



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício nº 379/1ª – CACDLG (Pós RAR) /2009

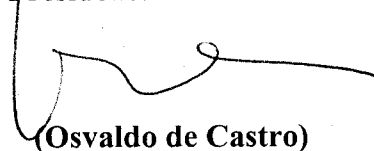
Data: 19-05-2009

ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei nº 262/X/4ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à **Proposta de Lei nº 262/X/4ª (GOV)** – “*Aprova a lei sobre política criminal, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009/1011, em cumprimento da Lei nº 17/2006, de 23 de Maio (Lei Quadro da Política Criminal)*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 19 de Maio de 2009 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *deve de estar a considerar*

O Presidente da Comissão



(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único <u>312304</u>
Entrada/Saida n.º <u>379</u> Data: <u>19/05/2009</u>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 262/X/4ª – APROVA A LEI SOBRE POLÍTICA CRIMINAL, QUE DEFINE OS OBJECTIVOS, 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)

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 20 de Abril de 2009, a **Proposta de Lei n.º 262/X/4ª**, que *“Aprova a lei sobre política criminal, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009/1011, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Lei Quadro da Política Criminal)”*.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 22 de Abril de 2009, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para a emissão do respectivo parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na reunião do passado dia 13 de Maio de 2009, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias procedeu à audição do Senhor Procurador-Geral da República, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 9º da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

A discussão na generalidade do Projecto de Lei em apreço já se encontra agendada para o próximo dia 29 de Maio de 2009.

I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei *sub judice* pretende aprovar a lei sobre política criminal para o biénio de 2009-2011.

Como refere o Governo, esta iniciativa “*segue uma política de continuidade em relação à lei sobre política criminal em vigor, mantendo, no essencial, a sua estrutura*”.

Comparativamente à lei de política criminal em vigor, a Proposta de Lei em apreço apresenta as seguintes inovações:

- Nos objectivos específicos da política criminal (artigo 2º), introduz-se:
 - Em matéria de prevenção, repressão e redução da criminalidade violenta, grave ou organizada, os crimes cometidos com arma e a associação criminosa dedicada ao auxílio à imigração ilegal;
 - Os imigrantes, nas vítimas especialmente vulneráveis¹;
 - Promover a celeridade processual.
- Nos crimes de prevenção prioritária (artigo 3º, n.º 1), inclui-se:
 - No âmbito dos crimes contra as pessoas, a ofensa à integridade física contra agentes das forças e serviços de segurança ou de órgãos de

¹ Passa-se a falar, nesta nova lei, em “vítimas especialmente vulneráveis” ao invés de “vítimas especialmente indefesas”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- polícia criminal, em exercício de funções ou por causa delas, a ofensa à integridade física praticada em instalações de Tribunais, o rapto e a tomada de reféns;
- No âmbito dos crimes contra o património, o roubo com introdução ou penetração em habitação, roubo em estabelecimento comercial ou industrial, roubo de veículo, roubo de coisa colocada ou transportada em veículo ou transportada por passageiros utentes de transporte colectivo, mesmo que o crime tenha lugar na estação, gare ou cais, roubo com arma em espaço escolar e a extorsão;
 - No âmbito da legislação avulsa, a detenção de arma proibida, a mediação de armas, o exercício ilícito da actividade de segurança privada, a contrafacção de medicamentos e os crimes contra o sistema financeiro e o mercado de valores mobiliários.
- Nos crimes de investigação prioritária (cfr. artigo 4º, n.º 1), insere-se:
- No âmbito dos crimes contra as pessoas, a ofensa à integridade física contra agentes das forças e serviços de segurança ou de órgãos de polícia criminal e contra magistrados, em exercício de funções ou por causa delas;
 - No âmbito da legislação avulsa, a mediação de armas, o casamento por conveniência, o exercício ilícito da actividade de segurança privada e a contrafacção de medicamentos.
- Introduce-se uma nova referência na delimitação dos crimes de prevenção e investigação prioritários, que tem “*em conta os meios utilizados*” (cfr. artigo 3º, n.º 2, e 4º, n.º 2), passando a ser de prevenção e investigação prioritários os crimes executados:
- i. Com violência, ameaça grave de violência ou recurso a armas;
 - ii. Com elevado grau de mobilidade, elevada especialidade técnica ou dimensão transnacional ou internacional;
 - iii. De forma organizada ou grupal, especialmente se com habitualidade;
 - iv. Contra vítimas especialmente vulneráveis; ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- v. Com motivações discriminatórias ou em razão de ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo ou pela orientação sexual da vítima.
- Quanto aos meios do crime de prevenção e investigação prioritários (cfr. artigo 6º), introduz-se a referência aos engenhos ou produtos explosivos na exemplificação dos meios especialmente perigosos e inclui-se os meios ou objectos destinados a ocultar a identidade ou a dificultar a identificação dos agentes.
 - São introduzidos *ex-novo* os artigos 8º a 12º:
 - o Artigo 8º (Planos de policiamento de proximidade e programas especiais de polícia) - prevê que as forças e serviços de segurança desenvolvam planos de policiamento de proximidade ou programas de polícia destinados a prevenir a criminalidade contra idosos, crianças e outras vítimas especialmente vulneráveis, a criminalidade no âmbito doméstico, nas escolas, nos serviços de saúde e em instalações de tribunais e serviços do Ministério Público, e a criminalidade contra sectores económicos específicos. Prevê ainda que estes planos e programas possam ser previstos no âmbito de contratos locais de segurança;
 - o Artigo 9º (Operações especiais de prevenção relativas a armas) - determina que as forças de segurança promovam, com periodicidade adequada, a realização de operações especiais de prevenção relativas a armas², as quais, sempre que necessário, são acompanhadas pelo Ministério Público³;
 - o Artigo 10º (Zonas urbanas sensíveis) - estabelece que as forças e serviços de segurança desenvolvam, em zonas urbanas sensíveis, acções regulares de policiamento reforçado e operações especiais de

² Estas operações especiais de prevenção criminal estão legalmente previstas no artigo 109º do Regime Jurídico das Armas e suas Munições (Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4 de Setembro, e 17/2009, de 6 de Maio).

³ O artigo 110º do Regime Jurídico das Armas e suas Munições regula o modo de acompanhamento nessas operações por parte do Ministério Público.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

prevenção relativas a armas;

- Artigo 11º (Cooperação entre órgãos de polícia criminal) – refere que os órgãos de polícia criminal cooperam na prevenção e investigação dos crimes prioritários, designadamente através da partilha de informações, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna garantir a partilha de meios, serviços de apoio e informações entre todos os órgãos de polícia criminal, de acordo com as suas necessidades e competências;
- Artigo 12º (Equipas conjuntas de combate ao crime violento e grave) – estabelece que o Procurador-Geral da República pode, a título excepcional, constituir equipas especiais, vocacionadas para investigações altamente complexas, e equipas mistas, para investigar crimes violentos e graves de investigação prioritária.

Atribui ainda uma nova competência ao Secretário-Geral de Segurança Interna: a de poder constituir, ouvido o Gabinete Coordenador de Segurança, sob a sua coordenação, equipas mistas, composta por elementos das diversas forças e serviços de segurança, especialmente vocacionadas para prevenir crimes violentos e graves de prevenção prioritária.

- Estipula-se que à atribuição de carácter prioritário na fase de inquérito deva corresponder precedência na designação de data para a realização de actos de instrução, de debate instrutório e de audiência de julgamento⁴ (cfr. artigo 13º, n.º 7).
- Determina-se que os serviços prisionais promovam, especialmente quanto aos condenados em penas longas de prisão pela prática de crimes de prevenção e investigação prioritária, o acesso à frequência de programas específicos para a

⁴ Tendo em atenção que compete ao juiz designar “*dia, hora e local para o debate instrutório*” (cfr. artigo 297º, n.º 1, do CPP), bem como “*dia, hora e local para a audiência*” de julgamento (cfr. artigo 312º, n.º 1, do CPP), e que há actos de instrução da competência exclusiva do juiz (cfr. artigo 290º, n.º 2, do CPP), esta regra – artigo 13º, n.º 7, da PPL – constitui um comando dirigido aos juizes, sendo certo que a Lei Quadro de Política Criminal não inclui os juizes entre os destinatários das prioridades e orientações das leis sobre política criminal – cfr. artigo 11º da lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

prevenção e controlo da agressividade e violência, da violência de género e da violência doméstica, de comportamentos contra a liberdade e a autodeterminação sexual, a prevenção e tratamento da toxicod dependência e a promoção da empregabilidade (cfr. artigo 14º, n.ºs 3 e 4).

- No âmbito das orientações sobre a pequena criminalidade:
 - Inclui-se o dever de o Ministério Público promover a remessa de processos para a mediação penal nos casos previstos na Lei n.º 21/2007, de 12 de Junho, especialmente quando o arguido tenha idade inferior a 21 anos, não tenha antecedentes criminais, tenha confessado os factos ou o dano tenha sido reparado ou o arguido demonstrou vontade de o reparar (cfr. artigo 16º, n.ºs 2 a 4);
 - Quando sejam aplicadas penas de prisão pela prática de crimes de menor gravidade, a ponderação, por parte dos serviços prisionais, da colocação do recluso em regime aberto (cfr. artigo 19º, n.º 1);
 - O desenvolvimento, por parte dos serviços prisionais, de programas específicos de prevenção da reincidência para reclusos condenados por crimes contra a segurança nas comunicações (cfr. artigo 19º, n.º 2).
- Inclui-se, no capítulo das orientações gerais sobre a política criminal, um artigo específico sobre a detenção pelos crimes de violência doméstica⁵, de detenção de arma proibida, de tráfico e mediação de armas, de detenção de armas e outros dispositivos, produtos ou substâncias em locais proibidos e pelos crimes cometidos com armas puníveis com pena de prisão⁶, determinando-se que, em caso de flagrante delito, a detenção se mantenha até o detido ser apresentado a julgamento sob a forma sumária ou a primeiro interrogatório judicial e, fora de flagrante delito, a detenção possa ser ordenada pelas autoridades de polícia criminal, verificados os requisitos legais, se houver perigo de continuação da

⁵ A Proposta de Lei n.º 248/X – “Estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de Agosto, e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro” consagra um normativo específico sobre detenção, distinto do previsto no CPP, pelo crime de violência doméstica – cfr. artigo 31º.

⁶ A Lei n.º 17/2009, de 6 de Maio (Segunda alteração à Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, que aprova o novo regime jurídico das armas e suas munições, introduziu, no novo artigo 95º-A, e em derrogação do disposto no CPP, uma norma específica sobre detenção e prisão preventiva pelos crimes cometidos com arma.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

actividade criminosa (cfr. artigo 20º).

- Prevê-se que a separação dos processos possa também ocorrer quando a unidade ou apensação, pelo elevado número de arguidos ou de crimes ou pela complexidade do processo, possa comprometer a celeridade processual ou a eficácia da administração da justiça ou ainda prejudicar desproporcionadamente os intervenientes processuais (cfr. artigo 22º alínea c));
- No normativo referente à afectação de meios – artigo 23º - introduz-se a referência aos departamentos que asseguram a execução das sanções penais.

A Proposta de Lei n.º 262/X/4ª abandona dois normativos da actual lei em vigor:

- Desaparece o artigo referente à informação aos ofendidos (artigo 6º da Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto), segundo o qual o Ministério Público promove a informação aos ofendidos pela prática dos crimes de prevenção e investigação prioritárias da fuga do arguido ou do condenado ou da libertação do arguido ou do condenado; e
- Desaparece o preceito relativo à impugnação das decisões judiciais (artigo 17º da lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto), que obriga o Ministério Público a reclamar ou a recorrer das decisões judiciais que não acompanhem as suas promoções destinadas a prosseguir os objectivos, prioridades ou orientações de política criminal.

Também desaparece a referência ao crime de subtracção de menor, no âmbito das orientações sobre a pequena criminalidade – cfr. artigo 11º alínea c) da lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, e artigo 15º da Proposta de Lei.

A Proposta de Lei n.º 262/X/4ª procede, também, à revogação do n.º 1 do artigo 56º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro, que permitia a suspensão provisória do processo em caso de crime por consumo de estupefacientes (o que foi descriminalizado pela Lei n.º 30/2000, de 29 de Novembro) ou *“outro que com ele se encontre numa relação directa de*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conexão, punível com pena de prisão não superior a três anos ou com sanção de diferente natureza” – cfr. artigo 26º.

A Proposta de Lei n.º 262/X/4ª contém em anexo a fundamentação das prioridades e orientações de política criminal e determina a sua entrada em vigor “*em 1 de Setembro de 2009*”, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 5º e no n.º 2 do artigo 9º, ambos da Lei n.º 17/2006 – cfr. artigos 25º e 27º.

I c) Enquadramento constitucional, legal e 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 actual redacção do n.º 1 do artigo 219º da Lei Fundamental: “*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 soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática*”.

Concretizando este desígnio constitucional, a Assembleia da República aprovou a Lei Quadro da Política Criminal, constante da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio⁷, que prevê a apresentação pelo Governo à Assembleia da República, de dois em dois anos, de propostas de lei sobre os objectivos, prioridades e orientações de política criminal.

⁷ Na sua origem esteve a Proposta de Lei n.º 48/X/1ª, aprovada em votação final global, em 30/03/2006, com os votos a favor do PS e CDS-PP, contra do PCP e PEV, e abstenção do PSD e BE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nessa sequência, a Assembleia da República aprovou, sob proposta do Governo, a lei que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2007-2009 – a Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto⁸.

Dando execução à Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, o Procurador-Geral da República aprovou, por despacho de 11 de Janeiro de 2008, as “*Directivas e instruções genéricas em matéria de execução da Lei sobre Política Criminal*” – cfr. Directiva n.º 1/2008, publicada em DR II Série n.º 34, de 18 de Fevereiro de 2008.

Nos termos da Directiva n.º 1/2008, O Procurador-Geral da República determinou que seria concedida especial prioridade à investigação de processos relativos à criminalidade organizada e violenta contra as pessoas, aos crimes de corrupção, aos crimes praticados contra idosos, crianças e deficientes, e aos actos de violência praticados contra professores e médicos.

Em nota à comunicação social, de 28 de Agosto de 2008, o Procurador-Geral da República anunciou diversas medidas, entre as quais, que iria criar unidades especiais para combater a criminalidade especialmente violenta; que iria ser comunicado aos magistrados do Ministério Público que, nos casos de criminalidade violenta, deve ser proposta a prisão preventiva sempre que se mostrem verificados os pressupostos; e que seria dada orientação no sentido de o Ministério Público pugnar pela realização de julgamentos em processo sumário sempre que se mostrem reunidas as condições para tal.

Em 5 de Setembro de 2008, a Procuradoria-Geral da República emitiu informação, destacando ter sido decidido, em reunião entre o Procurador-Geral da República, o Comandante da GNR, o Director nacional da PJ, o Director Nacional da PSP, a Directora do DCIAP, os Procuradores-Gerais Distritais e os Directores dos DIAP’s, criar unidades especiais para o combate à criminalidade especialmente violenta e altamente organizada, a funcionarem nos DIAP’s (Lisboa, Porto, Coimbra e Évora), presididas por magistrado do MP

⁸ Na sua génese esteve a Proposta de Lei n.º 127/X/2ª, aprovada em votação final global, em 12/07/2007, com os votos a favor do PS, contra do PSD, PCP, BE e PEV, e abstenção CDS-PP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e que contarão com magistrados do MP especialmente vocacionados para o combate a este tipo de criminalidade e com elementos da PJ, GNR e PSP.

No contexto da vigência da Lei n.º 51/2007, foram apresentadas as seguintes iniciativas:

- Projecto de Resolução n.º 375/X/3ª (PSD) – “*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*”, o qual foi rejeitado em 03/10/2008, com os votos a favor do PSD, PCP e PEV, contra do PS e BE, e abstenção do CDS-PP e Deputada Luísa Mesquita;
- Projecto de Resolução n.º 382/X/4º (PCP) – “*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*”, o qual foi rejeitado em 03/10/2008, com os votos a favor do PSD, PCP e PEV, contra do PS, e abstenção do CDS-PP, BE e Deputada Luísa Mesquita;
- Projecto de Resolução n.º 470/X/4º (PCP) – “*Recomenda ao Governo que, na definição das orientações de política criminal, elimine as restrições impostas ao Ministério Público na promoção da prisão preventiva*”, o qual se encontra pendente de apreciação;
- Projecto de Resolução n.º 475/X/4ª (PSD) – “*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*”, o qual foi rejeitado em 23/04/2009,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

com os votos a favor do PSD, CDS-PP, PEV e Deputado José Paulo Carvalho, contra do PS, e abstenção do PCP, BE e Deputada Luísa Mesquita

I d) Da necessidade de serem promovidas audições/pedidos de parecer

Atendendo ao conteúdo da Proposta de Lei em apreço, impõe-se, além da audição já realizada, em 13/05/2009, ao Procurador-Geral da República, em nome próprio (cfr. artigo 9º, n.º 1, da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio) e na qualidade de presidente do Conselho Superior do Ministério Público, a audição do Conselho Superior da Magistratura e da Ordem dos Advogados.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 262/X/4ª, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

2. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 262/X/4ª, que “*Aprova a lei sobre política criminal, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009/1011, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Lei Quadro da Política Criminal)*”.
3. Esta Proposta de Lei pretende aprovar a lei sobre política criminal para o biénio de 2009-2011.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4. Em face da lei de política criminal em vigor, a Proposta de Lei em apreço apresenta, designadamente, as seguintes inovações:
- Inclusão, nos crimes de prevenção prioritária, da ofensa à integridade física contra agentes das forças e serviços de segurança ou de órgãos de polícia criminal, em exercício de funções ou por causa delas, a ofensa à integridade física praticada em instalações de Tribunais, o rapto e a tomada de reféns, o roubo com introdução ou penetração em habitação, roubo em estabelecimento comercial ou industrial, roubo de veículo, roubo de coisa colocada ou transportada em veículo ou transportada por passageiros utentes de transporte colectivo, mesmo que o crime tenha lugar na estação, gare ou cais, roubo com arma em espaço escolar e a extorsão, a detenção de arma proibida, a mediação de armas, o exercício ilícito da actividade de segurança privada, a contrafacção de medicamentos e os crimes contra o sistema financeiro e o mercado de valores mobiliários.
 - Inclusão, nos crimes de investigação prioritária, da ofensa à integridade física contra agentes das forças e serviços de segurança ou de órgãos de polícia criminal e contra magistrados, em exercício de funções ou por causa delas, a mediação de armas, o casamento por conveniência, o exercício ilícito da actividade de segurança privada e a contrafacção de medicamentos.
 - Introdução de nova referência na delimitação dos crimes de prevenção e investigação prioritários, que tem “*em conta os meios utilizados*”, passando a ser de prevenção e investigação prioritários os crimes executados:
 - i. Com violência, ameaça grave de violência ou recurso a armas;
 - ii. Com elevado grau de mobilidade, elevada especialidade técnica ou dimensão transnacional ou internacional;
 - iii. De forma organizada ou grupal, especialmente se com habitualidade;
 - iv. Contra vítimas especialmente vulneráveis; ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- v. Com motivações discriminatórias ou em razão de ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo ou pela orientação sexual da vítima.
- Introdução de novos preceitos - os artigos 8º a 12º - sobre planos de policiamento de proximidade e programas especiais de polícia, operações especiais de prevenção relativas a armas, zonas urbanas sensíveis, cooperação entre órgãos de polícia criminal, equipas conjuntas de combate ao crime violento e grave.
 - Inclusão de novas directivas para os serviços prisionais, nomeadamente através da previsão de programas adequados a reclusos com problemáticas específicas.
 - Inclusão, no âmbito das orientações sobre a pequena criminalidade, do dever de o Ministério Público promover a remessa de processos para a mediação penal nos casos previstos na Lei n.º 21/2007, de 12 de Junho.
 - Inclusão, no capítulo das orientações gerais sobre a política criminal, de um artigo específico sobre a detenção, em e fora de flagrante delito, pelos crimes de violência doméstica, de detenção de arma proibida, de tráfico e mediação de armas, de detenção de armas e outros dispositivos, produtos ou substâncias em locais proibidos e pelos crimes cometidos com armas puníveis com pena de prisão.
5. Tendo em consideração a matéria objecto do Proposta de Lei n.º 262/X/4ª, revela-se essencial ouvir ainda em Comissão o Conselho Superior da Magistratura e a Ordem dos Advogados.
6. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 262/X/4ª, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.



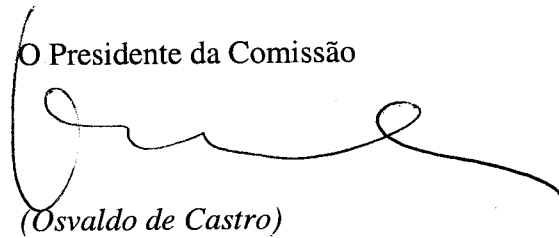
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 14 de Maio de 2009


O Deputado Relator
(*Fernando Negrão*)


O Presidente da Comissão
(*Osvaldo de Castro*)



NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: Proposta de Lei n.º 262/X/4ª “*Aprova a lei sobre política criminal, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009/1011, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio (Lei Quadro da Política Criminal)*”

DATA DO DESPACHO DE ADMISSÃO: 22 de Abril de 2009

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

I. Análise sucinta dos factos e situações:

O Governo apresentou a iniciativa legislativa *sub judice* ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa, dando cumprimento ao disposto nos 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 vertente sucede à primeira lei sobre política criminal, aprovada pela Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto, para vigorar no biénio 2007-2009, cuja apresentação teve lugar ainda nos termos do artigo 15.º da referida Lei Quadro (disposição transitória relativa à aplicação da primeira lei sobre política criminal) e teve origem na Proposta de Lei n.º 127/X/2.ª, que “*Define os objectivos, 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 definição dos “*objectivos, prioridades e orientações de política criminal*” para o biénio 2009-2011 é agora proposta pelo Governo à Assembleia através da presente iniciativa, ao abrigo da sua competência de “*condução da política geral do País*”.

Nos termos do artigo 9.º da referida Lei Quadro, “*compete à Assembleia da República, no exercício da sua competência política*”, “*até 15 de Junho*” para entrarem “*em vigor a 1 de Setembro do mesmo ano*”, a aprovação das leis temporárias sobre política criminal “*depois de ouvir o Procurador-Geral da República acerca da execução das leis ainda em vigor*”.

A Proposta de Lei vertente aprova assim a definição de objectivos para o referido biénio em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, acção penal e execução de penas e medidas de segurança, sem prejuízo dos princípios da legalidade, da independência dos tribunais e da autonomia do Ministério Público. O proponente recorda que, nos termos do quadro constitucional vigente, da legislação penal e da Lei Quadro de Política Criminal, a execução da política criminal compete ao Ministério Público e aos órgãos de polícia criminal, os quais assumem os objectivos e prioridades fixados nas leis sobre política criminal, a concretizar através de orientações genéricas do Procurador-Geral da República.

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, esta preconiza uma linha de continuidade em relação às soluções da lei sobre política criminal vigente, introduzindo porém algumas inovações mediante o estabelecimento das seguintes prioridades:

De prevenção

- de prevenção e repressão dos crimes cometidos com armas e de prevenção do crime de detenção de arma proibida, na sequência da recente alteração da lei das armas (ainda não publicada mas já objecto de promulgação, tendo tido origem na Proposta de Lei n.º 222/X);
- de prevenção dos crimes de agressão praticada contra agentes das forças e serviços de segurança e no espaço dos tribunais;
- de prevenção dos crimes de rapto e tomada de reféns;
- de prevenção de formas do crime de roubo – com introdução em habitação; de veículo; em espaço escolar;
- de prevenção do exercício ilícito da actividade de segurança privada; da contrafacção de medicamentos ou os crimes contra o sistema financeiro e o mercado de valores mobiliários.

De investigação

- de investigação dos crimes de ofensas à integridade física contra magistrados e agentes das forças e serviços de segurança;
- de investigação do exercício ilícito da actividade de segurança privada; do casamento de conveniência e da contrafacção de medicamentos.

A Lei proposta para o biénio passa a abranger como prioritárias tanto a prevenção como a investigação dos crimes cuja execução ou prática contenha as seguintes características:

- com violência, ameaça de violência ou recurso a armas;
- com elevado grau de mobilidade, elevada especialidade técnica ou dimensão transnacional ou internacional;
- de forma organizada ou grupal;
- contra vítimas especialmente vulneráveis;
- com motivações discriminatórias em razão de ódio racial, religioso, político ou sexual.

Em matéria de **execução de penas**, incluem-se directivas para os serviços responsáveis, mediante a previsão de programas adequados aos autores dos crimes.

Assinale-se que a definição de objectivos, prioridades e orientações 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 n.º 262/X compõe-se de vinte e seis artigos, integrados em cinco Capítulos, e de um Anexo.

O I Capítulo contém os objectivos de política criminal para o período de vigência da Lei.

O II Capítulo contém o elenco das prioridades de prevenção e investigação, incluindo os programas a assegurar pelas forças e serviços de segurança e a salvaguarda da competência do Ministério Público na concretização das prioridades concretamente definidas.

O III Capítulo contém orientações sobre criminalidade menos grave – a chamada pequena criminalidade -, contendo o Capítulo IV orientações gerais sobre política criminal, a que acrescem disposições finais sobre afectação de meios e a remissão para o Anexo contendo a fundamentação das prioridades e orientações previstas, definindo-se o dia 1 de Setembro de 2009 como data de entrada em vigor da nova lei.

A iniciativa *sub judice* procura assim estabelecer objectivos, prioridades e orientações, tendo em conta as principais actuais ameaças aos bens jurídicos protegidos pelo direito penal. Recorde-se, a este propósito, tal como se invocou no momento da aprovação da primeira lei sobre política criminal, o sentido das declarações da Dra. Francisca Van Dunen, Procuradora-Geral Adjunta e Directora do Departamento de Investigação e Acção Penal, transcritas na Acta da reunião do Conselho Superior de Magistratura, de 4 de Janeiro de 2006: “(...) *é um dado de facto que, na prática do dia-a-dia, existem já critérios e prioridades na persecução penal, resultantes desde logo da circunstância de os processos não serem despachados rigorosamente pela ordem em que entram nos tribunais, ou nos gabinetes dos magistrados.*”

E concedendo não ser exigível que assim seja, face ao princípio da legalidade, entende que deve haver regras claras e transparentes, que não deixem inteiramente à decisão individual a hierarquia temporal da persecução penal.

Essa aleatoriedade que se verifica na acção dos magistrados, ocorre também com a intervenção dos órgãos de polícia criminal que, na prática, exercitam uma espécie de oportunidade de bolso.”

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

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Presidência e pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 9 de Abril de 2009, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

O Governo, apesar de informar na exposição de motivos desta sua iniciativa, que promoveu a 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, tal como prescreve o artigo 8.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, não anexou os contributos, eventualmente, recebidos. Do mesmo modo, não vem acompanhada de quaisquer estudos, documentos ou pareceres que a tenham fundamentado, não obedecendo assim ao requisito formal constante do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento. A Comissão se entender necessário, poderá solicitar ao Governo informação sobre esses documentos ou solicitar a sua junção, e bem assim, ouvir também as mesmas entidades.

A proposta de lei deu entrada em 20/04/2009 e foi admitida e anunciada em 22/04/2009. Baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª).

b) Cumprimento da lei formulário:

A iniciativa tem uma exposição de motivos, obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo e contém após o texto, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Lei sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto), adiante designada por lei formulário.

A disposição sobre entrada em vigor está conforme com o n.º 1 do artigo 2.º da mesma lei.

Na presente fase não parecem suscitar-se outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e antecedentes

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

A presente Proposta de Lei tem como objectivo dar cumprimento ao disposto no artigo 7º e seguintes da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio¹ - Lei-quadro da Política Criminal -, aprovando a lei sobre política criminal para o biénio 2009-2011, que define os objectivos, prioridades e orientações da política criminal para este biénio.

A primeira lei sobre política criminal foi aprovada pela Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto², vigorando para o biénio 2007-2009. Este diploma teve origem na Proposta de Lei 127/X/2³, podendo os respectivos trabalhos preparatórios ser consultados aqui⁴.

Em execução desta lei, e no exercício da competência do Ministério Público para participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania (artigo 219.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa), o Procurador-Geral da República fez publicar as Directivas e Instruções Genéricas em matéria de execução da lei de política criminal, através da Directiva n.º 1/2008, de 18 de Fevereiro⁵.

No contexto da vigência da Lei n.º 51/2007, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou o Projecto de Resolução n.º 382/X/4, do PCP⁶, que 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.

¹ <http://www.dre.pt/pdf1s/2006/05/099A00/34623463.pdf>

² <http://www.dre.pt/pdf1s/2007/08/16800/0605706062.pdf>

³ <http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/ppl127-X.doc>

⁴ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=33456>

⁵ <http://www.dre.pt/pdf2s/2008/02/034000000/0632206323.pdf>

⁶ <http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pjr382-X.doc>

Cumpra ainda referir dois projectos de resolução (entrados na sequência da aprovação em Conselho de Ministros da proposta de lei em apreço):

- a) N.º 470/X/4, do PCP⁷, que recomenda ao Governo que, na definição das orientações de política criminal, elimine as restrições impostas ao Ministério Público na promoção da prisão preventiva; e
- b) N.º 475/X/4, do PSD⁸, que 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. Este último, rejeitado na sessão plenária de 23/04/2009.

b) Enquadramento legal internacional

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Estónia e Reino Unido.

ESTÓNIA

O Parlamento da Estónia aprovou em 2003 as *Guidelines for Development of Criminal Policy until 2010*⁹, com o objectivo de definir os princípios comuns e objectivos de longo prazo da política criminal que as autoridades públicas devem considerar no planeamento das suas actividades.

⁷ <http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pir470-X.doc>

⁸ <http://arexp1:7780/docpl-iniXtex/pir475-X.doc>

⁹ <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=36001/Guidelines+for+Development+of+Criminal+Policy+until+2010.pdf>

REINO UNIDO

A criação do Ministério da Justiça no Reino Unido em 2007 foi seguida do lançamento de alguns documentos de missão, quer de âmbito genérico, sobre os grandes objectivos do novo Ministério, como este¹⁰, quer de âmbito mais restrito.

Entre estes últimos, destaca-se o documento *Penal Policy – a background paper*, que define os objectivos de política criminal naquele país.

IV. Iniciativas pendentes sobre idênticas matérias

Efectuada consulta na base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) apurámos, em matéria conexa, apenas a existência de uma iniciativa também pendente na 1ª Comissão:

- Projecto de Resolução n.º 470/X/4ª (PCP) - Recomenda ao Governo que, na definição das orientações de política criminal, elimine as restrições impostas ao Ministério Público na promoção da prisão preventiva.

V. Audições obrigatórias e/ou facultativas:

Nos termos do disposto nos respectivos estatutos (Leis nºs 21/85, de 30 de Julho, 60/98, de 27 de Agosto e a Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro), deve ser promovida a consulta do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

¹⁰ <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/Justice-a-new-approach.pdf>

De acordo com o artigo 8.º (*Audição prévia*) da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio, que *“Aprova a 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 Governo informa aliás, na exposição de motivos, ter promovido a consulta das entidades acima referidas, muito embora tais contributos não estejam anexados à presente iniciativa, ao contrário do apontado pelo n.º 2 do artigo 188.º do Regimento da Assembleia da República.

Poder-se-ia considerar a possibilidade de evitar a duplicação das aludidas consultas levadas a cabo pelo Governo, uma vez que esta iniciativa conta, na sua génese, com a intervenção dos dois órgãos de soberania (um como proponente, o outro como legislador) e o Governo promoveu já, por imposição legal, a sua apreciação pelos interessados. No entanto, tratando-se de incumbência do órgão legífero (a Assembleia) e não apenas do proponente (o Governo), cumprirá à Comissão promover a consulta do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público (agendada já para as 11 horas do dia 13 de Maio na Comissão) e da Ordem dos Advogados.

Refira-se ainda que, ao abrigo do n.º 1 do artigo 9.º (*Aprovação*) da referida Lei Quadro, cumprirá promover a audição do Senhor Procurador-Geral da República *“acerca da execução das leis ainda em vigor”*, o que deverá ocorrer na mesma audição do dia 13 de Maio, em que, na qualidade de Presidente do Conselho Superior do Ministério Público, será consultado sobre a Proposta de Lei vertente.

VI. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa:

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos poderão ser objecto de síntese a integrar, posteriormente, na nota técnica.

Assembleia da República, 7 de Maio de 2009

As técnicas,

Ana Paula Bernardo, DAPLEN

Nélia Monte Cid, DAC

Dalila Maulide, DILP