

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

Registo

V. Ref.^a

Data

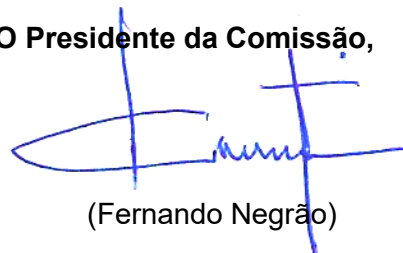
31-05-2023

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 74/XV/1.^a (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 74/XV/1.^a (GOV) - *Define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2023-2025*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GP do CH, na reunião de 31 de maio de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

PARECER

Proposta de Lei n.º 74/XV/1.ª (GOV) – Define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2023-2025

PARTE I - CONSIDERANDOS

a) Nota Introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 20 de abril de 2023, a Proposta de Lei n.º 74/XV-1.ª, que “Define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2023-2025”, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio que “Aprova a Lei-Quadro da Política Criminal”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto 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, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º do Regimento.

Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República de 21 de abril de 2023, a presente iniciativa baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de Parecer.

A discussão na generalidade da Proposta de Lei em apreço encontra-se agendada para a reunião plenária de 7 de junho.

b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente Proposta de Lei pretende aprovar a lei que define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio 2023-2025.

Nesse sentido, a presente iniciativa dispõe sobre «os ilícitos de prevenção prioritária, num quadro que tem em consideração os dados dos Relatórios Anuais de Segurança Interna de 2021 e 2022, as análises prospetivas internacionais, designadamente da EUROPOL, bem como

o impacto dos diferentes fenómenos criminais na vida das pessoas e na segurança comum (...).» Tem igualmente em consideração as orientações constantes da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril), em articulação com o Mecanismo Nacional Anticorrupção.

Numa lógica de continuidade com a Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, que definiu os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2020-2022, mantêm-se as diferenças procedimentais para os crimes de excecional complexidade, para os crimes graves e para os crimes de baixa e média gravidade.

Em termos sistemáticos, retoma-se o bem jurídico como critério da identificação da criminalidade de prevenção e de investigação prioritárias, tal como originalmente constava das primeiras leis de política criminal dos biénios de 2007-2009 e de 2009-2011. Releva-se ainda a introdução da expressão “*eficácia processual*”, a par com a celeridade processual, como objetivo principal da política criminal.

Afirma-se ainda o Governo que se confere centralidade à vítima atribuindo prioridade à sua proteção e à reparação dos danos sofridos, com enfoque nas vítimas especialmente vulneráveis: crianças, jovens, mulheres grávidas, pessoas idosas, doentes, pessoas com deficiência.

Prioriza-se ainda a proteção de imigrantes, onde se incluem os cidadãos estrangeiros sujeitos a redes de tráfico e de exploração.

E, é neste contexto que se realça, por parte do Governo, o “anúncio” de dois novos Gabinetes de Apoio às Vítimas de Violência de Género, um por cada um dos anos, articuladas entre o Governo e a Procuradoria-Geral da República e, ainda no âmbito da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030.

Mantém-se o enfoque na recuperação de ativos que visa assegurar a restituição à comunidade dos bens, valores e patrimoniais subtraídos pelos autores dos ilícitos. Nesse sentido, releva-se o papel do Gabinete de Recuperação de Ativos e do Gabinete de Administração de Bens.

A prevenção da reincidência, através da reintegração do agente do crime na sociedade, é uma prioridade e por isso impõe a disponibilização de programas dirigidos a certas formas de

criminalidade ou a fatores criminógenos específicos, designadamente o desenvolvimento de programas de prevenção da reincidência para jovens adultos, para condenados por crimes de violência doméstica, contra a liberdade e autodeterminação sexual, de incêndio florestal e rodoviários. Ao mesmo tempo, incentiva-se alagamento da bolsa de entidades beneficiárias do trabalho a favor da comunidade.

O Governo realça ainda a colaboração e articulação entre os órgãos de política criminal, «apostando em ações conjuntas como forma de intervenção particularmente eficaz».

Em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, a iniciativa apresenta a final, sob a forma de Anexo, a fundamentação das prioridades e orientações da política criminal para o biénio 2023-2025.

A Proposta respeita os limites impostos pela Lei-Quadro e optou por retomar a identificação dos crimes de prevenção e de investigação prioritária por reporte ao bem jurídico, de resto um dos critérios previstos no n.º 1 do artigo 5.º da Lei-Quadro e que o Governo considera que melhor permite, em termos operacionais, identificar os crimes prioritários e centrar a atividade preventiva e investigatória.

Assim, a presente Proposta define como prioridades e orientações da política criminal para o biénio 2023-2025:

«Artigo 4.º

Crimes de prevenção prioritária

Tendo em conta a dignidade dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de proteger as potenciais vítimas, são considerados fenómenos criminais de prevenção prioritária, para os efeitos da presente lei:

- a)* No âmbito dos crimes contra as pessoas, o homicídio, os crimes contra a integridade física praticados contra ou por agentes de autoridade, os crimes em contexto de violência grupal com uso de armas de fogo e armas brancas, a violência doméstica, a violência de género, violação de regras de segurança, os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual, a violência juvenil e a violência associada ao desporto;
- b)* No âmbito dos crimes contra o património, o furto em viaturas e o furto qualificado e o

roubo em residências e em edifício comercial ou industrial, a burla com fraude bancária, o abuso de cartão de garantia ou de cartão, dispositivo ou dados de pagamento e a burla cometida através de meio informático ou comunicações;

- c) No âmbito dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal, a discriminação em razão da origem racial ou étnica, nacionalidade, ascendência, território de origem, religião, língua, sexo, orientação sexual, identidade ou expressão de género, ou características sexuais, deficiência física ou psíquica, opinião política ou ideológica, instrução, situação económica ou condição social;
- d) No âmbito dos crimes contra a vida em sociedade, os crimes de incêndio florestal, contra a natureza e o ambiente, a condução perigosa de veículo rodoviário e a condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas;
- e) No âmbito dos crimes contra o Estado, os crimes de corrupção, tráfico de influência, branqueamento, peculato e participação económica em negócio;
- f) No âmbito da legislação avulsa, o terrorismo e a criminalidade conexas, a cibercriminalidade, o auxílio à imigração ilegal, os crimes fiscais, contra a segurança social e o sistema de saúde, a detenção e uso de armas proibidas e a condução sem habilitação legal; e
- g) A criminalidade violenta, especialmente violenta e altamente organizada, a que for praticada em ambiente escolar e em ambiente de saúde e ainda contra vítimas especialmente vulneráveis, incluindo imigrantes

Artigo 5.º

Crimes de investigação prioritária

Tendo em conta a gravidade dos crimes e a necessidade de evitar a sua prática futura, são considerados crimes de investigação prioritária para efeitos da presente lei:

- a) No âmbito dos crimes contra as pessoas, os que sejam cometidos de forma organizada ou em contexto de violência grupal, o homicídio, os crimes contra a integridade física praticados contra ou por agentes de autoridade, a violência doméstica, o tráfico de pessoas

e os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual;

- b)* No âmbito dos crimes contra o património, os que sejam praticados de forma organizada, o roubo em residências ou na via pública cometido com arma de fogo ou arma branca e a extorsão;
- c)* No âmbito dos crimes contra a vida em sociedade, os crimes de incêndio florestal, contra a natureza e o ambiente, em contexto rodoviário de que resulte a morte ou ofensas à integridade física graves, a condução perigosa de veículo rodoviário, a condução de veículo em estado de embriaguez ou sob a influência de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas e a associação criminosa;
- d)* No âmbito dos crimes contra o Estado, os crimes de corrupção, tráfico de influência, branqueamento, peculato e participação económica em negócio;
- e)* No âmbito da legislação avulsa, o terrorismo e criminalidade conexa, o tráfico de armas, a cibercriminalidade, o auxílio à imigração ilegal, a criminalidade económico-financeira, incluindo a fraude na obtenção de subsídio ou subvenção e o desvio de subvenção, subsídio ou crédito bonificado, o tráfico de estupefacientes, incluindo em ambiente prisional, os crimes fiscais e contra a segurança social e o sistema de saúde; e
- f)* A criminalidade praticada em ambiente escolar e em ambiente de saúde ainda contra vítimas especialmente vulneráveis, incluindo imigrantes.»

Cumpra ainda referir os aspetos relativos ao “acompanhamento e monitorização” (artigo 7.º da Proposta) determinando o que já estava previsto em anteriores diplomas.

c) Enquadramento constitucional e legal

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política em conformidade com o n.º 1 artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, que consagram o poder de iniciativa da lei.

Refira-se ainda que, nos termos do artigo 14.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, o Governo apresenta à Assembleia da República, até 15 de outubro do ano em que cesse a vigência de cada lei sobre política criminal, um relatório sobre a execução da mesma em matéria de prevenção da criminalidade e de execução de penas e medidas de segurança (n.º 1), já entregue pelo Governo à Assembleia da República e (n.º 2) o Procurador-Geral da República apresenta ao Governo e à Assembleia da República, no prazo previsto no número anterior (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.”* Relatório este que a Assembleia da República ainda não recebeu.

d) Da necessidade de serem promovidas audições e/ou pedidos de pareceres

Atendendo ao conteúdo desta Proposta de Lei, impõe-se, a realização de uma Audição à Senhora Procuradora-Geral da República, em nome próprio, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º, da Lei-Quadro da Política Criminal (ainda não realizada), e na qualidade de Presidente do Conselho Superior do Ministério Público (Parecer recebido pela Comissão em 12 de maio), a audiência do Conselho Superior da Magistratura (Parecer recebido em 18 de maio) e da Ordem dos Advogados (todos solicitados pela Comissão em 26 de abril de 2023).

Dos Pareceres recebidos

Conselho Superior da Magistratura

Realça duas reservas ou propostas de alteração:

a) - Relativamente ao artigo 7.º da PPL (acompanhamento e monitorização da execução da efetivação das prioridades da política criminal estabelecidas na lei) considera o CSM que, não obstante algumas sugestões acolhidas, a PPL ainda não está em consonância com os princípios enunciados pelo artigo 94.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, afinando-se-lhes *“mais consentânea com a correta distribuição de competências legais a redação atual*

constantes da Lei de política criminal para o biênio 2020- 2022- (Lei n.º 55 /2020, de 27 de agosto, que se transcreve:

«Artigo 7.º

Acompanhamento e monitorização

1- O presidente do tribunal de comarca que, no exercício da competência de gestão processual a que se refere a alínea c) do n.º 4.º do artigo 94.º da Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, verifique que existem processos enunciados como prioritários nos termos da presente lei que se encontrem pendentes por tempo considerado excessivo ou que não sejam resolvidos em prazo razoável informa o Conselho Superior da Magistratura (CSM) e promove as medidas que se justifiquem.

2- Compete à Procuradoria-Geral da República (PGR), no exercício das suas competências e de acordo com o estabelecido na presente lei em matéria de efetivação das prioridades nesta definidas, o acompanhamento e a monitorização da sua execução.

3- Para os efeitos do disposto no número anterior, a PGR define os respetivos procedimentos de acompanhamento e de monitorização.

4- Sem prejuízo de outros aspetos de execução das prioridades definidas na presente lei que a PGR entenda dever acompanhar e monitorizar , o magistrado do Ministério Público coordenador da comarca que, no exercício da competência prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º da lei da Organização do sistema Judiciário, e das orientações definidas nos termos do artigo anterior, verifique que se encontram pendentes por tempo considerado excessivo ou que não sejam resolvidos em prazo razoável processos enunciados como prioritários adota as providências de gestão que se mostrem adequadas, informando, por via hierárquica, a PGR.»

b) Quanto à prevenção e combate dos crimes de violência doméstica, dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e dos crimes rodoviários onde a taxa de reincidência é especialmente levada em conta, diz o CSM que “a prática judiciária ensina-nos que nesses tipos de crime só prevenindo a reincidência se pode satisfazer as finalidades da pena, na sua vertente da reintegração do agente na sociedade” assim, “salienta-se a importância da elaboração e execução de programas específicos, quer a nível da prevenção desta criminalidade dos Conselhos Municipais de Segurança, quer na execução da pena a cargo da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais”. Todavia, importa investir na concretização desta tarefa para que se sintam os resultados práticos e é nesse sentido que o CSM que “deveria estar prevista a comunicação a uma entidade que centralizasse esta informação a nível nacional, garantindo a sua divulgação, designadamente aos Tribunais. Só assim se poderá conhecer os programas existentes e se atender na fase de suspensão do inquérito, de execução da pena de prisão ou de penas substitutivas”.

“Salienta-se de efetiva e grande relevância o objetivo já constante da anterior lei, ainda não conseguido, de alargar os programas específicos de prevenção da reincidência a todo o território nacional o que impõe o incremento do investimento em tal propósito.”

Conselho Superior do Ministério Público

Destaca a previsão do n.º 1 artigo 14.º (cooperação entre órgãos de polícia criminal) para possível ponderação com o objetivo de “evitar divergências interpretativas em matéria de cooperação entre OPCs, em especial no que respeita ao momento em que deve operar essa cooperação e a partilha de informações”.

Assim, afirma-se no Parecer do CSMP:

Dispõe aquele normativo que «*Os órgãos de polícia criminal cooperam na prevenção e na investigação dos crimes referidos nos artigos 4.º e 5.º, designadamente através da partilha*

de informações, no mais curto espaço de tempo possível, nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, na sua redação atual, independentemente do prazo máximo de 24 horas nela previsto».

Se bem vemos, a ressalva final - *independentemente do prazo máximo de 24 horas nela previsto* (prazo previsto nos artigos 5.º n.º 2 e 10.º, n.º 2 da Lei de Organização da Investigação Criminal - LOIC), em conjugação com a previsão de que a cooperação seja efetuada *no mais curto espaço de tempo possível*, admite não apenas que tal ocorra até ao limite desse prazo, como, igualmente, para além do mesmo.

O que, correspondendo a uma exceção à regra dos citados preceitos da LOIC, que conjugam o critério do «*mais curto prazo*» com o critério da limitação a vinte e quatro horas, poderá introduzir um fator de incoerência do sistema na medida em que neste regime de exceção estão em causa crimes de prevenção e de investigação prioritária.

Nessa medida, cremos dever assinalar-se esta questão em vista a que possa ser ponderada a adequação da solução ora encontrada.”

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 74/XV/1.ª (GOV), a qual é 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 74/XV-1.ª que «Define os objetivos, prioridades e orientações da política criminal para o biénio de 2023-2025», em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio – Lei-Quadro da Política Criminal -.
2. Esta Proposta de Lei visa aprovar a lei sobre política criminal para o biénio 2023-2025.

3. Nos termos do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio «o Procurador-Geral da República apresenta ao Governo e à Assembleia da República, 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.” Relatório este que ainda não foi enviado à Assembleia da República para que a Lei seja cumprida.
4. Tendo em consideração a matéria objeto da Proposta de Lei n.º 74/XV-1.ª, revela-se essencial, por força da Lei-Quadro, proceder à Audição da Senhora Procuradora-Geral da República, e ouvir ainda o Conselho Superior do Ministério Público (Parecer recebido em 12 de maio), o Conselho Superior da Magistratura (Parecer recebido no dia 18 de maio) e a Ordem dos Advogados.
5. Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 74/XV/1.ª, apresentada pelo 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, 31 de maio de 2023

 A Deputada Relatora


(Alma Rivera)

O Presidente da Comissão


(Fernando Negrão)