



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Ofício n.º 625 /XIII/1ª – CACDLG /2017

Data: 21-06-2017

NU: 578310

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 81/XIII/2.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à [Proposta de Lei n.º 81/XIII/2.ª \(GOV\)](#) - "*Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019*", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas com os votos favoráveis do PSD, PS, BE; CDS-PP, a abstenção do PCP, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 21 de Junho de 2017 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO


(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 81/XIII/2ª (GOV) – DEFINE OS OBJETIVOS, PRIORIDADES E ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA CRIMINAL PARA O BIÉNIO 2017-2019

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 16 de maio de 2017¹, a **Proposta de Lei n.º 81/XIII/2ª** – *“Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2017-2019”*.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento, com exceção do disposto no seu n.º 3, uma vez que, apesar de referir na exposição de motivos que *“Foi promovida a audição do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República”* e que *“Foram promovidas as audições prévias das entidades a que alude*

¹ O Governo incumpriu, assim, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei-Quadro da Política Criminal, segundo o qual: *«As propostas de lei são apresentadas, de dois em dois anos, até 15 de abril»*. A justificação que a Senhora Ministra da Justiça apresentou, na audição regimental de 5 de abril de 2017, para não cumprir o prazo legal foi a de que não havia condições para apresentar esta Proposta de Lei até 15 de abril de 2017, porque o RASI 2016 só ficou estabilizado quando deu entrada na Assembleia da República em 31 de março de 2017 e era preciso concertar as prioridades definidas na lei com a informação constante do RASI 2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o artigo 8.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio²”, o Governo não juntou quaisquer pareceres à sua iniciativa^{3 4}.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 16 de maio de 2017, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou, em 24 de maio de 2017, a emissão de parecer ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior de Segurança Interna, à Ordem dos Advogados, ao Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal e ao Gabinete Coordenador de Segurança.

De salientar que a nota técnica dos serviços alerta que, ao abrigo do n.º 1 do artigo 9.º⁵ da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, «cumprirá promover a audição na Comissão da Senhora Procuradora-Geral da República “acerca da execução das leis ainda em vigor”»⁶.

² Nos termos do artigo 8.º da Lei-Quadro da Política Criminal: “A elaboração das propostas de lei sobre política criminal é precedida da audição do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Coordenador dos órgãos de Polícia Criminal, do Conselho Superior de Segurança Interna, do Gabinete Coordenador de Segurança e da Ordem dos Advogados”, o que significa que o Governo teve obrigatoriamente de ouvir estas entidades previamente à apresentação desta Proposta de Lei na Assembleia da República.

³ No mesmo sentido, a nota técnica dos serviços sinaliza: “... a terem sido recebidos os respetivos pareceres... não foram os mesmos facultados à Assembleia da República”.

⁴ Na reunião de 1 de junho de 2017, o PSD requereu, na 1.ª Comissão, que fosse diligenciado junto do Governo no sentido de este enviar à Assembleia da República os pareceres em causa, tendo o Presidente da Comissão entendido não o fazer, considerando que as entidades visadas, aquando da consulta promovida pela Comissão, poderiam, caso assim o entendessem, reproduzir o parecer emitido anteriormente.

⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei-Quadro da Política Criminal: “Compete à Assembleia da República, no exercício da sua competência política, aprovar as leis sobre política criminal, depois de ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução das leis ainda em vigor”.

⁶ Note-se, porém, que o disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei-Quadro da Política Criminal não se encontra devidamente articulado com o disposto no n.º 2 do artigo 14.º da mesma lei, segundo o qual “O Procurador-Geral da República apresenta ao Governo e à Assembleia da República, no prazo previsto no número anterior [até 15 de outubro do ano em que cesse a vigência de cada lei sobre política criminal], um relatório de execução das leis de política criminal em matéria de inquéritos e de ações de prevenção da competência do Ministério Público, indicando as dificuldades experimentadas e os modos de as superar”, prevendo o n.º 2 dessa mesma disposição legal que “A Assembleia da República pode ouvir o Procurador-Geral da República para obter esclarecimentos acerca do relatório por ele apresentado”. Saliente-se que este relatório também deve conter uma parte específica relativa a crimes associados à corrupção, conforme estabelecido no artigo 6.º da Lei n.º 19/2008, de 21 de abril.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A discussão na generalidade desta iniciativa encontra-se agendada para o Plenário do próximo dia 23 de junho de 2017, por arrastamento com a Proposta de Lei n.º 90/XIII/2.^a (GOV) - «*Procede à quadragésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, à quinta alteração ao Código da Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, à primeira alteração à Lei de vigilância eletrónica, aprovada pela Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro e à segunda alteração à Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto*».

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei (PPL) ora em apreço pretende aprovar a lei de política criminal para o biênio 2017-2019, em cumprimento da Lei-Quadro de Política Criminal.

A iniciativa ora proposta pelo Governo mantém, no essencial, a estrutura e filosofia da Lei de Política Criminal em vigor (Lei n.º 72/2015, de 20 de julho), incorporando, porém, algumas inovações.

Com efeito, esta iniciativa mantém a catalogação dos crimes de prevenção e investigação prioritárias, não por tipos criminais (modelo utilizado nas duas primeiras leis de política criminal – biênios 2007/2009 e 2009/2011), mas por fenómenos criminais, retomando muitas das normas constantes da atual Lei de Política Criminal (biénio 2015/2017), ao mesmo tempo que a complementa com diversas normas novas.

Justifica o Governo que “*Tendo-se verificado, no plano das tendências, uma linha de continuidade relativamente às previsões que fundamentaram as definições vertidas na Lei n.º 72/2015, de 20 de julho, entendeu-se não se justificar uma reorientação estratégica, tendo-se mantido o essencial das opções ali feitas, com as adaptações exigidas pelas modificações do ambiente social suscetíveis de gerar novas necessidades de resposta no plano preventivo ou repressivo, bem assim como pela gravidade do impacto de determinados fenómenos criminais*”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nos sentimentos de segurança e na perceção que a generalidade dos cidadãos têm da capacidade de ação das instâncias formais de controlo.” – cfr. fundamentação constante do anexo à PPL.

O Governo salienta, na exposição de motivos, que esta iniciativa “*dispõe sobre ilícitos de prevenção prioritária e sobre ilícitos de investigação prioritária, num quadro que leva em conta os dados do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) e as análises prospetivas internacionais*”, sublinhando a fundamentação anexa à PPL que “*A seleção dos crimes de prevenção e investigação prioritárias assentou na informação disponibilizada pelo Relatório Anual de Segurança Interna, numa leitura concertada com as análises prospetivas com origem na Europol – que identificam as tendências do crime nas suas distintas dimensões de materialidade e gravidade*”.

As diferenças entre a atual Lei de Política Criminal e a proposta para o biénio 2017/2019 são, em síntese, as seguintes:

- No elenco dos crimes de prevenção prioritária (artigo 2.º), são incluídos os crimes praticados contra idosos, os fenómenos de violência no desporto, a delinquência juvenil, a criminalidade em meio escolar, os crimes motivados por discriminação racial, religiosa e sexual, a violação das regras de segurança, o tráfico de armas, o tráfico de espécies protegidas e o furto de oportunidade. Em relação aos crimes de tráfico de pessoas adita-se a expressão “*para efeitos de exploração sexual, laboral ou de tráfico de órgãos*”, deixando de estar autonomizado o tráfico de órgãos. É dada especial ênfase, no tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, ao tráfico das “*chamadas drogas sintéticas*”: Inclui-se o crime de branqueamento de capitais no âmbito da criminalidade económico-financeira (atualmente este crime encontra-se no rol exemplificativo dos crimes contra o Estado). É eliminado deste elenco o crime de falsificação de documentos⁷.

⁷ O Governo justifica a exclusão “*do âmbito das prioridades*” do “*crime de falsificação, considerando a sua natureza instrumental relativamente a outros crimes a que foi atribuído carácter prioritário, tanto no plano da prevenção, como no da repressão (vg. Terrorismo, tráfico de pessoas)*.” – cfr. fundamentação anexa à PPL.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- No elenco dos crimes de investigação prioritária (artigo 3.º), são incluídos o furto e o roubo de ATM's, os crimes contra a propriedade cometidos por grupos organizados móveis, o furto e o roubo em residências, a extorsão, a criminalidade conexa com a corrupção, os crimes contra o sistema de saúde, a criminalidade violenta em meio escolar, a criminalidade praticada em ambiente prisional e os crimes contra a vida e contra a integridade física praticados contra agentes de autoridade. É eliminado deste elenco o tráfico de órgãos.

- São introduzidos de forma totalmente inovadora os seguintes artigos/normas:
 - o Artigo 5.º, relativo ao acompanhamento e monitorização – trata-se de uma norma que visa concretizar, no âmbito desta lei, competências do presidente do tribunal de comarca e do magistrado do Ministério Público coordenador que já estão previstas na Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ);

 - o Artigo 11.º, relativo à prevenção da violação de regras de segurança no trabalho, prevendo-se que a Autoridade para as Condições do Trabalho desenvolva ações de controlo do cumprimento das normas em matéria laboral, nomeadamente em matéria de segurança e saúde no trabalho, e colabore com os órgãos de polícia criminal na elaboração de planos de ação visando a prevenção de situações de tráfico de pessoas para efeitos de exploração laboral;

 - o Artigo 12.º, relativo à prevenção de reincidência no crime de incêndio florestal, determinando-se que as forças de segurança e a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais se articulem no quadro dos programas de prevenção da reincidência para condenados por crimes de incêndio florestal, nomeadamente no âmbito das medidas de vigilância e acompanhamento a observar nos períodos de maior incidência de fogos;

- São recuperadas normas/ideias que já figuraram nas duas primeiras leis de política criminal e/ou na lei de política criminal em vigor:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 4.º, relativo a efetivação das prioridades e orientações – este artigo recupera, em parte, o disposto no artigo 9.º da Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto⁸, e no artigo 13.º da Lei n.º 38/2009, de 20 de julho⁹;
- Artigo 6.º, relativo à proteção da vítima – de referir que as duas primeiras leis de política criminal continham um artigo relativo às vítimas especialmente indefesas (artigo 5.º da Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto, e artigo 5.º da Lei n.º 38/2009, de 20 de julho). Este artigo agora proposto pelo Governo é mais amplo, pois abarca todas as vítimas de crimes e não apenas as especialmente vulneráveis, incluindo crianças, mulheres grávidas, pessoas idosas, doentes ou portadoras de deficiência e imigrantes;
- O artigo 13.º, relativo à prevenção da reincidência, é quase todo novo¹⁰, mas recupera, na sua alínea c), a obrigação de a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais desenvolver programas específicos de prevenção da reincidência para condenados por crimes de violência doméstica, contra a liberdade e autodeterminação sexuais, prevista no artigo 13.º da atual lei de política criminal¹¹;
- O artigo 14.º, relativo à cooperação entre órgãos de política criminal – o n.º 1 deste artigo corresponde ao artigo 5.º da atual lei de política criminal¹² e os seus

⁸ Recupera os n.ºs 2, 4, 5 e 6 do artigo 9.º da Lei de política criminal de 2007/2009.

⁹ Recupera os n.ºs 2, 4, 5 e 7 do artigo 13.º da lei de política criminal de 2009/2011.

¹⁰ As inovações prendem-se com a atribuição à DGRSP das seguintes competências: assegurar que os programas dirigidos a certas formas de criminalidade ou a fatores criminógenos específicos são disponibilizados tanto em meio prisional como em meio livre, por forma a que a frequência daqueles possa ser associada ao cumprimento de pena de prisão, à execução de pena de prisão em regime de permanência na habitação ou à suspensão da execução da pena de prisão; disponibilizar aos tribunais informação sistematizada sobre os programas existentes, incluindo o seu conteúdo, objetivos e condições de frequência; Desenvolver programas específicos de prevenção da reincidência para jovens adultos, bem assim como para condenados por crimes de incêndio florestal e crimes rodoviários; e promover o alargamento da bolsa de entidades beneficiárias de trabalho a favor da comunidade, com vista a aumentar o número, alargar a abrangência geográfica e diversificar o tipo dos postos de trabalho disponíveis, e disponibilizar aos tribunais informação sistematizada sobre os postos de trabalho existentes.

¹¹ De notar que a ideia da prevenção da reincidência também constava da lei de política criminal 2009-2011, pois o n.º 2 do artigo 19.º previa: «Os serviços prisionais desenvolvem, em especial, programas específicos de prevenção da reincidência para reclusos condenados por crimes contra a segurança nas comunicações.»

¹² Cujá redação recupera o disposto no n.º 1 do artigo 11.º da lei de política criminal de 2009-2011.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

n.ºs 2 e 3 correspondem aos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º da atual lei de política criminal;

- o O n.º 1 do artigo 16.º, relativo à recuperação de ativos, reproduz o disposto no artigo 12.º da atual lei de política criminal, embora seja introduzido um novo n.º 2 segundo o qual *“As autoridades judiciárias, bem como o Gabinete de Administração de Bens e as demais autoridades administrativas decidem e ou implementam medidas de gestão de molde a assegurar a rápida afetação a utilidades públicas dos bens apreendidos em processo penal, evitando a sua deterioração e perda de valor, ou a permitir a respetiva venda, sendo o caso”*.

Todas as restantes normas desta Proposta de Lei¹³ são reprodução de normas constantes da lei de política criminal em vigor.

Prevê-se, por último, que esta lei entre em vigor *“no dia seguinte ao da sua publicação”*¹⁴ – cfr. artigo 18.º da PPL.

I c) Antecedentes

A revisão constitucional de 1997 teve o condão de evidenciar que a política criminal só pode ser definida pelos órgãos de soberania, clarificando o papel do Ministério Público como participante na execução dessa política, o que ficou vertido na atual redação do n.º 1 do artigo 219º da CRP, segundo a qual: *“Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de*

¹³ O artigo 7.º (Prevenção da criminalidade) reproduz o artigo 6.º da atual lei de política criminal; o artigo 8.º (Policimento de proximidade e programas especiais de polícia) reproduz o artigo 8.º da atual lei de política criminal; o artigo 9.º (Operações especiais de prevenção relativas a armas) reproduz o artigo 10.º da atual lei de política criminal; o artigo 10.º (Prevenção da violência desportiva) é a reprodução do artigo 11 da atual lei de política criminal; o artigo 15.º (equipas especiais e equipas mistas) reproduz o artigo 7.º da atual lei de política criminal; o n.º 1 do artigo 16.º (recuperação de ativos) reproduz o artigo 12.º da atual lei de política criminal; e o artigo 17.º (Fundamentação) reproduz o artigo 14.º da atual lei de política criminal.

¹⁴ O que contraria frontalmente o disposto no n.º 2 do artigo 9.º da Lei Quadro da Política Criminal que determina que as leis de política criminal *“entram em vigor a 1 de setembro do mesmo ano”* em que tenham sido apresentadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática”.

Concretizando este desígnio constitucional, na X^a Legislatura, o XVII Governo apresentou, em 12 de dezembro de 2005, a Proposta de Lei n.º 48/X/1 – *«Aprova a Lei-Quadro da Política criminal»*, a qual foi aprovada em votação final global em 30 de março de 2006, com os votos a favor do PS e CDS-PP, contra do PCP e PEV, e a abstenção do PSD e do BE, tendo dado origem à Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

A Lei-Quadro da Política Criminal prevê a apresentação pelo Governo à Assembleia da República, de dois em dois anos, até 15 de abril, de propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, as quais têm de ser aprovadas até 15 de junho do ano em que foram apresentadas e entram em vigor a 1 de setembro do mesmo ano.

Nessa sequência, o XVII Governo Constitucional apresentou, em 12 de abril de 2007, a Proposta de Lei n.º 127/X/2 - *«Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o Biénio de 2007-2009, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, que aprova a Lei-quadro da Política Criminal»*, a qual foi aprovada em votação final global em 12 de julho de 2007, com os votos a favor do PS, contra do PSD, PCP, BE e PEV, e a abstenção do CDS-PP, tendo dado origem à Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto.

Em 20 de abril de 2009, o XVIII Governo Constitucional apresentou a Proposta de Lei n.º 262/X/4 – *«Aprova a lei sobre política criminal, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Lei-quadro da Política Criminal)»*, a qual foi aprovada em votação final global em 4 de junho de 2009, com os votos a favor do PS, contra do PCP, CDS-PP, BE, PEV, Dep. Luísa Mesquita e José Paulo Carvalho, e a abstenção do PSD, tendo dado origem à Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nos biénios 2011-2013 e 2013-2015 não existiu nenhuma lei de política criminal, porquanto o XIX Governo Constitucional entendeu não apresentar, nesses biénios, as correspondentes Propostas de Lei, nos termos do artigo 7.º da Lei-Quadro de Política Criminal.

Em 13 de abril de 2015, o XIX Governo Constitucional apresentou a Proposta de Lei n.º 318/XII/4 - «*Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2015-2017, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro de Política Criminal*», a qual foi aprovada em votação final global em 19 de junho de 2015, com os votos a favor do PSD e CDS-PP, a abstenção do PS e os votos contra do PCP, BE e PEV, dando origem à Lei n.º 72/2015, de 20 de julho.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 81/XIII/2.^a (Governo), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 81/XIII/2^a – “*Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2017-2019*”.
2. Esta Proposta de Lei visa aprovar a lei de política criminal para o biénio 2017-2019, em cumprimento da Lei-Quadro de Política Criminal (Lei n.º 17/2006, de 23 de maio).
3. Neste sentido, a Proposta de lei estabelece, para o biénio 2017-2019, o elenco dos crimes de prevenção prioritária e o elenco dos crimes de investigação prioritária, apresentando,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

para o efeito, em anexo, fundamentação circunstanciada das opções, baseada nos dados estatísticos do Relatório de Segurança Interna de 2016.

4. A iniciativa legislativa em apreço inclui ainda disposições sobre a efetivação das prioridades e orientações, acompanhamento e monitorização, proteção da vítima, prevenção da criminalidade, policiamento de proximidade e programas especiais de polícia, operações especiais de prevenção relativas a armas, prevenção da violência desportiva, prevenção da violação de regras de segurança no trabalho, prevenção da reincidência no crime de incêndio florestal, prevenção da reincidência, cooperação entre órgãos de polícia criminal, equipas especiais e equipas mistas e recuperação de ativos.
5. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 81/XIII/2.^a, do Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 16 de junho de 2017

O Deputado Relator

(Carlos Peixoto)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

Proposta de Lei n.º 81/XIII/2.ª (GOV)

Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019

Data de admissão: 16 de maio de 2017

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Governo apresentou a presente iniciativa legislativa ao abrigo do disposto na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, dando cumprimento ao preceituado pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 17/2006, de 23 de maio](#), que “Aprova a Lei Quadro da Política Criminal”.

A iniciativa em apreço sucede à terceira definição de prioridades de política criminal, aprovada pela [Lei n.º 72/2015, de 20 de julho](#), para vigorar no biênio de 2015-2017. Este diploma sucedeu à [Lei n.º 38/2009, de 20 de julho](#), que por sua vez sucedera à [Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto](#), cuja apresentação ainda fora efetuada nos termos do artigo 15.º da referida Lei-Quadro (disposição transitória relativa à aplicação da primeira lei sobre política criminal).

Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da referida Lei-Quadro, “compete à Assembleia da República, no exercício da sua competência política, aprovar as leis sobre política criminal (...), depois de ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução das leis ainda em vigor”, estipulando o n.º 2 deste mesmo normativo que tal aprovação deverá ocorrer “ (...) até 15 de Junho do ano em que tiverem sido apresentadas as respectivas propostas (...)”, entrando em vigor “ (...) a 1 de Setembro do mesmo ano”¹.

A Proposta de Lei preconiza a seguinte definição de prioridades para o biênio 2017-2019 em matéria de prevenção da criminalidade e investigação criminal, nos termos da cooperação legalmente estabelecida entre órgãos de polícia criminal²:

Prevenção da criminalidade:

- Crimes de terrorismo;
- Criminalidade violenta organizada ou grupal;
- Cibercriminalidade;
- Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual;
- Crimes praticados contra crianças e jovens, idosos e outras pessoas vulneráveis;
- Violência doméstica;
- Crimes de tráfico de pessoas para efeitos de exploração sexual, laboral ou de tráfico de órgãos;
- Tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas, em particular as chamadas drogas sintéticas;
- Fenómenos de violência no desporto;
- Delinquência juvenil;
- Criminalidade em ambiente escolar;
- Crimes motivados por discriminação racial, religiosa e sexual;
- Violação de regras de segurança;

¹ Sem prejuízo de o artigo 17.º da iniciativa prever a entrada em vigor para o dia seguinte ao da sua publicação.

- Tráfico de armas;
- Crimes contra o Estado, designadamente os crimes de corrupção, tráfico de influência;
- Criminalidade económico-financeira, em especial o crime de branqueamento de capitais;
- Crimes contra o sistema de saúde;
- Crimes fiscais e contra a segurança social;
- Crime de incêndio florestal, os crimes contra o ambiente e o tráfico de espécies protegidas;
- Furto de oportunidade.

Investigação criminal prioritária

- Crimes de terrorismo;
- Furto e roubo de ATMs;
- Crimes contra a propriedade cometidos por grupos organizados móveis;
- Furto e roubo em residências;
- Cibercriminalidade;
- Extorsão;
- Violência doméstica,
- Crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual;
- Tráfico de pessoas;
- Corrupção e criminalidade conexa;
- Branqueamento de capitais;
- Crimes fiscais, contra a segurança social e contra o sistema de saúde;
- Criminalidade violenta em ambiente escolar;
- Criminalidade praticada em ambiente prisional;
- Crimes contra a vida e contra a integridade física praticados contra agentes de autoridade.

Assinale-se que a definição de prioridades operada pela presente Proposta de Lei terá de obedecer aos limites previstos no artigo 2.º da referida Lei-Quadro, não podendo:

- a) Prejudicar o princípio da legalidade, a independência dos tribunais e a autonomia do Ministério Público;
- b) Conter directivas, instruções ou ordens sobre processos determinados;
- c) Isentar de procedimento qualquer crime.”

A Proposta de Lei em análise é composta por dezassete artigos, contém o conjunto das prioridades de prevenção e investigação, e estabelece como prioritária “a proteção da vítima e o ressarcimento dos danos por ela sofridos” (artigo 6.º), estipulando o desenvolvimento pelas forças e pelos serviços de segurança de “programas e planos de segurança comunitária e de policiamento de proximidade” (artigo 7.º), e bem assim de “policiamento de proximidade e programas especiais de polícia”, eventualmente previstos “no âmbito de contratos locais de segurança a celebrar entre o Governo e as autarquias locais” (artigo 8.º).

Estabelece ainda a iniciativa “operações especiais de prevenção relativas a armas” (artigo 9.º), “ações de prevenção e controlo da violência desportiva” (artigo 10.º), de “prevenção e violação de regras de segurança no trabalho” (artigo 11.º) e de “prevenção da reincidência no crime de incêndio florestal” (artigo 12.º), consagrando ainda outras medidas de prevenção da reincidência no artigo 13.º.

Por outro lado, e em termos orgânicos e funcionais, a Proposta de Lei determina que a atribuição de prioridade a um processo lhe confere “precedência na investigação criminal e na promoção processual” (n.º 2 do artigo 4.º), fixa competências de acompanhamento e de monitorização dos processos prioritários, que atribui, respetivamente, aos presidentes dos tribunais de comarca e aos magistrados do Ministério Público coordenadores da comarca (artigo 5.º), ao mesmo tempo que prevê a constituição de equipas especiais e equipas mistas pela Senhora Procuradora-Geral da República, e define como prioritária a recuperação de ativos relacionados com crimes (artigo 16.º)

Por fim, em cumprimento do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, a iniciativa determina, em anexo, os fundamentos das prioridades e orientações da política criminal, destacando-se neste capítulo o objetivo de manutenção da descida sustentada dos índices de criminalidade através da prevenção geral e especial em prazos razoáveis, levando-se em linha de conta os dados estatísticos e demais informação disponibilizada pelo [Relatório Anual de Segurança Interna de 2016](#), assim como análises prospetivas internacionais, e afirmando-se também que, como se regista uma linha de continuidade em relação às definições da Lei n.º 72/2015, de 20 de julho, se manteve o essencial das opções ali feitas, quanto aos ilícitos já anteriormente elencados.

4

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido aprovada na reunião de 4 de maio de 2017 do Conselho de Ministros, e assinada pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e pela Secretária de Estado Adjunta do Primeiro-Ministro, em substituição do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados, e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Cumprindo os requisitos formais consagrados nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR, a proposta de lei mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma exposição de motivos.

O artigo 124.º do RAR dispõe ainda, no n.º 3, que “as propostas devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado”. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta, a entidades públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê no n.º 1 do seu artigo 6.º que “Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas” e, no n.º 2, que “no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”.

Em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do *supra* citado artigo 6.º, o Governo indica, na exposição de motivos, que “foi promovida a audição do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República”, bem como “foram promovidas as audições prévias das entidades a que alude o artigo 8.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio”. Nos termos do artigo 8.º desta lei, “a elaboração das propostas de lei sobre política criminal é precedida da audição do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, do Conselho Superior de Segurança Interna, do Gabinete Coordenador de Segurança e da Ordem dos Advogados”.

No entanto, a terem sido recebidos os respetivos pareceres, o que não resulta de forma inequívoca da exposição de motivos, que não indica expressamente que as entidades foram ouvidas, mas tão só que foi promovida a sua audição, não foram os mesmos facultados à Assembleia da República até esta data.

A iniciativa legislativa em apreço foi admitida e anunciada na sessão plenária de 16 de maio 2017. Por despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, exarado nessa mesma data, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a).

Cumprindo ainda referir que, em caso de aprovação na generalidade, para efeitos de apreciação na especialidade, parece ser de ponderar a alteração da redação das normas em que se recorre ao emprego de barras para separar as duas formas do artigo antes de substantivo que tem a mesma forma nos dois géneros (as/os dirigentes), e para separar desinências nominais (da/do promotora/-; a/o Procuradora/--Geral). Não obstante a preocupação de utilização de uma linguagem neutra não discriminatória de género na redação de atos normativos, não sendo possível a utilização de formas ou substantivos neutros, parece mais adequado optar-se por manter as regras gramaticais vigentes, utilizando-se o masculino ou feminino, consoante o substantivo em causa, e respetivas correspondências, bem como o nome do cargo (não se confundido o cargo com a pessoa que o ocupa em determinado momento). Na verdade, a identificação com recurso ao emprego de barras para separar as duas formas do artigo antes de substantivo que tem a mesma forma nos dois

géneros, ou a separação de desinências nominais, não é utilizada na redação de atos normativos, podendo dificultar a leitura e, em última análise, a interpretação de uma norma.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), comumente designada por “lei formulário”, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa fazer referência.

Assim, é de salientar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, a proposta de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que “ (...) define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019.”

No que concerne à vigência do diploma, o artigo 18.º da iniciativa legislativa em apreciação determina que a lei, a ser aprovada, entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Segundo o [artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa](#), “ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar”, bem como “participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania”.

É, portanto, incumbência dos órgãos de soberania definir a política criminal.

Neste sentido, é a [Lei n.º 17/2006, de 23 de maio](#), que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, que define os princípios orientadores da política criminal, devendo para o efeito, nos termos do seu artigo 7.º, o Governo apresentar à Assembleia da República propostas de lei sobre os objetivos, prioridades e orientações de política criminal, denominadas leis sobre política criminal, a apresentar de dois em dois anos, até ao dia 15 de abril.

A primeira lei sobre política criminal, vigorando para o biénio de 2007 a 2009, foi a [Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto](#), seguida pelas Leis n.ºs [38/2009, de 20 de julho](#)³ e [72/2015, de 20 de julho](#), relativas aos biénios de

³ Foi emitido, pela Procuradoria-Geral da República, o [Despacho n.º 18897/2010, de 21 de dezembro](#), com as diretivas e instruções genéricas em matéria de execução desta lei.

2009 a 2011 e 2015 a 2017, respetivamente, não tendo o Governo apresentado qualquer proposta de lei sobre política criminal relativamente aos biénios de 2011 a 2013 e de 2013 a 2015.

A presente Proposta de Lei vem definir os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2017-2019, em cumprimento com o preceituado no artigo 7.º da [Lei-Quadro da Política Criminal](#).

No [Comunicado do Conselho de Ministros de 4 de maio de 2017](#) é destacada a prevenção da criminalidade, a investigação criminal, a ação penal e execução de penas e as medidas de segurança, tendo em conta os dados do [Relatório Anual de Segurança Interna \(RASI\)](#) e as análises prospetivas internacionais, como as áreas prioritárias para o biénio de 2017 a 2019 em matéria de política criminal.

Por outro lado, e tendo em conta a dignidade dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de proteger as potenciais vítimas, prioriza-se a prevenção e a investigação do terrorismo e dos crimes previstos no artigo 4.º da [Lei n.º 52/2003, de 3 de agosto](#)⁴, que aprova a lei de combate ao terrorismo.

A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da [lei processual penal](#)⁵, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo, conforme definido pelo artigo 1.º da [Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto](#)⁶, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

Segundo a alínea c) do n.º 4 do artigo 94.º da [Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto](#)⁷, que aprova a Lei da Organização do Sistema Judiciário, compete ao presidente do tribunal de comarca “acompanhar o movimento processual do tribunal, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando o Conselho Superior da Magistratura e promovendo as medidas que se justifiquem”.

Por outro lado e segundo a alínea a) do n.º 1, do artigo 101.º do mesmo diploma, compete ao magistrado do Ministério Público coordenador de comarca, “acompanhar o movimento processual das Procuradorias e departamentos do Ministério Público, identificando, designadamente, os processos que estão pendentes por tempo considerado excessivo ou que não são resolvidos em prazo considerado razoável, informando, sem prejuízo das iniciativas gestonárias de índole administrativa, processual ou funcional que adote, o respetivo superior hierárquico, nos termos da lei”.

Com a presente iniciativa, é atribuído ao juiz presidente da comarca, bem como ao magistrado do Ministério Público, e no âmbito das competências em cima descritas, o acompanhamento e a monitorização dos crimes de prevenção prioritária e de investigação prioritária previstos na presente iniciativa.

⁴ Diploma consolidado retirado do portal oficial do [Diário da República Eletrónico](#).

⁵ Diploma consolidado retirado do portal oficial do [Diário da República Eletrónico](#).

⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial do [Diário da República Eletrónico](#).

⁷ Diploma consolidado retirado do portal oficial do [Diário da República Eletrónico](#).

A presente iniciativa prevê ainda a realização de operações especiais que promovam a prevenção de crimes relativos ao fabrico, montagem, reparação, importação, exportação, transferência, armazenamento, circulação, comércio, aquisição, cedência, detenção, manifesto, guarda, segurança, uso e porte de armas, seus componentes e munições, bem como o enquadramento legal das operações especiais de prevenção criminal, conforme previsto na [Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro](#)⁸, que aprova o novo regime jurídico das armas e suas munições.

Por fim, é ainda mister mencionar que o derradeiro parágrafo do Anexo que constitui parte integrante desta Proposta de Lei alude a uma iniciativa legislativa apresentada pelo Governo no Parlamento, reiterando-se agora essa “prioridade de identificação e apreensão com vista à perda de bens provenientes de atividades criminosas - como mecanismo ativo de dissuasão da prática de crimes geradores de proventos económicos”, e que corresponde à [Proposta de Lei n.º 51/XIII/2.ª](#), que entretanto deu origem à [Lei n.º 30/2017, de 30 de maio](#), que transpõe a Diretiva 2014/42/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia. Este diploma entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, 31 de maio, alterando e republicando, entre outras, a Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, em especial o n.º 3 do seu artigo 10.º, reforçando assim a capacidade de intervenção do Gabinete de Administração de Bens do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.

Ainda com relevo para o correto enquadramento legal da presente iniciativa, cumpre mencionar:

- O [Código Penal](#);
- O sítio na Internet do [Conselho Superior da Magistratura](#), bem como a sua [Lei de Organização e Funcionamento](#);
- O sítio na Internet do [Ministério Público](#);
- O sítio na Internet da [Autoridade para as Condições do Trabalho](#) (ACT);
- O [Decreto-Lei n.º 215/2012, de 29 de setembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 63/2012, de 9 de novembro](#), que aprova a orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP); e
- A [Lei n.º 45/2011, de 24 de junho](#), que cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA), cabendo a administração dos bens apreendidos ou recuperados ao Gabinete de Administração de Bens (GAB) junto do agora designado [Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.](#) (IGFEJ, I.P.).

Relativamente aos antecedentes parlamentares relacionados com a Lei-Quadro de Política Criminal, bem como às diversas leis de política criminal, cumpre mencionar o seguinte:

Tipo	N.º	Título	Autoria	Resultado
Projeto de Resolução	25/XI	Recomenda ao Governo a alteração, neste início de legislatura, de diversos aspectos da lei de política criminal	PSD	Aprovado

⁸ Diploma consolidado retirado do portal oficial do [Diário da República Eletrónico](#).

Projeto de Resolução	375/X	Recomenda ao Governo a alteração da lei de política criminal no sentido de esta se adaptar as alterações substanciais do fenómeno criminal, contemplando de forma expressa e directa a chamada "criminalidade especialmente violenta" e de eliminar as directivas que condicionam a actuação do Ministério Público no que respeita a promoção da aplicação da medida de coacção prisão preventiva e de pena de prisão efectiva.	PSD	Rejeitado
Projeto de Resolução	382/X	Recomenda ao Governo que promova, nos termos legais, o processo de alteração do artigo 15.º da Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2007-2009, eliminando as restrições ao requerimento da aplicação da prisão preventiva por parte do Ministério Público.	PCP	Rejeitado
Projeto de Resolução	470/X	Recomenda ao Governo que, na definição das orientações de política criminal, elimine as restrições impostas ao Ministério Público na promoção da prisão preventiva.	PCP	Iniciativa caducada
Projeto de Resolução	475/X	Recomenda ao Governo a inclusão, na Proposta de Lei que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, de orientação para que o Ministério Público promova, nos crimes de corrupção, a aplicação dos mecanismos de atenuação especial, dispensa da pena e suspensão provisória do processo relativamente a corruptores que colaborem com a justiça	PSD	Rejeitado

Enquadramento doutrinário/bibliográfico

BRAZ, José - **Ciência, tecnologia e investigação criminal: interdependências e limites num Estado de direito democrático**. Coimbra: Almedina, 2015. 473 p. ISBN 978-972-40-5972-3. Cota: 12.21 – 141/2015.

Resumo: “O tema central deste livro, de interesse e atualidade inquestionável, não só para o conjunto de profissionais que operam no sistema de Justiça, como para um público interessado nestas matérias, situa-se nos contributos da ciência e da tecnologia para a investigação criminal e na relação de interdependência que a vários níveis se estabelece entre estas distintas matérias. Tendo o autor presente o forte impacto e constante presença que o combate ao crime e a investigação criminal têm na literatura, no cinema, e nas séries de televisão, o primeiro objetivo deste livro (e conseguido), é contribuir para a desmistificação e desconstrução de uma visão distorcida e fantasiosa da investigação criminal, através de uma apresentação realista e objetiva dos temas e das matérias abordadas, através de uma obra técnica, mas de divulgação comum, uma monografia expositiva e descritiva, que procura caracterizar o atual estado das *leges artis*, em duas áreas fundamentais da investigação criminal: identificação humana e inspeção ao local do crime. O segundo grande objetivo deste livro reside na procura de um modelo de investigação criminal que, nos limites ético-jurídicos impostos pelo Estado de Direito Democrático responda, com legalidade e eficácia, aos desafios da nova criminalidade” (resumo do editor).

BRAZ, José - **Investigação criminal: a organização, o método e a prova: os desafios da nova criminalidade**. Coimbra: Almedina, 2009. 357 p. ISBN 978-972-40-3979-4. Cota: 12.21 - 613/2009.

Resumo: São abordadas várias questões relacionadas com a investigação criminal e o sistema de justiça criminal em Portugal. O autor destaca a importância do desenvolvimento sistemático de novas metodologias de investigação proactiva, por forma a enfrentar com eficácia a criminalidade mais grave, nomeadamente, a criminalidade económico-financeira, o banditismo e o terrorismo.

10

CONGRESSO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL, 2, Lisboa, 2009 - **2º Congresso de Investigação Criminal**. Coimbra: Almedina, 2010. 413 p. ISBN 978-972-40-4226-8. Cota: 12.06.8 – 30/2011.

Resumo: Esta obra apresenta as comunicações do segundo congresso de investigação criminal realizado em Lisboa, no ano de 2009. O congresso foi organizado em vários painéis que abordaram a temática da criminalidade sob diferentes perspetivas: criminalidade organizada e investigação criminal; cooperação internacional na investigação criminal; meios de obtenção de prova; o sigilo bancário e fiscal e a dificuldade de responsabilizar dirigentes e beneficiários económicos das organizações criminosas; problemática dos circuitos económico-financeiros associados aos paraísos fiscais; pesquisa, recolha e produção de prova da atividade criminosa organizada; relevância do instituto da proteção de testemunhas como meio de produção e representação de prova na criminalidade organizada.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa, - **Criminologia: o homem delinvente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. 573 p. ISBN 978-972-32-2016-2. Cota: 12.21 – 684/2011.

Resumo: Os autores escreveram este livro com o objetivo de oferecer aos estudantes da cadeira de Ciência Criminal um texto relativo aos conceitos e aos conhecimentos fundamentais nos domínios da Criminologia e da Política Criminal. No entanto, logo os autores se sentiram comprometidos com a necessidade de uma mais aprofundada e sistematizada reflexão sobre o problema do crime.

“Isto explica o caráter da obra: que ela tenha resultado porventura, por um lado, em algo mais que um simples manual universitário; mas, seguramente por outro lado, em muito menos que uma resposta cabal à generalidade das questões teóricas, empíricas e pragmático-políticas que o tópico do crime suscita nas sociedades contemporâneas – nomeadamente na sociedade portuguesa”.

GUEDELHA, José Machado - O sistema de segurança interna português: a reforma de 2008: forças e fraquezas. **Segurança e defesa**. Loures. ISSN 1646-6071. Nº 24 (fev./abr. 2013), p. 36-53. Cota: RP – 337.

Resumo: O autor procede a uma caracterização do Sistema de Segurança Interna resultante da reforma de 2008, seus objetivos, fins e atores, bem como a forma como tem sido operacionalizado, tendo em conta as potencialidades, fraquezas e possíveis disfunções operativas e/ou legais. Na sequência da análise das possíveis disfunções do Sistema de Segurança Interna, analisa também os aspetos relacionados com a coordenação, funcionamento e acesso ao Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC).

11

KUHN, André; AGRA, Cândido da - **Somos todos criminosos? : pequena introdução à criminologia e ao direito das sanções**. Alfragide: Casa das Letras, 2010. 178 p. ISBN 978-972-46-1951-4. Cota: 04.31 – 146/2017.

Resumo: “Somos todos Criminosos? é uma obra de divulgação científica da criminologia e do direito das sanções. Num momento em que na sociedade portuguesa tanto se fala de crime, de (in) segurança, de justiça, de corrupção, as mais das vezes sob o efeito das emoções e dos interesses é tempo de informar que existe abundante investigação científica sobre questões tão cruciais para a vida coletiva. A ciência do crime e da (in) segurança existe, e muito ganharia em ser mais racional e argumentada, sobre a natureza, as causas e a dimensão da criminalidade e suas implicações.

É dever dos cientistas que se consagram ao domínio tornar acessível o conhecimento objetivo que, no silêncio da atividade investigatória, se vai produzindo. Esta obra inscreve-se no esforço para cumprir esse dever de partilha do conhecimento para com o público em geral e para com os decisores e atores dos mais diversos sectores e níveis da intervenção” (resumo do editor).

MATOS, Hermínio Joaquim de - O sistema de segurança interna: o caso Português. **Estratégia**. Lisboa. V. 19 (2010), p. 175-246. Cota: RP- 320.

Resumo: Este artigo representa uma versão reduzida da tese de mestrado do autor. São analisadas as potencialidades e vulnerabilidades do Sistema Integrado de Segurança Interna, quer no que respeita ao

combate ao terrorismo islâmico, transnacional, assimétrico e exacerbado, quer na luta contra os demais fenómenos de criminalidade. Apresenta ainda uma abordagem comparativa com o sistema de segurança interno espanhol.

OBOOKATA, Tom - Key EU principles to combat transnational organized crime. **Common Market Law Review**. Leiden. ISSN 0165-0750. V. 48, nº 3 (June 2011), p. 801-828. Cota: RE-227.

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a eficácia da presente atuação da União Europeia contra o crime organizado transnacional, nomeadamente no que diz respeito a três princípios fundamentais de combate a este tipo de crime, como seja: a aproximação das leis nacionais; reconhecimento mútuo de decisões judiciais; intercâmbio de informações pelos serviços secretos como forma de aplicação do princípio de disponibilização de informações.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Sistema de Segurança Interna – **Relatório Anual de Segurança Interna 2016** [Em linha]. Lisboa: SSI, 2016. [Consult. 26 de maio 2017]. Disponível na Intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116034&img=3381&save=true>>.

Resumo: “O hodierno modelo de sociedade encontra-se sujeito a fenómenos criminógenos complexos exigindo que a segurança seja trabalhada e reconstruída de forma inteligente e diária.

12

O *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) constitui-se como o documento congregador dos registos globais da criminalidade participada em Portugal, a partir dos dados fornecidos pelas entidades que compõem o Sistema de Segurança Interna (SSI). Permite, concomitantemente, fruto de metódica desagregação por tipologias criminais, uma visão analítica do atual quadro criminógeno nacional. Identifica tendências, sinaliza grupos criminosos, elenca padrões vitimológicos e áreas territoriais de incidência por tipologia criminal. Permite obter uma visão integrada da realidade portuguesa em matéria de criminalidade participada, baseada em informação estratificada e respetiva distribuição espacial.”

Enquadramento do tema no plano da União Europeia

O n.º 2 do artigo 3.º do [Tratado da União Europeia](#) afirma entre os objetivos da União Europeia (UE) o de proporcionar “aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.”

Os artigos 82.º e seguintes do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#) desenvolvem os princípios aplicáveis à cooperação judiciária em matéria penal na União, a qual “assenta no princípio do

reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o artigo 83.º.”

Neste sentido, o TFUE atribui à UE competências específicas no domínio da política criminal, designadamente:

- O n.º 1 do art.º 83.º TFUE, que estabelece a possibilidade de aprovação de diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho, que fixem regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns. Estes domínios são os seguintes: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada;
- O n.º 2 do art.º 83.º TFUE, que atribui competência à UE para adotar regras mínimas comuns na definição de infrações penais e de sanções, se tal for julgado essencial para assegurar a execução eficaz de uma política da União num domínio que tenha sido objeto de medidas de harmonização. Neste âmbito, a Comissão apresentou em 2011 a Comunicação [*Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE.*](#)

No [Conselho Europeu de junho de 2014](#), no que se refere ao espaço de liberdade, segurança e justiça, foi assumido o objetivo de “garantir um verdadeiro espaço de segurança para os cidadãos europeus, através da cooperação policial operacional e da prevenção e luta contra a criminalidade grave e organizada, incluindo o tráfico de seres humanos e o contrabando, bem como a corrupção”, afirmando em simultâneo, a necessidade de seguir uma política eficaz de combate ao terrorismo.

No desenvolvimento das orientações estratégicas do Conselho, a Comissão Europeia apresentou a sua [Agenda Europeia de Segurança 2015-2020](#), que define três prioridades: luta contra o terrorismo, o crime organizado e o cibercrime.

No seu [discurso sobre o Estado da União](#), o Presidente Juncker referiu que “Uma Europa que protege é uma Europa que defende e vela pela sua segurança – dentro e fora das suas fronteiras. Temos de nos defender contra o terrorismo.”

Embora a responsabilidade pela segurança incumba principalmente aos Estados-Membros, as ameaças transnacionais como o terrorismo não podem ser eficazmente combatidas se não através de uma abordagem europeia comum. Têm vindo a ser reforçados os instrumentos, condições e infraestruturas a nível europeu para que as autoridades nacionais possam cooperar eficazmente na resposta a este desafio.

Destacam-se da Agenda apresentada as medidas relativas à resposta à ameaça suscitada pelos combatentes terroristas estrangeiros que regressam à Europa, prevenção e combate à radicalização, punição dos terroristas

e dos seus apoiantes, melhoria do intercâmbio de informações, e o reforço do Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo.

Na prevenção das ameaças terroristas adquirem particular importância as medidas relativas ao corte do acesso dos terroristas a armas e explosivos e fontes de financiamento, tendo a União adotado “um Plano de Ação em matéria de armas de fogo e de explosivos e revisto a Diretiva relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas”, bem como aplicado o “Plano de Ação em matéria de luta contra o financiamento do terrorismo”.

A proposta de lei em apreço comporta ainda outros crimes de prevenção e investigação prioritária, como sejam a cibercriminalidade, crimes de tráfico de pessoas, criminalidade organizada, criminalidade económico-financeira ou crimes contra o ambiente.

No que à cibercriminalidade diz respeito, importa referir a [Comunicação](#)⁹ da Comissão e da Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, “Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: Um ciberespaço aberto, seguro e protegido”, que elenca os princípios da cibersegurança, nomeadamente a proteção dos direitos fundamentais, liberdade de expressão, dados pessoais e privacidade, bem como uma responsabilidade partilhada para garantir a segurança.

Faz ainda parte desta dimensão o desenvolvimento da política e capacidades de ciberdefesa no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), explorando as possibilidades de a UE e a NATO complementarem os seus esforços para aumentar a resiliência das infraestruturas, de defesa e informáticas, das quais dependem os membros de ambas as organizações.

Também o tráfico de pessoas é uma preocupação na União. A [Diretiva 2011/36/UE](#)¹⁰, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, estabelece as regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico de seres humanos.

Refere que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que são punidos comportamentos como “recrutamento, transporte, transferência, guarida ou acolhimento de pessoas, incluindo a troca ou a transferência do controlo sobre elas exercido, através do recurso a ameaças ou à força ou a outras formas de coação, rapto, fraude, ardid, abuso de autoridade ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios a fim de conseguir o consentimento de uma pessoa que tenha controlo sobre outra para efeitos de exploração”.

⁹ A presente Comunicação foi escrutinada pela Assembleia da República, tendo a Comissão Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação e Comissão de Defesa Nacional emitido [relatórios](#) sobre a matéria em causa, que se encontram anexos ao [parecer](#) da Comissão de Assuntos Europeus.

¹⁰ Também escrutinada na Assembleia da República:

<http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=1883>

A presente Diretiva exige, no seu artigo 20.º, que a Comissão apresente um relatório, de dois em dois anos, sobre os progressos alcançados na luta contra o tráfico de seres humanos, tendo o último [Relatório](#) sido apresentado em 2016.

Quanto à criminalidade organizada, importa referir a [Decisão-Quadro 2008/841/JAI](#), relativa à luta contra a criminalidade organizada, que imputa aos Estados-Membros a responsabilidade de tomar as medidas necessárias para garantir a punição por infrações relacionadas com organizações criminosas, definidas no seu artigo 1.º. A responsabilidade em causa estende-se também às pessoas coletivas.

Destaca-se ainda, na ação da União relativamente à criminalidade económico-financeira, a [Resolução](#) do Parlamento Europeu de 2013, “sobre a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais: recomendações sobre medidas e iniciativas a desenvolver”.

Especificamente no que se refere ao branqueamento de capitais, a [proposta](#) de Diretiva relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal foca na sua exposição de motivos que “os instrumentos da UE (em particular a Decisão-Quadro 2001/500/JAI), além de limitados no seu âmbito de aplicação, não asseguram uma criminalização abrangente dos crimes de branqueamento de capitais. Todos os Estados-Membros criminalizam o branqueamento de capitais, mas são significativas as diferenças nas definições de branqueamento de capitais, de infrações principais (...) e do nível das sanções”.

Esta iniciativa surge também no âmbito do combate ao financiamento do terrorismo e pretende estabelecer as normas mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do branqueamento de capitais, referindo que os Estados-Membros devem garantir a punição de infrações nos termos previstos na Diretiva e dando nota das sanções a aplicar a pessoas singulares ou coletivas.

A criminalidade contra crianças, jovens e idosos, e crimes com base em discriminação encontram-se referidos como crimes contra pessoas vulneráveis.

A [Diretiva 2012/29/UE](#), que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, refere na sua consideração n.º 38 que “deve ser prestado apoio especializado e proteção jurídica às pessoas mais vulneráveis ou expostas a riscos particularmente elevados de dano, nomeadamente pessoas sujeitas a situações de violência repetida em relações de intimidade, vítimas de violência baseada no género (...)”.

Em matéria ambiental, a [Diretiva 2008/99/CE](#), relativa à proteção do ambiente através do direito penal, define os atos que os Estados-Membros devem qualificar como infrações penais, quando sejam ilícitos e cometidos com dolo ou, pelo menos, com negligência grave, no seu artigo 3.º, assegurando que estas sejam puníveis com sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas, de acordo com o artigo 5.º.

Enquadramento internacional

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: Irlanda e Reino Unido.

IRLANDA

O [Ministério da Justiça e Igualdade](#), em conjunto com outros departamentos e agência do governo e com a [An Garda Síochána](#)¹¹ tem a função de segurança interna, proteção da vida e da propriedade e, entre outros, da prevenção e deteção de delitos penais.

A estratégia de prevenção da criminalidade está assim a cargo da [An Garda Síochána](#), tendo esta entidade apresentado, em 2017, um documento denominado [Crime Prevention & Reduction Strategy – Putting Prevention First](#), onde é defendido que a estratégia de prevenção criminal deve assentar no desenvolvimento de policiamento preventivo em áreas consideradas críticas, na cooperação com as autoridades locais, bem como num programa de combate à criminalidade junto dos jovens.

O referido documento identifica como crimes de prevenção prioritária aqueles que são cometidos contra a propriedade, como furtos e roubos, uma vez que estes são os tipos de crimes mais comuns na Irlanda.

É também defendido que determinados crimes podem ter grande incidência em alguns locais do país e ter incidência praticamente residual noutros. Neste sentido, é mencionada uma estratégia anual, tendo em conta os dados estatísticos da criminalidade elaborados anualmente, de incidência local, com vista à prevenção dos crimes mais comuns.

É ainda dada especial atenção à prevenção do cibercrime e de crimes relacionados com a informática, cada vez mais comuns na sociedade do século XXI.

REINO UNIDO

Em 2016, o [Ministério da Administração Interna](#)¹² publicou um documento, denominado [Modern Crime Prevention Strategy](#), sobre a estratégia de prevenção de delitos criminais, focando-se no seguinte:

1. **Oportunidade:** segundo o documento, concluiu-se que existe uma maior propensão para a prática de crimes quando há mais oportunidades para tal. Remover ou minimizar estas oportunidades conduzirá a uma redução do número de crimes cometidos, focando-se assim a prevenção em áreas consideradas críticas;

¹¹ São conhecidos no país como “os guardas” e correspondem à única força policial civil do país. O dirigente máximo desta força policial é denominado de *Commissioner* e é nomeado pelo Governo. O titular do cargo tem assento no comité de segurança nacional do Governo irlandês e responde perante o Ministério da Justiça e Igualdade.

¹² No Reino Unido, o [Home Office](#) (Ministério da Administração Interna) é o ministério responsável pelas áreas da imigração, segurança e ordem pública interna, estando intimamente ligado ao [Ministry of Justice](#) (Ministério da Justiça), responsável pela área da justiça.

2. **Caráter:** segundo o documento, a maioria dos crimes é cometida por uma pequena minoria de indivíduos. O documento sugere que existem características dos indivíduos (como por exemplo, a sua disposição para incumprir as regras sociais, e os seus níveis de empatia e autocontrolo) que os torna propensos à prática de delitos criminais, apontando para uma prevenção precoce (se possível em crianças e jovens) a quem demonstre possuir estas características;
3. **Eficiência do sistema judicial:** quanto mais eficiente o sistema judicial for, maior o efeito persuasor nos potenciais criminosos;
4. **Lucro:** tornar cada vez mais difícil aos criminosos, especialmente aos organizados, beneficiar financeiramente com o produto dos crimes que cometem;
5. **Drogas:** combate ao tráfico de droga e desenvolvimento de programas de desintoxicação para quem está dependente destas substâncias;
6. **Álcool:** prevenção de crimes relacionados com o consumo de álcool.

Em matéria de justiça, o [Ministério da Justiça](#) britânico publicou, em fevereiro de 2016, um relatório denominado [MOJ: single departmental plan: 2015 to 2020](#), onde traça os objetivos da política para o setor da justiça para os anos 2015 a 2020, de onde se destacam:

- A redução da reincidência e o aumento da segurança pública, através da reforma dos estabelecimentos prisionais, do sistema de reinserção social e do sistema de justiça juvenil;
- A construção de um sistema nacional de justiça único, através da garantia de acesso ao sistema de justiça a todos os cidadãos, independentemente da condição económica, de forma mais célere e eficaz;
- O reforço do Estado de Direito, a defesa da independência do sistema judicial, a salvaguarda e a garantia de liberdades essenciais;
- A melhoria da eficiência de todos os serviços sob a alçada do Ministério da Justiça, por forma a garantir uma gestão melhor e mais transparente de todo o sistema.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que, apesar de não se encontrarem pendentes iniciativas legislativas que versem direta e exclusivamente sobre esta matéria, baixou para apreciação e votação na especialidade, a 11 de maio do corrente, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, a [Proposta de Lei n.º 72/XIII/2.ª \(GOV\)](#), que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2015/849 e executando o Regulamento (UE) n.º 2015/847.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer petições sobre esta matéria.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Tal como referido anteriormente, a exposição de motivos dá conta da promoção da audição de diversas entidades institucionais, apesar de a iniciativa não ter sido acompanhada de nenhum parecer, desconhecendo-se se os mesmos terão sido efetivamente prolatados e recebidos. Apesar disso, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promoveu, a 24 de maio do corrente, a audição escrita das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, Conselho Superior de Segurança Interna, Gabinete Coordenador de Segurança e Ordem dos Advogados.

Pronunciaram-se até esta data a Procuradoria-Geral da República e o Conselho Coordenador dos Órgãos de Polícia Criminal, encontrando-se os respetivos pareceres disponíveis para consulta na [página da Internet desta iniciativa](#), tal como sucederá com os demais pareceres solicitados, logo que recebidos. Todas estas consultas obrigatórias decorrem do artigo 8.º (“Audição prévia”) da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

18

Refira-se ainda que, ao abrigo do n.º 1 do artigo 9.º (“Aprovação”) da referida Lei-Quadro, cumprirá promover a audição na Comissão da Senhora Procuradora-Geral da República “acerca da execução das leis ainda em vigor”.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

Através de ofício remetido pela Ordem dos Médicos a esta Comissão a 24 de maio de 2017, o Senhor Bastonário defendeu a inclusão dos crimes contra profissionais de saúde no âmbito da presente iniciativa, tendo remetido ainda um relatório de 2015 sobre este tipo de violência, elaborado pela Direção Geral de Saúde, constando também este último documento da [página da Internet da iniciativa](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, designadamente do articulado da Proposta de Lei e da respetiva exposição de motivos, não é possível avaliar as consequências da aprovação da presente iniciativa legislativa e eventuais encargos resultantes da sua aplicação.