GRA integra elementos da Polícia Judiciária, em número a determinar pelo Diretor Nacional ou, mediante delegação, do Diretor Nacional-Adjunto, conforme as necessidades da investigação e integra ainda dois elementos do Instituto dos Registos e Notariado, I. P. e sete elementos da Autoridade Tributária e Aduaneira”.*

Sobre a composição do número de elementos que compõe o GRA, será importante ter presente o que se refere no Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho com base no artigo 8.º da Decisão 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de Dezembro de 2007, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros no domínio da detecção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com o crime, de 12 de Abril de 2011 (COM(2011) 176 final), onde se assinala como possível entrave ao exercício das funções do GRA o reduzido número de efectivos que estes gabinetes dispõem nos diferentes Estados-Membros.

**Será importante estabelecer um número mínimo de elementos que compõe o GRA a nível nacional, independentemente de se atribuir ao Director Nacional da PJ a distribuição pela sede e respectivas delegações, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo.**

**Sugere-se que, partindo do umbral de referência estabelecido no citado relatório, se estabeleça a presença a nível nacional de, pelo menos, 10 elementos efectivos da PJ, a que acrescem os representantes das entidades referidas.**

**Entende-se que será este, mesmo numa fase inicial, o número mínimo de elementos indispensáveis ao desempenho das funções do GRA.**

Uma vez que o artigo 5.º da Lei n.º 45/2011, de 24 de Junho não limita a composição do GRA exclusivamente a elementos das entidades nele referidas, **seria importante que se estabelecesse ainda a possibilidade de, mediante projecto do coordenador, requisitar elementos de outros serviços, quer para processos concretos onde essa necessidade se faça sentir, quer para colaboração em domínios de intervenção específicos. Este regime de possibilidade de recurso a consultores e elementos de outros serviços é utilizado noutros gabinetes da UE com bons resultados, por exemplo no *Organe Central pour la Saisie et la Confiscation* que existe na Bélgica desde 2003.**

**Seria igualmente importante garantir o anonimato dos membros que compõe o GRA, excepto dos seus órgãos directivos, nomeadamente o coordenador, tal como sucede, nomeadamente, no gabinete irlandês.**

**b. O artigo 3.º n.º 1 do projecto de Portaria refere que “os elementos oriundos da Polícia Judiciária são nomeados por despacho do Director Nacional ou, mediante delegação, do Director Nacional-Adjunto”.**

Não se estabelece qualquer referência às áreas de formação base dos elementos que serão escolhidos para integrar este Gabinete, nem se definem quaisquer critérios de eleição, como relevantes conhecimentos jurídicos, económicos ou financeiros.

**Cumpré, porém, ter presente que o GRA deve ser integrado por pessoal altamente especializado na área jurídica, sobretudo para que não só na fase de identificação dos bens, do seu relacionamento, medidas cautelares de preservação, apreensão/arresto/etc haja eficácia, como também para que possa ser célere e eficaz a execução da decisão de perda de bens** (aspecto que será da competência do Gabinete de Administração de bens, mas cuja concretização pode depender em muito da coordenação entre os dois Gabinetes, a qual não está definida a esse nível, desconhecendo-se ainda se o GAB se encontra já operacional ou quando se encontrará em condições de o estar e com que efectividade no cumprimento das suas competências).

Essa especialização implica domínio jurídico de certas áreas do direito comercial, bancário, de contratos, de gestão de bens apreendidos, etc., e também na área da cooperação judiciária e de conhecimento do direito internacional como também essa especialização deveria contemplar pessoal da área financeira, que conheça os circuitos de engenharia financeira e dos mercados da colocação de capitais com recurso a sociedades offshore. A escolha dos elementos da Polícia Judiciária ou de outros deverá ter em conta esse âmbito de especialização, o que não é garantido nem pelo artigo 3º do projecto de portaria quanto aos elementos pertencentes ou não pertencentes à Polícia Judiciária, nem pelo artigo 5º quanto à importante figura do coordenador, cuja forma de recrutamento é a nomeação, o que relativiza a requerida e reconhecida competência profissional e experiência para o desempenho das funções (artigo 5º do projecto de portaria).

**c. O artigo 3.º n.º 4 estabelece que “Todos os elementos do GRA são nomeados em regime de comissão de serviço, com a duração de 3 anos, renovável por iguais períodos, podendo a mesma ser dada como finda, em qualquer momento, por despacho do Diretor Nacional da Polícia Judiciária ou, mediante delegação, do Diretor Nacional-Adjunto”.**

Os critérios de actuação dos elementos do GRA devem ser exclusivamente legais e objectivos. A estrutura da coordenação e o seu funcionamento (elemento da PJ, que coordena, com poderes de direcção sobre os demais elementos que integram o GRA e em relação aos quais estes actuam na dependência funcional e – mais – na dependência hierárquica e quase-orgânica - cf. Artigo 5º nº 4 do projecto de Portaria e mesmo o seu artigo 3º nº 4 que confere ao Director-Nacional da PJ poderes para dar por finda a comissão de serviço de qualquer dos elementos do GRA, sejam oriundos da PJ ou não) exige independência, estabilidade de quadros e formação especializada de alto nível e uma equipa multidisciplinar, que a Portaria não garante totalmente (no aspecto, por enquanto teórico).

Por um lado, os elementos da PJ não estão previamente quantificados e estarão sujeitos a uma gestão de necessidades de actuação do GRA, com as comissões de serviço a poderem cessar a todo o tempo (preâmbulo

e artigo 2º do projecto de portaria), o que pode dificultar as condições de estabilidade, especialização de alto nível e eficácia do GRA.

Por outro lado, a nomeação do coordenador, que é o único elemento da PJ obrigatoriamente existente já que os demais são geríveis previsionalmente ou nomeáveis em razão das necessidades, também está sujeito à cessação da comissão a todo o tempo.

**Uma cessação da comissão deste importante coordenador não tem previsto substituição transitória, pelo que a verticalidade da estrutura em dois patamares não salvaguarda situações de funcionamento anómalo, transitório ou não, contingente ou não.** Não se favorece assim um clima que tornaria o GRA uma entidade constituída por «intocáveis» face aos poderes de acesso a base de dados de nível superior (artigo 7º do projecto de portaria).

**Além do que se deixa referido, sobretudo a escolha deste modelo de nomeação é desadequada face à exigência das funções desenvolvidas pelos elementos do GRA.** Note-se que, pese embora o texto do projecto de Portaria e o texto da Lei n.º 45/2011, de 24 de Junho, não tenham reflectido convenientemente a vocação para um modelo de investigação patrimonial transfronteiriço, de profunda especialidade técnica, o certo é que, sem a estabilidade necessária para a consolidação dos conhecimentos indispensáveis ao cumprimento da missão que lhe foi atribuída, não será possível garantir a eficácia do GRA.

Esta especialização implica um investimento pessoal dos elementos do gabinete que não se compadece com a possibilidade de cessação das funções a qualquer momento, sem causa justificativa. A investigação patrimonial e a arquitectura jurídica que lhe está subjacente (por exemplo no que concerne à perda de bens em poder de terceiros ou à perda ampliada ou ao confisco não baseado numa condenação) escapam à visão tradicional da investigação da prática do facto ilícito onde normalmente se movem os inspectores da PJ, a que acresce que o objecto desta investigação do património não se encontra, na esmagadora maioria dos casos, no território nacional, onde se conhecem perfeitamente os instrumentos de que se dispõe.

**Propõe-se assim que se amplie a duração da comissão de serviço e se extinga a possibilidade da sua extinção sem motivo justificativo.**

**d.** No artigo 5.º n.ºs 1 e 2 consta como redacção projecto:

*“1 - O GRA é coordenado por um elemento da Polícia Judiciária, nomeado em comissão de serviço, de entre os Coordenadores Superiores de Investigação Criminal, Coordenadores de Investigação Criminal, Inspectores Chefes ou detentores de licenciatura adequada, de reconhecida competência profissional e experiência para o desempenho das funções.*

*2 - O coordenador do GRA é nomeado por despacho do membro do Governo responsável pela área da Justiça, sob proposta do Diretor Nacional”.*

O relacionamento funcional entre o Ministério Público (artigo 4.º do projecto de Portaria) e o GRA não está definido como de «dependência funcional» e parece alheio à estrutura de relacionamento funcional que o Código de Processo Penal desenhou. Será para ser assim?

**Uma vez que o GRA se assume como uma entidade que visa coadjuvar a autoridade judiciária no âmbito da missão definida pelo artigo 3.º da Lei 45/2011, de 24 de Junho, sendo esse o seu espectro exclusivo de intervenção, seria adequado, em nossa perspectiva, estabelecer um regime de nomeação do coordenador do GRA que estivesse na dependência do parecer favorável do Procurador-Geral da República.**

**Com a forma de nomeação constante do projecto não se garante a desejável ausência de interferência política na escolha da pessoa que irá assumir a coordenação do gabinete.**

**O modelo de direcção do GRA deveria assentar num órgão de natureza colegial, onde estivesse representado o Ministério Público, ainda que se mantivesse a figura do coordenador com a função de assegurar o normal funcionamento e organização do Gabinete. Este modelo de direcção foi assumido, por exemplo, pelo Gabinete francês (*Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisques*).**

**Alerta-se ainda para o facto de o artigo 5.º desenhar a figura do Coordenador como um elemento soberano, uma vez que ostenta, sozinho, o controlo do Gabinete, sem nenhuma instância fiscalizadora nem de apoio presente na estrutura do próprio Gabinete.**

Mesmo tendo o legislador optado por integrar o GRA na dependência da PJ, que naturalmente possui os seus próprios meios de controlo, seria vantajoso que se estabelecesse um regime que **garantisse a necessária autonomia para o desempenho das funções deste Gabinete, com órgãos autónomos que tivessem capacidade de resposta aos desafios que se colocam, nomeadamente no âmbito da cooperação judiciária e do intercâmbio com outros gabinetes, bem como na manutenção da sua estabilidade “directiva”.**

O modelo de coordenação arquitectado pela proposta promove a existência de um GRA encarnado na figura do coordenador, o que determina uma vida intermitente para o Gabinete, ao sabor unicamente das capacidades da pessoa que vai ocupando o cargo.

**e. O n.º 3 do mesmo artigo prescreve que “Cabe ao coordenador do GRA assegurar o normal funcionamento e organização do Gabinete”.**

**Neste particular poderia ser mais audaciosa a definição das atribuições do coordenador.**

Deveria esclarecer-se que cabe ao coordenador do GRA assegurar a prossecução de três actividades nucleares definidas no artigo 3.º da Lei 45/2011 de 24 de Junho, e ainda da coadjuvação prevista no artigo 9.º n.º 2 da mesma Lei, comprometendo-se o seu desempenho com o sucesso conseguido nessa tarefa.

Mesmo não se atribuindo competência ao GRA para iniciar uma investigação patrimonial ou financeira de bens «relacionados com crimes» sem prévia determinação nesse sentido do Ministério Público, seria importante que se definissem as competências do coordenador no âmbito da cooperação com gabinetes criados noutros Estados. Nomeadamente, assegurando-se, ainda que de forma genérica, os termos da cooperação “a nível policial” que pode ser prestada a esses Gabinetes, nomeadamente estabelecendo-se, expressamente, a possibilidade de o coordenador determinar autonomamente a prática de actos de investigação patrimonial ou financeira no nosso país sempre que solicitada por outro Gabinete comunitário.

**f.** O artigo 7.º n.º 1 do projecto refere que “o acesso à informação detida por cada entidade que compõe o GRA é realizado exclusivamente pelos seus trabalhadores ali colocados, através de terminais das respectivas bases de dados informáticas ou, quando esta esteja organizada noutro tipo de suporte, através do meio mais expedito de acesso à informação”.

A redacção deste artigo poderá provocar no intérprete um equívoco sobre a natureza do GRA. Com efeito, este gabinete não é «composto» por diversas entidades, antes assume uma estrutura autónoma em relação aos demais serviços do Estado, embora funcione na dependência da PJ. Os trabalhadores dessas entidades são os que integram os quadros deste Gabinete, com o alheamento necessário, durante o período da comissão de serviço, às entidades de origem.

Nesse sentido, deveria conceder-se a possibilidade de acesso aos terminais das duas bases de dados a criar no Gabinete a qualquer dos elementos que o compõe, ainda que se salvaguardasse o acesso a determinados domínios ao trabalhador da entidade de origem. No âmbito do acesso às bases de dados das entidades referidas no artigo 8.º da Lei n.º 45/2011 de 24 de Junho, seria também vantajoso, uma vez que o acesso à informação não é directo, que se estabelecesse um período máximo de resposta.

**g.** Prescreve o artigo 10.º do projecto que: “É subsidiariamente aplicável nas consultas das bases de dados e troca de informações subsequentes o disposto na lei n.º 67/98, de 26 de Outubro”.

Optando o legislador por elencar os diplomas que regulam a troca de informações no âmbito de intervenção do GRA, deveria assumir as especificidades que neste domínio se verificam e assumir a função primordial cooperação com os restantes OPC nacionais e com os demais gabinetes comunitários.

Nesse sentido, seria conveniente optar por uma referência geral à consulta e troca de informações nos termos da lei, ou, optando-se por elencar os diplomas aplicáveis, enumerar, pelo menos as Leis 73/2009 e 74/2009 ambas de 12 de Agosto e a 2008/977/JAI do Conselho de 27 de Novembro de 2008 relativa à protecção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Não se inscreve no projecto qualquer norma que se refira aos termos como se relacionam o GRA e o Gabinete de Administração de Bens (artigo 10º da Lei 45/2011), mesmo sendo organismos autónomos, como parecem ser, embora complementares, nem se antecipa prováveis dificuldades resultantes do facto de a legislação comunitária ou a cooperação judiciária internacional não distinguir actos de apreensão dos actos de gestão ou de bens apreendidos para perda em relação a bens apreendidos para fins/interesse probatório, podendo uns ter coincidência de objectivos (probatório ou de perda).

**h.** Seria também importante, tendo em conta o disposto no artigo 9º do projecto de portaria, que se refere às auditorias técnicas ao sistema de consultas a dados, a enumeração/identificação expressa das entidades competentes e definir a periodicidade dessas auditorias.

**3.** Estes os comentários do SMMP ao Projecto de Portaria em causa.

*Lisboa, 12 de Abril de 2012*

*A Direcção do SMMP*