



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Recebido às 11:10,  
durante a reunião.

Distribuiu-se uma cópia  
ao Coordenador GT/Desporto e, bem  
a todos a todos os membros e deputados.

16  
12.6.13

Excelentíssimo Senhor  
Deputado José Ribeiro e Castro  
Presidente da Comissão de Educação,  
Ciência e Cultura

Ofício n.º 788/XII/1.ª – CACDLG/2013

Data: 12-06-2013

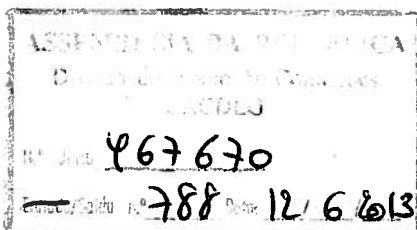
**ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 137/XII/2.ª (GOV).ª**

Em resposta ao solicitado por V. Ex.ª, através dos ofícios n.ºs 255/8.ª CECC/2013 e 259/8.ª CECC/2013, de 5 e 11 de junho de 2013, junto envio a V. Ex.ª o parecer relativo à *Proposta de Lei n.º 137/XII/2.ª (GOV)* – “*Procede à segunda alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança*”, tendo o mesmo sido aprovado com os votos favoráveis do PSD e do CDS-PP, votos contra do PS, PCP e BE, a abstenção do Deputado Sérgio Sousa Pinto (PS), verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 12 de junho de 2013 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negro)







ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**PROPOSTA DE LEI N.º 137/XII/2ª (GOV) – LEI QUE PROCEDE À SEGUNDA  
ALTERAÇÃO À LEI N.º 39/2009, DE 30 DE JULHO, QUE ESTABELECE O REGIME  
JURÍDICO DO COMBATE À VIOLÊNCIA, AO RACISMO, À XENOFOBIA E À  
INTOLERÂNCIA NOS ESPETÁCULOS DESPORTIVOS, DE FORMA A  
POSSIBILITAR A REALIZAÇÃO DOS MESMOS EM SEGURANÇA**

**I. Nota introdutória**

A Comissão de Educação, Ciência e Cultura, enquanto comissão competente, solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de parecer “*sobre a constitucionalidade das alterações constantes da Proposta de Lei, com particular incidência no que se refere ao regime sancionatório, previsto nos artigos 27.º e seguintes*”. – Proposta de Lei n.º 137/XII/2ª (GOV) – “*Lei que procede à segunda alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos em segurança*”, que no âmbito do regime sancionatório altera os artigos 29.º, 33.º, 34.º, 35.º, 36.º, 38.º, 39.º, 40.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 46.º e 48.º, e adita os artigos 39.º-A, 39.º-B e 41.º-A.

Posteriormente, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura esclareceu que o pedido de parecer “*tinha por fundamento e objeto o facto de a mesma conter normas de incidência jurídico-penal e não apenas sobre a constitucionalidade destas*”, suscitando ainda que no âmbito do presente parecer seja considerada aquela matéria.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de acordo com o art.3.º, n.º 1, al. b) do respetivo Regulamento, “(...) *dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas de lei, projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pela Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões parlamentares permanentes, e produzir os correspondentes pareceres.*”

Na sequência daquela solicitação, foi nomeado relator o signatário do presente parecer.

### **II - Análise**

A formulação de um juízo jurídico-político-constitucional de adequação das normas em apreço (regime sancionatório: crimes, ilícitos de mera ordenação social e ilícitos disciplinares) ao quadro valorativo disciplinador constitucionalmente vinculante, pressupõe a definição (compreensão) prévia do paradigma que se assume como referência pressuponte erigida em instrumento iluminante da subsunção a realizar.

Na verdade, a questão da intrincação entre “direito da constituição” e “direito da lei”, seja quando se tem presente a matéria de aplicabilidade direta das normas constitucionais, a necessidade de os direitos fundamentais carecerem de conformação legislativa ou o significado do princípio da democracia económica, social e cultural, constitui um dos temas mais complexos da dogmática dos direitos fundamentais.

As normas consagradoras de direitos fundamentais protegem determinados “bens” ou “domínios existenciais”, que integram o “âmbito de proteção”, o “domínio normativo”, o “pressuposto de facto dos direitos fundamentais” (*Grundrechtstatbestände*), objeto esse que se reconduz a atos ou comportamentos, ativos ou omissivos. Os efeitos jurídicos que aquelas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

normas configuram, na sua aplicabilidade criam, constituem, atribuem liberdades, proteções, procedimentos, etc.

Por outro lado, as normas legais, quando não restritivas, pretendem completar, densificar, concretizar o conteúdo fragmentário, vago, aberto, abstrato, incompleto dos preceitos constitucionais garantidores de direitos fundamentais, definindo o conteúdo de proteção de um direito fundamental.

Por via da conformação legal, se deixando intangível o domínio e conteúdo do direito, a regulação legislativa destina-se a abrir possibilidades de comportamento através das quais os cidadãos exercem os direitos fundamentais. Daí a necessidade de “*interpositio legislatoris*”, a “conformação”, como “tarefa de legislação”.

Por outro lado, a densificação das normas legitimadoras erigidas em critério de validade, isto é, a posição jurídica constitucional, imediata, derivada da Constituição, há de ter presente, não apenas a letra do texto fundamental na sua articulação intra e extra sistemática, mas ainda o sentido que se extrai da concreta realidade a regular, a sua evolução, e a sua histórico-concreta postulação assumida pela consciência e pela vivência comum.

Na articulada dimensão, de natureza eminentemente dinâmica entre o ser em si e o ser em sociedade, e a relevância da ordem social na realização da plenitude da pessoa e do cidadão, se deverá pois, atentar quanto à ponderação dos interesses a proteger.

Pois bem, prescreve o texto da Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 9.º, que a garantia dos direitos e liberdades fundamentais constitui tarefa fundamental do Estado.

No âmbito material a regular pelas normas, suscita-se a exigida necessidade de preservar e garantir a defesa de valores e direitos fundamentais, tais como o direito à vida e à integridade pessoal – moral e física (artigo 25.º da CRP); outros direitos pessoais como por



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

exemplo os direitos à cidadania, ao bom nome e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação (artigo 26.º da CRP); os direitos à liberdade e à segurança (artigo 27.º da CRP); este último aqui referenciado na sua dimensão *positiva*, traduzida num direito positivo à *proteção* através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem (segurança da pessoa, do domicílio, dos bens)<sup>1</sup>; e o princípio da igualdade nas suas diversas vertentes (artigo 13.º da CRP).

Ainda que de forma integrante e complementar, mas evidenciando de forma autónoma e convergindo no reforço daqueles direitos nucleares da pessoa e da ordem social, incumbe também ao Estado prevenir a violência no desporto (artigo 79.º da CRP), obstar e combater práticas racistas e xenófobas. Trata-se de um domínio em que o “bem jurídico” resulta do “cruzamento” ou de “acumulação” na mesma pessoa de direitos fundamentais, garantido pela norma constitucional especial que impetra ao Estado dever especial de prevenir a violência no desporto.

Esta especial consideração visa obviamente criar uma especial vinculação para o Estado, no âmbito de um quadro regulatório e garantístico erigido na sua autónoma especificidade, que reflete a necessidade de disciplinar uma realidade fática suscetível de causar graves lesões naqueles bens essenciais, uma realidade sociológica em expansão que, pelo elevado número de pessoas e valiosos bens que são suscetíveis de correrem riscos em grande escala, se torna merecedora de uma especial - especialíssima, até - tutela, onde a vertente preventiva assume relevância crucial.

Cabe aferir perante as normas constitucionais que consagram deveres das entidades públicas estreitamente associadas ao próprio exercício dos direitos fundamentais, deveres relacionais, a que não correspondem direitos subjetivos dos cidadãos se compreendidos em extensão e intensão diferentes dos direitos, liberdades e garantias que com aqueles se possam encontrar intimamente conexions.

---

<sup>1</sup> Vide, Constituição da República Anotada – Gomes Canotilho.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por outro lado, como ensina Gomes Canotilho (*in* Direito Constitucional, pag. 653), “[P]erante as dificuldades de efetivação de uma eficácia externa imediata [quanto à vinculação das entidades privadas pelas normas garantidoras de direitos, liberdades e garantias e superação das dificuldades no quadro da referida efetivação] ao legislador cabe um importante papel na dinamização da vinculação das entidades privadas (eficácia mediata). É o que adiante se designa por «*status interactivus socialis* ou o procedimento nas relações horizontais»”.

Independentemente das discussões que se inscrevam no foro filosófico-sociológico da natureza conformativa, realizadora da ordem social no “*status*” do indivíduo, o fenómeno desportivo de massas é certamente daqueles que pela sua natureza se constitui como um bem inacessível que apenas a organização social propicia ao indivíduo e ao cidadão.

Neste sentido, afigura-se merecer especial consideração a distinção efetuada pela melhor doutrina do Direito Constitucional (Gomes Canotilho – *in* Direito Constitucional, pag. 658) entre bens jurídicos da comunidade e direitos fundamentais e a consideração dos critérios de superação e de concordância entre as duas realidades jurídicas. Assim sucede, por exemplo, com o “património cultural”, a “segurança pública”, no sentido de bens jurídicos constitucionalmente “recebidos” e não a quaisquer outros bens localizados numa “prepositiva” ordem de valores.

Ora, a incumbência que a Constituição da República Portuguesa atribui ao Estado no sentido de prevenir a violência no desporto constitui um bem jurídico comunitário que o legislador constitucional declarou como um bem da comunidade, à luz do qual, na sua radicação subjetiva definitiva de ponderação de concordância feita em face de determinadas circunstâncias concretas, os direitos fundamentais, “cruzados” ou “acumulados”, deverão ser apreciados.

Ora, o juízo de ponderação à valoração de prevalência pode efetuar-se a nível legislativo. Tendo presente que as normas do direito fundamental devem ser entendidas como



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

“exigências ou imperativos de otimização” de acordo com o contexto jurídico e a situação fática; tendo presente que não existe um padrão de critérios de solução de conflitos de bens jurídicos e direitos fundamentais, nem entre estes, afigura-se que no uso do critério abstrato orientador, tais como o “princípio da concordância prática” (Hesse), “ideia do melhor equilíbrio possível entre os direitos colidentes” (Lerche), a proposta de lei em mérito, tanto na vertente dispositiva, como na sua vertente punitiva, não se desvia dos critérios metódicos expostos que disciplinam a “conformação” e “regulação” da “*interpositio legislatoris*”.

Na emergência desta realidade, de atribuição da sua densidade valorativa, da essencialidade dos bens a defender e a preservar, se afigura o quadro jurídico-constitucional que orienta o relator quanto ao “peso” ou prevalência do juízo de prognose.

Assim, o Governo apresentou a iniciativa *sub judice* que, na sequência da avaliação do ordenamento jurídico existente em matéria de combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, se destina a alterar a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, de forma a possibilitar a realização daqueles espetáculos em segurança.

De entre os desideratos da proposta encontra-se a atualização do regime sancionatório, o alargamento das possibilidades de punição direta dos promotores de espetáculos desportivos e organizadores de competições desportivas, a responsabilização individual dos adeptos, dos pais e encarregados de educação; e ainda a centralização das competências para a instrução e decisão dos processos contraordenacionais, agilizando procedimentos (artigo 43.º na redação da PPL), bem como a introdução de um conjunto de aperfeiçoamentos para garantir a efetiva aplicação das medidas de interdição de acesso a recintos desportivos (artigo 35.º na redação da PPL).

De salientar pois, que no âmbito do pedido em análise, são propostas alterações na vertente punitiva, através da criação de contraordenações referentes a promotores de





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

espetáculos desportivos, organizadores e proprietários (artigo 39.º-A), e grupos organizados de adeptos (artigo 39.º-B). No palco contraordenacional são ainda agravadas as molduras das coimas (artigo 40.º na redação da PPL), pormenorizados os termos da determinação da medida concreta daquelas (artigo 41.º na redação da PPL), destacando-se o facto de, na apreciação da situação económica dos promotores de espetáculos desportivos e dos organizadores das competições desportivas, dever ter-se em conta o volume de negócios: cálculo das receitas provenientes das quotizações dos associados, dos resultados das bilheteiras, da publicidade e da venda de direitos de transmissão televisiva. Por fim, referir o alargamento da possibilidade de aplicação da sanção acessória de interdição de acesso a recintos desportivos a mais práticas contraordenacionais – acrescida da utilização dos mecanismos introduzidos para garantir o seu cumprimento (artigo 42.º na redação da PPL).

Cumpra aqui pormenorizar a redefinição a que a PPL procede, em moldes diversos dos anteriores, dos ilícitos de natureza criminal relativos a condutas de natureza antidesportiva, incluindo agravamento das penas (artigo 29.º, 33.º, 34.º, 35.º, 36.º e 38.º na redação da PPL), e a possibilidade de punição criminal dos atos previstos nos artigos 29.º a 33.º se praticados contra os responsáveis pela segurança e os membros dos órgãos de comunicação social (artigo 34.º - todos na redação da PPL).

No artigo 29.º e 33.º (redação da PPL) – dano qualificado no âmbito de espetáculo desportivo e ofensas à integridade física atuando com a colaboração de outra pessoa, respetivamente –, visando acautelar situações que pela referência à inserção num grupo de adeptos ficavam excluídas, os proponentes introduzem agora a colaboração com outra pessoa; sendo que, pela introdução de um novo n.º 2 ao artigo 29.º aumentam, a pena de prisão no caso de os atos que consubstanciam o ilícito criminal causarem alarme ou inquietação entre a população – à semelhança do que já sucede hoje no âmbito penal: artigo 305.º do Código Penal (“Ameaça com prática de crime”).

Do artigo 34.º na redação dada pela PPL acresce a proteção jurídico-criminal dos responsáveis pela segurança e dos membros dos órgãos da comunicação social, bem como o



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

alargamento da proteção quanto ao tipo de atos cometidos: passa a incluir também a invasão da área do espetáculo desportivo (artigo 32.º da Lei 39/2009, de 30 de julho) e as ofensas à integridade física atuando com a colaboração de outra pessoa (artigo 33.º na redação da PPL).

Concomitantemente, o artigo 35.º (na redação da PPL) estende a possibilidade da aplicação da pena acessória de interdição de acesso a recintos desportivos a toda a panóplia de tipos criminais previstos na Lei 39/2009, de 30 de julho (do artigo 29.º ao 34.º - antes era apenas até ao 31.º), e redefine os mecanismos para sua efetivação, tais como a possibilidade da coincidência horária de apresentação e permanência junto de uma autoridade, com a realização de competições desportivas, e a comunicação da aplicação desta pena ao ponto nacional de informações sobre futebol.

Também quanto às medidas de coação de interdição de acesso a recintos desportivos (artigo 36.º na redação da PPL), são redefinidos os mecanismos para a efetivação da sua possível cumulação com a apresentação e permanência junto de uma autoridade, em termos semelhantes aos supra referidos, e determinada a possibilidade da sua aplicação em caso de fortes indícios da prática do crime definido na lei das armas (Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro).

Em termos criminais saliente-se, por fim, o teor do artigo 38.º, que na redação da PPL introduz a obrigatoriedade de comunicação aos OPC's<sup>2</sup> (que quando solicitado, enviam para o IPDJ, IP), das decisões que aplicam as medidas previstas nos artigos 29.º a 36.º da Lei na redação da PPL - na lei atualmente em vigor, apenas está prevista esta comunicação em relação às “ofensas à integridade física atuando em grupo” e aos “crimes contra agentes desportivos específicos”, sendo que tal obrigatoriedade passará a incluir também a condenação em “pena acessória de interdição de acesso a recintos desportivos”.

Por fim, mencionar a adaptação das alterações propostas no âmbito disciplinar (artigo 46.º e 48.º na redação da PPL).

---

<sup>2</sup> Órgãos de Polícia Criminal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ponderados os critérios heurísticos e hermenêuticos intraconstitucionalmente previstos de articulação e de conformidade dos valores, princípios e normas em jogo, à luz daquele *Tatbestand*, afigura-se não existir quanto ao conteúdo das normas em apreço violação dos princípios e normas constitucionais com as quais o regime jurídico em apreço pudesse contender e invalidar.

### III - Parecer

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 137/XII/2ª (GOV) – *“Lei que procede à segunda alteração à lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos em segurança.”*
2. A comissão parlamentar competente para esta iniciativa solicitou parecer à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias *“sobre a constitucionalidade das alterações constantes da Proposta de Lei, com particular incidência no que se refere ao regime sancionatório, previsto nos artigos 27.º e seguintes”*; e ainda um juízo de “conformação” ou de “regulação” quanto à *“interpositio legislatoris”* na vertente punitiva (redefinição dos ilícitos criminais relativos a condutas de natureza antidesportiva em moldes diversos dos anteriores).
3. Analisados os artigos *em causa* que constam da redação da PPL, esta Comissão, no âmbito das suas competências, é do entendimento que as alterações propostas, inscritas e fundamentadas em razões de política legislativa, não violam princípios nem normas constitucionais.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Educação, Ciência e Cultura.

**Palácio de S. Bento, 11 de junho de 2013**

**O Deputado Relator**

**(João Lobo)**

**O Presidente da Comissão**

**(Fernando Negrão)**