

Odete Lage Alves

De: Helena Gonçalves <Helena.Goncalves@pgr.pt>
Enviado: terça-feira, 12 de Maio de 2015 23:51
Para: Comissão 1ª - CACDLG XII
Assunto: Proposta de Lei n.º 318/XII/4ª - Pareceres do Conselho Superior do Ministério Público e do Gabinete de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República
Anexos: 20150512234811.pdf; Parecer sobre Proposta de Lei 318.XII.4ª.pdf
Categorias: Reencaminhado

Exmos Senhores,

Por determinação superior, e solicitando que seja levado ao conhecimento do Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, envio, em anexo, um ficheiro contendo o parecer do Conselho Superior do Ministério Público e um outro ficheiro contendo o parecer elaborado pelo Gabinete de Sua Excelência a Conselheira Procuradora-Geral da República - o qual mereceu a sua concordância -, ambos reportados ao Projecto de Lei n.º 318/XII/4ª.

Mais informo que a versão em formato papel seguirá amanhã, dia 13 de Maio de 2015.

Com os melhores cumprimentos,

Helena Gonçalves



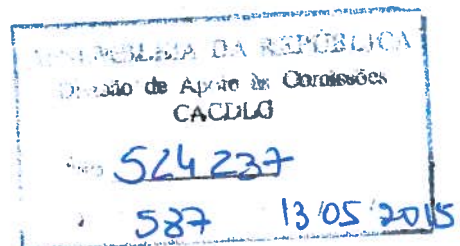
Helena Gonçalves

Procuradora da República – Chefe de Gabinete PGR

Rua da Escola Politécnica, 140, 1269-269 Lisboa

Telefone: 21 392 19 00 / Directo: 21 392 19 65

Scanned by **MailMarshal** - M86 Security's comprehensive email content security solution. Download a free evaluation of MailMarshal at www.m86security.com



*Distribuído a 13-05-2015
Geeeb.*



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PARECER do CSMP

Proposta de Lei n.º 318/XII/4.ª (GOV)

Remb-h.

*L. 2015/5/12
thy.*

Circular pto C.F.T.P.

L. 2015/5/6

thy

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias da Assembleia da República ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer relativamente Proposta de Lei n.º 318/XII/4.ª (GOV), que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2015-2017, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal.

Cumpra satisfazer o solicitado, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 27.º, al.h), do Estatuto do Ministério Público, uma vez que se trata de emissão de parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça, tal como ali previsto.

De acordo com a exposição de motivos, a proliferação de fenómenos como o do terrorismo, e de outros delitos criminais perpetrados visando a sua prática e/ou financiamento, a gravidade dos direitos atingidos e a elevada incidência de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, tráfico de órgãos e de pessoas, e violência doméstica, o facto de crimes como os de corrupção, branqueamento de capitais e crimes fiscais e contra a segurança social representarem um atentado contra o funcionamento do Estado, bem como o aumento substancial da incidência de crimes informáticos e cometidos com recurso a meios informáticos, justifica que todos eles sejam considerados de prevenção e de investigação prioritárias.

Acresce que tal iniciativa legislativa impunha-se nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio (Lei-Quadro da Política



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Criminal), que dispõe que o Governo, na condução da política geral do País, apresenta à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal, sendo as mesmas apresentadas, de dois em dois anos, até 15 de Abril.

E no mais, desde a entrada em vigor da Lei-Quadro da Política Criminal que apenas foram aprovadas duas leis de política criminal, a referente ao biénio 2007-2009 (Lei n.º 51/207, de 31 de agosto) e a do biénio 2009-2011 (Lei n.º 38/2009, de 28 de julho), pelo que esta iniciativa legislativa, ao pretender adequar as prioridades de prevenção e de investigação criminal aos fenómenos criminais com maior expressão e relevo sociais, é de aplaudir.

A Procuradoria-Geral da República foi ouvida nos termos do artigo 8.º da Lei-Quadro da Política Criminal, e apresentou contributos ao Governo para a elaboração da presente proposta de lei. Tais contributos foram remetidos à Assembleia da República juntamente com a proposta em análise e estão disponíveis no sítio eletrónico da Assembleia da República (www.parlamento.pt¹), motivo pelo qual se dá o conteúdo de tudo quanto ali é dito por integralmente reproduzido.

Da análise comparada entre o documento elaborado pela Procuradoria-Geral da República e a presente Proposta de Lei n.º 318/XII/4.^a, verifica-se, logo numa primeira análise, que esta incorporou a maioria das sugestões apresentadas.

A tanto não é alheio o facto de se tratar de uma proposta fundamentada e estruturada, assente na recolha da experiência do Ministério Público, numa visão sistémica global e abrangente, ligada à realidade criminológica, aos recursos e

¹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39357>



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

meios existentes, e à capacidade de execução das sugestões feitas, observando o horizonte dos resultados que se podem efetivamente alcançar.

Assim, e na parte em que o diploma traduz as sugestões apresentadas pela Procuradoria-Geral da República, não nos cumpre senão louvar tal acolhimento.

Contudo, existem aspetos que tendo sido já sugeridos pela Procuradoria-Geral da República, não foram adotados pela Proposta de Lei “sub judice”, e que seriam, em nosso entender, de ali ser incluídos.

É o caso da alteração da Lei-Quadro de Política Criminal no sentido de a compatibilizar com a Lei de Organização do Sistema Judiciário, nos moldes já detalhadamente descritos na sugestão da Procuradoria-Geral da República, nos seguintes termos:

“As leis de política criminal estabelecem objetivos, prioridades e orientações em matéria penal e, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da LQPC, são apresentadas de dois em dois anos, até 15 de abril, vinculando a ação do sistema judicial durante esse período.

Ora, em 2014 entrou em vigor a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (adiante designada por LOSJ), regulamentada pelo DL n.º 49/2014, de 27 de março, que aprovou a nova organização judiciária. O artigo 90.º da LOSJ determina que o “Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente” (sublinhado nosso). Acrescenta o n.º 2 que “As entidades referidas no número anterior articulam, até 31 de maio, os objetivos estratégicos para o ano judicial subsequente para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

instância, ponderando os meios afetos, a adequação entre os valores de referência processual estabelecidos e os resultados registados em cada tribunal”.

Não obstante aqueles objetivos estratégicos não se circunscreverem à área criminal, não poderão os mesmos deixar de respeitar e executar as prioridades, objetivos e orientações estabelecidas pelo legislador na Lei de Política Criminal.

Ora, a circunstância desta última ter um período de vigência de dois anos e dever ser aprovada até 15 de junho, enquanto os objetivos estratégicos, a que se refere o art. 90º da LOSJ, são estabelecidos para três anos e selecionados até 31 de maio, cria uma desarticulação temporal que é suscetível de gerar entropias na determinação e na execução de objetivos para a área criminal.

Na prática, objetivos estratégicos determinados em maio poderiam ter logo de ser revistos no mês seguinte para se enquadrarem nas opções de política criminal.

Sugere-se assim que a proposta de lei de política criminal para o biênio 2015-2017 seja acompanhada de uma proposta de alteração à LQPC, que estabeleça um período de vigência de três anos para as leis de política criminal, a sua aprovação até 15 de maio e entrada em vigor a 1 de setembro (neste último ponto, a data deverá manter-se por estar em coerência com o atual ano judicial). Desta forma se assegurará a coerência e coincidência dos prazos de implementação e execução das prioridades de política criminal e dos objetivos estratégicos previstos na LOSJ.”.

Deveria ainda, tal como sugerido, clarificar-se o regime de vinculação de todas as entidades envolvidas na aplicação da política criminal.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Uma vez que a política criminal visa “prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa de bens jurídicos, a proteção das vítimas e a reintegração dos agentes do crime na sociedade”, só é consequente se abranger todas as fases da ação penal, desde a investigação até à execução das penas, passando necessariamente pelo julgamento e pelas instâncias superiores.

O texto legal deverá, assim, clarificar que a lei de política criminal vincula todas as entidades envolvidas na prevenção e repressão criminal, no âmbito dos processos que sejam da sua competência.

Mais deverá ser consagrada a admissibilidade de definição de prioridades regionais pela Procuradora-Geral da República, tal como foi especificado nas leis de política criminal anteriores, prevendo-se a possibilidade de adaptação das prioridades face à evolução da criminalidade, nomeadamente da sua incidência temporal ou territorial (cfr. artigos 20.º da lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, e artigo 24.º da lei 38/2009, de 20 de julho).

Tal opção legislativa encontra justificação no facto de determinados fenómenos criminais poderem estar territorialmente circunscritos (por exemplo fenómenos criminais de zonas costeiras ou de fronteiras terrestres) ou temporalmente delimitados (caso típico dos incêndios florestais).

Importante também seria que este diploma legal consagrasse orientações sobre a pequena criminalidade, pois verifica-se da proposta de lei que esta omite qualquer referência.

Ora, nos termos do artigo 6.º n.º 1 da LQPC “As orientações de política criminal podem compreender a indicação de tipos de crimes ou de fenómenos criminais em relação aos quais se justifique especialmente a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

sumaríssimo, o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos ou a aplicação de outros regimes legalmente previstos para a pequena criminalidade”.

Não se trata de selecionar os tipos de crimes ou fenómenos criminais para tratamento especial sob determinada forma processual, nem tal seria desejável (seria mesmo contrário ao que se pretendia).

Mas caberia na Lei de Política Criminal uma palavra sobre a necessidade de privilegiar a simplificação do exercício da ação penal, libertando recursos necessários à investigação da criminalidade grave e complexa, devendo mesmo estabelecer prioridades entre os vários institutos de resolução consensual.

Também nada se diz no diploma sobre a proteção da vítima no âmbito do exercício da ação penal. E, pese embora se trate de matéria que consta do código de processo penal, dada a transposição da Diretiva 2012/29/UE de 25 de Outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, impunha-se a criação de normativo autónomo nesta proposta de lei.

Finalmente, merece-nos crítica a opção pela definição do crime de falsificação de documentos como fenómeno criminal de prevenção prioritária.

Com efeito, tal como se reconhece na proposta de anexo a que se refere o artigo 14.º desta proposta de lei, o crime de falsificação de documentos é frequentes vezes um crime instrumento de outros. Pese embora ali se aluda ao crime de tráfico de pessoas e de auxílio à imigração ilegal, a realidade demonstra que a falsificação é inúmeras vezes instrumental de outros crimes de menor gravidade, mas com maior expressão numérica em termos de inquéritos entrados,



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

como é o caso dos crimes de burla, dos que envolvem cheques, e inúmeros outros crimes patrimoniais.

Determinar que o crime de falsificação é de prevenção prioritária é alargar excessivamente, e de forma injustificada, o âmbito de intervenção das entidades públicas, condicionando a afetação de recursos cuja eficácia seria melhor empregue noutros fenómenos criminais.

São estes, em síntese, os comentários e reparos que nos merece a proposta de lei apresentada.

Parecer sobre proposta de lei n.º 318/XII/4.ª que “Define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2015-2017, em cumprimento da lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal”

*

PARECER

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou parecer ao Conselho Superior do Ministério Público sobre a proposta de lei n.º 318/XII/4.ª que “Define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2015-2017, em cumprimento da lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal”.

A Procuradoria-Geral da República já teve oportunidade, no momento da audição prévia prevista no artigo 8.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio (Lei Quadro da Política Criminal, adiante designada por LQPC), de apresentar contributos ao Governo para a elaboração da presente proposta de lei. Tais contributos foram remetidos à Assembleia da República juntamente com a proposta em análise e já estão disponíveis no sítio electrónico da Assembleia da República (www.parlamento.pt¹), motivo pelo qual se mostra desnecessário a sua reprodução nesta sede.

De salientar que as sugestões em sede de audição prévia não se basearam em qualquer proposta concreta de texto legal por parte do executivo. Tratou-se, não de um parecer a uma proposta, mas sugestões do que a Procuradoria-Geral da República entendia ser de prever na lei de política criminal para o próximo biénio.

Cumprido desde logo salientar que a proposta de lei incorporou a maioria das sugestões apresentadas, o que não pode deixar de merecer avaliação positiva tendo em conta o papel crucial do Ministério Público atribuído pela Constituição da República

¹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=39357>

Portuguesa na execução da política criminal (artigo 219.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa - “Ao Ministério Público compete (...) participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania”).

Iremos assim estruturar a presente informação em duas partes. Em primeiro lugar, uma breve referência às sugestões da Procuradoria-Geral da República que, na generalidade, foram adotadas na proposta e com as quais, naturalmente, concordamos, sem prejuízo de poderem ter sofrido alguma adaptação.

Numa segunda parte procederemos a uma análise do restante conteúdo da proposta, analisando nomeadamente as sugestões da Procuradoria-Geral da República que não foram acolhidas e que entendemos deverem ser reafirmadas.

I – Sugestões da Procuradoria-Geral da República em sede de audição prévia adotadas na proposta

A proposta de lei incorporou as seguintes sugestões da Procuradoria-Geral da República em sede de audição prévia – texto para o qual remetemos para uma fundamentação mais alargada – com as quais, naturalmente, concordamos, sem prejuízo de algumas adaptações efectuadas pelo executivo:

1. Redução do âmbito dos crimes de investigação prioritária e identificação, preferencialmente, por fenómenos criminais prioritários em vez de tipos de crimes

Comparando com as anteriores leis de política criminal – Lei 51/2007, de 31 de agosto, e Lei 38/2009, de 20 de junho – pretende-se, e bem, reduzir o âmbito dos crimes de investigação prioritária e identificar, em geral, as prioridades por fenómenos criminais e não por tipo de crimes, sem prejuízo de em certos casos, como é o caso

paradigmático dos crimes previstos na Lei 52/2003, de 22 de agosto (terrorismo), a tipologia criminal abranger praticamente todo um fenómeno criminal.

A redução do elenco de prioridades é essencial para que o objectivo da lei se concretize. Perante recursos escassos, nada pode ser prioritário quando tudo o é. Por outro lado, a identificação de determinados tipos legais de crimes como prioritários muitas vezes não é adequada às intenções do legislador em privilegiar a intervenção proactiva em certas realidades criminológicas. A título de exemplo, a protecção de pessoas especialmente vulneráveis terá de abranger qualquer tipo de crime contra elas praticado.

2. Simplificação do texto legal

Constata-se também, tal como sugerido na audição prévia, que a proposta eliminou diversas referências a princípios ou regras de prioridade que se limitavam a reproduzir as leis gerais penais e processuais penais, deste modo clarificando a natureza da lei de política criminal e simplificando o texto legal (de 20 a 24 artigos substanciais das leis anteriores, a presente proposta restringe-se a 13 artigos).

3. Fenómenos criminais prioritários – prevenção e investigação

a. Coincidência com as sugestões da Procuradoria-Geral da República

Os fenómenos criminais seleccionados como prioritários aderiram, na generalidade, aos sugeridos pela Procuradoria-Geral da República, com uma alteração que, sendo relevante, merece a nossa aprovação.

Na verdade, a maioria dos fenómenos criminais indicados pela Procuradoria-Geral da República para investigação prioritária, passaram a ser apenas de prevenção prioritária, sendo certo que é naquele âmbito que se insere a intervenção do Ministério Público.

A existência de um catálogo mais restrito de crimes de investigação prioritária, face aos de prevenção prioritária, foi expressamente sugerida pela Procuradoria-Geral da República, embora se tenha apresentado um “catálogo” mais alargado de crimes de investigação prioritária do que aquele que agora se pretender contemplar.

Não temos reservas a esta opção, consubstanciando uma opção política - que esperamos seja efectiva - de reforço dos meios de prevenção, dirigindo os esforços de investigação para um leque mais restrito de casos.

Esta restrição permitirá ao Ministério Público uma melhor gestão dos recursos disponíveis e facilitará a direcção da sua atuação. De qualquer modo, uma vez que a prevenção e a investigação criminal estão intimamente relacionadas, separadas pela “notícia do crime”, o Ministério Público não deixará de ter em conta a circunstância de estar a investigar um fenómeno criminal que o legislador considerou ser de prevenção prioritária.

Analisando os fenómenos criminais em concreto, constata-se que foram consagrados como crimes de prevenção (art. 2.º da proposta) e investigação prioritária (art. 3.º da proposta), conforme sugestão da Procuradoria-Geral da República:

- i. **Terrorismo** (crimes previstos na Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto)
- ii. **Violência doméstica**
- iii. **Tráfico de órgãos e pessoas** (nas sugestões da PGR apenas se tinha referido o tráfico de pessoas, sendo, em nosso entender, adequado referir também o tráfico de órgãos)
- iv. **Corrupção** (nas sugestões da PGR utilizou-se a expressão “corrupção e afins”, o que se aproxima da expressão utilizada na proposta de lei nos crimes de prevenção prioritária: “crimes contra o estado, designadamente os crimes de corrupção e tráfico de influência e o crime de branqueamento de capitais”)
- v. **Branqueamento de capitais**

- vi. **Crimes fiscais e contra a segurança social.**
- vii. **Cibercriminalidade**

São ainda propostos apenas como crimes de prevenção prioritária os seguintes fenómenos sugeridos pela Procuradoria-Geral da República para investigação prioritária:

1. **Criminalidade violenta organizada ou grupal**
2. **Tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas** (neste caso a proposta não aderiu à sugestão da PGR de limitar a prioridade aos crimes puníveis com pena de prisão superior a cinco anos. No entanto, não temos qualquer reserva a esta omissão uma vez que se trata de uma prioridade de prevenção, e não de investigação)
3. **Crimes praticados contra crianças e jovens e outras pessoas vulneráveis**
4. **Criminalidade económico-financeira**
5. **Crimes contra o Sistema de Saúde** (nas sugestões da PGR referia-se “sistema Nacional de Saúde”, mas não temos qualquer reserva ao alargamento proposto, que clarifica abranger o sector privado e social da saúde).
6. **Crime de incêndio florestal e Crimes contra o ambiente**

4. Recuperação de ativos

Prevê a proposta, tal como sugerido pela Procuradoria-Geral da República, a atribuição prioritária à identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes, a desenvolver pelo Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA).

Concordamos com a omissão da referência ao GAB cuja atuação, embora relevante, está essencialmente associada aos interesses patrimoniais do estado na sequência da declaração da perda dos bens no âmbito criminal, ou seja, intervindo

numa fase posterior ao exercício da acção penal e como tal não assumindo a relevância estratégica da intervenção do GRA.

5. Sanções criminais

A proposta reconheceu a relevância em serem desenvolvidos programas específicos de reinserção para os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e a violência doméstica.

Apenas de salientar que, no entender da Procuradoria-Geral da República, se justificariam programas especiais de redução da reincidência da criminalidade rodoviária, pelo elevado nível de reincidência e frequência com que os crimes são praticados e pela percepção que programas de reinserção poderiam ser mais eficazes que um simples reacção punitiva. No entanto, uma vez que a DGRSP tem desenvolvido diversos programas nesta sede, utilizados com frequência em sede de suspensão provisória do processo e de suspensão da execução da pena de prisão, não apresentamos reservas a esta omissão.

II – ANÁLISE DAS RESTANTES NORMAS E REAFIRMAÇÃO DE SUGESTÕES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA NÃO ADOTADAS PELA PROPOSTA

1. Alteração da Lei-Quadro de Política Criminal no sentido de a compatibilizar com a Lei de Organização do Sistema Judiciário

As leis de política criminal estabelecem objetivos, prioridades e orientações em matéria penal e, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da LQPC, são apresentadas de dois em dois anos, até 15 de abril, vinculando a acção do sistema judicial durante esse período.

Em 2014 entrou em vigor a Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (adiante designada por LOSJ), regulamentada pelo DL n.º 49/2014, de 27 de março, que aprovou a nova organização judiciária.

O artigo 90.º da LOSJ determina que o “*Conselho Superior da Magistratura e o Procurador-Geral da República, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da justiça, estabelecem, no âmbito das respetivas competências, objetivos estratégicos para o desempenho dos tribunais judiciais de primeira instância para o triénio subsequente”* (sublinhado nosso). Acrescenta o n.º 2 que “*As entidades referidas no número anterior articulam, até 31 de maio, os objetivos estratégicos para o ano judicial subsequente para o conjunto dos tribunais judiciais de primeira instância, ponderando os meios afetos, a adequação entre os valores de referência processual estabelecidos e os resultados registados em cada tribunal*”.

Não obstante aqueles objetivos estratégicos não se circunscreverem à área criminal, não poderão os mesmos deixar de respeitar e executar as prioridades, objetivos e orientações estabelecidos pelo legislador na Lei de Política Criminal.

A circunstância desta última ter um período de vigência de dois anos e dever ser aprovada até 15 de junho, enquanto os objetivos estratégicos, a que se refere o art. 90º da LOSJ, serem estabelecidos para três anos e selecionados até 31 de maio, cria uma desarticulação temporal suscetível de gerar entropias na determinação e na execução de objetivos para a área criminal.

Na prática, objetivos estratégicos determinados em maio poderiam ter logo de ser revistos no mês seguinte para se enquadrarem nas opções de política criminal.

Sugere-se assim que a proposta de lei de política criminal para o biénio 2015-2017 proceda a uma alteração da LQPC no sentido de que o período de vigência das leis de política criminal sejam de três anos, a sua aprovação ocorra até 15 de maio e entrem em vigor a 1 de setembro (neste último ponto, a data deverá manter-se por estar em coerência com o atual ano judicial). Desta forma se assegurará a coerência e coincidência dos prazos de implementação e execução das prioridades de política criminal e dos objetivos estratégicos previstos na LOSJ.

Sugerimos assim que o n.º 2 do artigo 7.º da LQPC passe a ter a seguinte redação: “As propostas de lei são apresentadas de três em três anos, até 15 de março”.

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 9.º da LQPC deveria passar a ter o seguinte teor: “As leis são aprovadas até 15 de maio do ano em que tiverem sido apresentadas as respectivas propostas e entram em vigor a 1 de Setembro do mesmo ano”.

Se assim for entendido, sugere-se que se aprove uma norma transitória na LQPC determinando que os objetivos do biénio 2015-2017 se manterão em vigor até 2018, data em que terminam os objetivos estratégicos que serão determinados este ano, ao abrigo da LOSJ.

2. Clarificação do regime de vinculação de todas as entidades envolvidas na aplicação da política criminal

A política criminal, visando “prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade, promovendo a defesa de bens jurídicos, a proteção das vítimas e a reintegração dos agentes do crime na sociedade”, só é consequente se abranger todas as fases da ação penal, desde a investigação até à execução das penas, passando necessariamente pelo julgamento e pelas instâncias superiores.

As prioridades só se tornam verdadeiramente efetivas se não ocorrer uma solução de continuidade na tramitação prioritária das diversas fases do processo, até ao cumprimento da sanção determinada pelo tribunal.

Tratando-se de prioridades gerais e abstratas, assumidas por lei da Assembleia da República, a circunstância de deverem ser respeitadas e observadas pelos tribunais, tanto pelos magistrados judiciais como pelos magistrados do Ministério Público - aos quais compete aplicar a lei ao caso concreto - não afeta a respetiva independência e autonomia.

O texto legal deverá, assim, clarificar que a lei de política criminal vincula todas as entidades envolvidas na prevenção e repressão criminal, no âmbito dos processos que sejam da sua competência.

Este envolvimento articulado é, e bem, assumido expressamente pela LOSJ quando, ao prever a determinação de objetivos estratégicos, apela à articulação entre o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e o Ministério da Justiça (art. 90.º).

Naturalmente que qualquer orientação do Procurador-Geral da República apenas vinculará os magistrados do Ministério Público e as entidades que os coadjuvam. Nas fases jurisdicionais será a própria lei ou, se for o caso e desde que no âmbito das suas competências no respeito pela independência dos magistrados judiciais, as orientações do Conselho Superior do Magistratura, a direcionar a atividade dos tribunais.

Pensamos assim que este princípio de articulação das diversas entidades, mantendo a sua autonomia e independência, deverá constar, preferencialmente, da Lei-Quadro de Política Criminal – por se tratar de um princípio estruturante da política criminal - ou, pelo menos, na lei de política criminal para o próximo biénio.

Tal é o entendimento que subjaz ao regime que foi previsto no n.º 7 do artigo 13.º da lei 38/2009, de 20 de julho, quando refere que *“a atribuição de carácter prioritário na fase de inquérito deve, salvo se o juiz entender, fundamentadamente, que não se justifica manter aquela atribuição, corresponder precedência na designação de data para a realização de atos de instrução, de debate instrutório e de audiência de julgamento”*.

Assim, sugere-se as seguintes alterações à LQPC:

- a) No n.º 1 do artigo 11.º, se refira **“1 – Os tribunais, nos termos do Estatuto dos Magistrados Judiciais, do Estatuto do Ministério Público e das leis de organização judiciária,** e os órgãos de polícia criminal, de acordo com as

correspondentes leis orgânicas, assumem os objectivos e adoptam as prioridades e orientações constantes da lei sobre política criminal.

- b) Seja adicionado um novo número ao artigo 11.º da LQPC com o seguinte teor:
“À atribuição de carácter prioritário na fase de inquérito deve, salvo se o juiz entender, fundamentadamente, que não se justifica manter aquela atribuição, corresponder precedência na designação de data para realização de actos de instrução, de debate instrutório e de audiência de julgamento, sem prejuízo da prioridade a conferir aos processos considerados urgentes pela lei.
- c) No artigo 14.º se preveja o envolvimento do Conselho Superior de Magistratura no acompanhamento e monitorização da execução da Lei de Política Criminal – por exemplo, no que se refere a agendamento de audiências - neste momento ausente, salvo na fase de audição prévia.

Naturalmente que este envolvimento nunca poderá colocar em causa a independência dos magistrados judiciais, tal como a intervenção da Procuradoria-Geral da República não coloca em causa a autonomia dos magistrados do Ministério Público.

Caso se entenda não alterar a Lei-Quadro de Política Criminal, sugere-se que tais normas sejam inseridas na lei de política criminal.

3. Admissibilidade de definição de prioridades regionais pela Procuradora-Geral da República

Nos termos do artigo 13.º da LQPC *compete ao Procurador-Geral da República, no âmbito dos inquéritos e das ações de prevenção da competência do Ministério Público, emitir as diretivas, ordens e instruções destinadas a fazer cumprir a lei sobre política criminal”.*

Esta possibilidade foi especificada nas leis de política criminal anteriores prevendo-se a possibilidade de adaptação das prioridades face à evolução da criminalidade,

nomeadamente da sua incidência temporal ou territorial (cfr. artigos 20.º da lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, e artigo 24.º da lei 38/2009, de 20 de julho).

A presente proposta não reproduziu esta norma, certamente entendendo que a norma do artigo 13.º, n.º 1, da LQPC, seria suficiente para o efeito.

Embora se defenda a simplificação da lei de política criminal e a eliminação de normas redundantes, neste caso pensamos que a especificação que constava das leis de política criminal anteriores clarificava a possibilidade da intervenção da Procuradora-Geral da República, sempre no âmbito das prioridades estabelecidas pelo legislador, na concretização territorial ou temporal destas últimas. Veja-se que determinados fenómenos criminais podem estar territorialmente circunscritos (por exemplo fenómenos criminais de zonas costeiras ou de fronteiras terrestres) ou temporalmente delimitados (caso típico dos incêndios florestais).

Assim, podem justificar-se prioridades regionais ou temporárias como concretizações das prioridades gerais.

4. Orientações sobre a pequena criminalidade

Constata-se que a proposta de lei omite qualquer referência a orientações sobre a pequena criminalidade.

Nos termos do artigo 6.º n.º 1 da LQPC *“As orientações de política criminal podem compreender a indicação de tipos de crimes ou de fenómenos criminais em relação aos quais se justifique especialmente a suspensão provisória do processo, o arquivamento em caso de dispensa de pena, o processo sumaríssimo, o julgamento por tribunal singular de processos por crimes puníveis com pena de prisão superior a 5 anos ou a aplicação de outros regimes legalmente previstos para a pequena criminalidade”*.

Concordamos, como se pode ler nas sugestões feitas na audiência prévia, que não sejam seleccionados tipos de crimes ou fenómenos criminais para tratamento especial sob determinada forma processual. A mera seleção/elenco de crimes a que se devem aplicar aqueles institutos não apresenta qualquer virtualidade no impulso da sua utilização. Uma vez que os magistrados têm sempre de respeitar os pressupostos legalmente estabelecidos no Código de Processo Penal, a sua restrição a determinados tipos de crime pode implicar um efeito contrário ao objetivo pretendido, designadamente por poder transmitir uma ideia de restrição aos princípios gerais do consenso e da diversão processual penal.

A LQPC não exige que as orientações sobre a pequena criminalidade se baseiem na indicação dos tipos de crimes, como decorre da menção “podem” (cfr. n.º 1 do artigo 6.º).

Em nosso entender, omitir qualquer orientação sobre pequena criminalidade poderá difundir a ideia que se trata de uma área a desconsiderar, sendo certo que a simplificação do exercício da acção penal naquela criminalidade, para além das virtualidades inerentes a formas processuais que promovem o consenso e a reparação das vítimas, é condição essencial para libertar recursos para a investigação da criminalidade grave e complexa.

A lei processual penal atribui prioridade a todas as formas processuais especiais, não esclarecendo, pelo menos expressamente, se existe alguma prioridade entre elas. Por este motivo, um simples crime de condução sem habilitação legal pode ser tramitado em processo sumário, abreviado, suspenso provisoriamente ou abreviado, sem regras especiais de opção por um ou outro instituto processual.

Sem prejuízo da avaliação pelo magistrado do instituto que melhor responda às concretas exigências de protecção dos bens jurídicos violados e de prevenção, bem como à verificação dos seus concretos pressupostos, afigura-se adequada uma menção

na Lei de Política Criminal sobre a ordem de privilegiamento das formas processuais, nos seguintes termos:

i. Crime praticado em flagrante delito:

1.º Suspensão provisória de processo em processo sumário;

2.º Julgamento em processo sumário;

3.º Formas especiais, pela ordem referida para os casos fora de flagrante delito.

ii. Crime praticado fora de flagrante delito:

1.º Arquivamento em caso de dispensa de pena;

2.º Suspensão provisória de processo ou mediação;

3.º Processo Sumaríssimo;

4.º Processo Abreviado;

5.º Julgamento em tribunal singular ao abrigo disposto no art. 16.º, n.º 3, do CPP.

5. Proteção da vítima

A presente proposta não contém qualquer menção à proteção da vítima no âmbito do exercício da ação penal.

Trata-se de uma matéria que, embora conste do código de processo penal, não é por ele assumida como prioridade sendo certo que terá grandes desenvolvimentos no próximo biénio dada a transposição da Diretiva 2012/29/UE de 25 de Outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.

Sugere-se assim que seja incluída uma norma atribuindo prioridade à protecção da vítima e ressarcimento, no âmbito do processo penal, dos danos decorrentes da

prática do crime. No âmbito da actividade do Ministério Público, a protecção da vítima pode ter um campo privilegiado de aplicação no âmbito da suspensão provisória do processo e da acusação sob a forma sumaríssima.

6. Crime de falsificação de documentos como fenómeno criminal de prevenção prioritária

A proposta indica como crime de prevenção prioritária a falsificação de documentos. Colocamos algumas reservas a esta opção, mesmo reconhecendo que não está em causa uma prioridade de investigação criminal.

O crime de falsificação de documentos está associado a uma grande diversidade de fenómenos criminais, uma vez que, muitas vezes, se trata de um ato de execução de outros crimes, desde logo para uma diversidade de crimes de burla ou similares.

Ao atribuir prioridade ao crime de falsificação em si mesmo corre-se o risco de alargar excessivamente o âmbito de intervenção das entidades públicas, tornando prioritário fenómenos criminais que não o justificam.