



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secretário

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

*Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Cultura,
Comunicação, Juventude e Desporto
Assembleia da República
Dra. Edite Estrela*

Ofício n.º 45953.19 de 12-02-2019 - DA n.º 238/19
CCCJD/2019

V. Ref. 622322 07-01-2019 03/12a.-

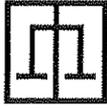
Assunto - Proposta de Lei n.º 153/XIII (4.ª) ? Altera o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos.

Por determinação superior, e tendo presente o teor do vosso ofício n.º 03/12ª-CCCJD/2019, de 07 de janeiro, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre a **Proposta de lei n.º 153/XIII (4.ª)**, que altera o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira



DA: 238/19

PARECER

Proposta de Lei n.º 153/XIII (4.ª) que altera o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos.

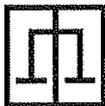
*

I – A Exma. Senhora Presidente da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto solicitou a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 153/XIII (4.ª) que altera o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos.

II – Objeto e contextualização da Proposta de Lei

A Proposta de Lei tem como objeto, tal como consta do seu artigo 1.º, proceder à terceira alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, e pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho, que estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança.

Com esse objetivo procede a uma alteração substancial da Lei 39/2009, de 30 de julho, modificando os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 10.º-A, 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 21.º, 22.º, 23.º, 24.º, 25.º, 26.º, 35.º, 38.º, 39.º, 39.º-A, 39.º-B, 40.º, 41.º, 42.º, 43.º, 44.º, 46.º e 48.º.



A exposição de motivos justifica a iniciativa legislativa e as soluções preconizadas, em síntese, com base nos seguintes considerandos:

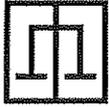
- *"O Programa do XXI Governo Constitucional estabelece como prioridade a intervenção sobre os fenómenos de violência associados aos espetáculos e, particularmente, às atividades desportivas, com especial incidência na dissuasão das manifestações de racismo, de xenofobia e de intolerância, promovendo-se o comportamento cívico e a tranquilidade na fruição dos espaços públicos.*

- *Com a criação, pelo Decreto Regulamentar da Autoridade para a Prevenção e o Combate à Violência no Desporto (APCVD), que sucede ao Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ, I.P.), nas atribuições previstas no regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos sentiu-se a necessidade de promover uma nova alteração ao mencionado regime jurídico.*

- *No que respeita ao tratamento de processos contraordenacionais, propõe-se dotar a APCVD de iniciativa para instaurar processos contraordenacionais, estabelecer prazos para as forças de segurança remeterem os autos de notícia à APCVD e para esta concluir a instrução dos processos, cria-se a figura do processo sumaríssimo e a publicitação no sítio da APCVD na internet, das decisões condenatórias dos processos de contraordenação.*

- *No que respeita ao regime aplicável aos grupos organizados de adeptos, determina-se um aumento de 100% dos limites mínimos das coimas aplicáveis aos casos de atribuição de qualquer apoio a grupos organizados de adeptos não registados, nomeadamente através da concessão de facilidades de utilização ou cedência de instalações, de apoio técnico, financeiro ou material.*

Por outro lado, definem-se zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos, criando-se um cartão de acesso às mesmas e impondo-se a



venda eletrónica dos respetivos títulos de ingresso. Estabelece-se também a proibição da introdução, posse, transporte ou utilização, fora daquelas zonas, de megafones e outros instrumentos produtores de ruídos, por percussão mecânica e de sopro, bem como bandeiras, faixas, tarjas e outros acessórios, de qualquer natureza e espécie, de dimensão superior a 1 metro por 1 metro, passíveis de serem utilizados em coreografias de apoio aos clubes e sociedades desportivas. Finalmente, introduz-se, ao nível das punições previstas para os promotores do espetáculo desportivo, a sanção acessória de interdição de zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos.”

III- Análise

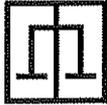
1. Apreciação geral

A presente iniciativa pretende, tal como salientado na exposição de motivos, possibilitar a realização de espetáculos desportivos em segurança.

Considerando as atribuições e atividade do Ministério Público, a análise da presente Proposta de Lei e das alterações legislativas propostas centra-se, em particular, nas normas que se relacionam com as atribuições e atividade do Ministério Público, em especial com o respetivo regime sancionatório.

Nesta perspetiva, salientamos desde já que as soluções normativas introduzidas pela Proposta de Lei afiguram-se de acordo com a motivação apresentada e são adequadas a assegurar que são reforçados os mecanismos de segurança nos espetáculos desportivos, pelo que merecem, em geral, a nossa concordância.

Deixam-se, contudo, para ponderação, observações e sugestões no sentido da resolução de eventuais dificuldades de aplicação decorrentes de algumas das soluções adotadas, nos termos de seguida propostos.

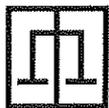


2. Apreciação específica das alterações propostas

O artigo 2.º do Projeto de Lei determina a concretização do que deve entender-se por espetáculo desportivo para os termos da respetiva Lei. Deste modo, embora tal não represente uma efetiva ampliação do objeto inicial, determina-se que a Lei se aplica a quaisquer espetáculos desportivos e *“a quaisquer acontecimentos relacionados com o fenómeno desportivo, incluindo celebrações de êxitos desportivos, comportamentos em locais destinados ao treino e à prática desportiva, em instalações de clubes e sociedades anónimas desportivas e em deslocações de adeptos e agentes desportivos de e para o recinto ou complexo desportivo e locais de treino”*.

Não poderá deixar de se salientar que se concorda com a ampliação expressa do âmbito de aplicação da norma a todos os acontecimentos relacionados com o fenómeno desportivo, designadamente à celebração de êxitos desportivos, uma vez que será inequívoco que os locais onde ocorrem estas celebrações exigem igualmente uma regulação exigente ao nível da segurança.

2.1- Relativamente ao **artigo 5.º** salienta-se que se considera o regime ora proposto como plenamente adequado para assegurar os propósitos de intensificação da segurança dos eventos relacionados com a competição desportiva e evitar manifestações de racismo xenofobia e intolerância. Com efeito, afirmar-se neste momento que o organizador da competição desportiva tem a obrigação de aprovar regulamentos em matéria de prevenção e punição das manifestações de violência, racismo, xenofobia e intolerância constitui uma obrigação bem mais precisa e determinada do que a mera obrigação de aprovar esses regulamentos. É agora inequívoco que pertence ao organizador da

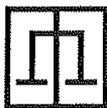


competição a obrigação de elaboração dos regulamentos, abandonando-se a formulação equivocada e pouco concretizadora de “aprovar tais regulamentos”.

2.2- O **artigo 6.º**, por seu lado, salienta que as boas práticas que salvaguardem a ética e o espírito desportivos devem ser concretizadas não apenas por referência ao interesse em evitar a violência no desporto, mas igualmente tendo em vista evitar igualmente o racismo e xenofobia nos fenómenos desportivos. Não poderá deixar de se salientar o acerto desta posição legislativa, na medida em que concretiza o objeto da presente Lei, que não incide apenas sobre o combate à violência nos espetáculos desportivos, mas abrange igualmente o combate ao racismo e xenofobia.

2.3- O **artigo 13.º** da proposta de Lei apresentada procede à incriminação nos termos do n.º 6 do promotor do espetáculo desportivo no crime de desobediência nos casos em que o espetáculo desportivo se realize sem que seja assegurada a correção e execução das medidas de segurança. A punição pelo crime de desobediência ocorre, neste caso, por referência ao artigo 348.º n.º 1 al. b) do Código Penal e incide sobre um comportamento que, em nossa perspetiva, assume dignidade e necessidade penal, atentos, designadamente, os perigos de perturbação da ordem pública com os consequentes riscos para a integridade física ou mesmo a vida dos espectadores.

Por outro lado, a conduta potencialmente integradora do crime de desobediência encontra-se claramente descrita, sendo respeitado, em nossa perspetiva, o princípio da legalidade penal.



2.4- O **artigo 35.º** regula a definição da pena acessória de interdição em recinto desportivo aplicável em consequência da prática dos crimes previstos no regime jurídico ora alterado.

Ao contrário do que ocorre na descrição dos elementos típicos da norma penal incriminadora, onde a descrição, devendo ser precisa, haverá de abarcar todas as condutas possíveis no âmbito da realidade que se pretende criminalizar, por forma a evitar lacunas de punibilidade, já a pena acessória deverá selecionar o “perigo” que merece ser acautelado e focalizar a atenção na conduta que o poderá produzir, proibindo-a com exatidão. Não podemos deixar de concordar com as alterações introduzidas nesta parte com a Proposta de Lei ora apreciada, uma vez que, a técnica legislativa seguida na descrição das consequências do crime não nos merece qualquer reparo nesta parte.

Não poderá todavia deixar de se anotar que com a formulação proposta a aplicação da pena acessória de interdição de acesso a recintos desportivos assume caráter vinculativo, de aplicação obrigatória e automática. Não obstante as teorias dogmáticas que vem sendo desenvolvidas relativamente a determinadas penas acessórias, o certo é que nesta matéria não poderá deixar de se convocar o disposto no artigo 65.º do Código Penal que salienta que *“nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais ou políticos”*.

Não temos qualquer dúvida que, na generalidade dos casos em que um determinado agente é punido por um crime previsto no elenco do artigo 35.º da presente proposta existirá necessidade de aplicar a pena acessória de interdição de acesso a recintos desportivos. Ainda assim, tal pena não poderá decorrer como efeito necessário e inevitável da aplicação da pena principal de multa ou prisão, mas antes haverá de ser aferida com base em critérios de proporcionalidade e de necessidade baseados nos perigos que fundamentam a aplicação das penas acessórias.

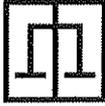


Como se salienta no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 19/12/2017, processo 186/14.7GCLSA.C2, *"é condição necessária da sua aplicação, a condenação do agente numa pena principal mas já não, sua condição suficiente, pois que, como ensina Figueiredo Dias, torna-se, porém, sempre necessário ainda que o juiz comprove, no facto, um particular conteúdo do ilícito, que justifique materialmente a aplicação em espécie, da pena acessória (Direito Penal Português, As Consequências Jurídicas do Crime, 1993, Aequitas, Editorial Notícias, pág. 197). Na verdade, como decorre do princípio geral estabelecido no art. 65º, nº 1 do C. Penal, nenhuma pena envolve, como efeito necessário a perda de direitos, civis, profissionais ou políticos"*.

A finalidade da aplicação de uma qualquer pena acessória será a prevenção da perigosidade do agente, e pese embora se possam identificar igualmente finalidades preventivas gerais, será essencialmente por referência a esse perigo que se pretende evitar que a sua aplicação se encontra legitimada e constitucionalmente validada. Na verdade, o artigo 30.º n.º 4 da Constituição determina igualmente que *Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos*. Embora se reconheça a necessidade de aplicação desta pena acessória, a sua aplicação necessária e obrigatória merece-nos reservas relativamente á compatibilidade constitucional deste preceito.

Nesta conformidade, sugere-se que se adote nesta parte uma redação que permita ao Tribunal aferir em cada caso concreto a necessidade de aplicação desta pena acessória, estabelecendo-se, com a mesma regra adotada, por exemplo nos artigos 69.º-B e 69.º-C do Código Penal, que ***"Pode ser condenado na interdição de acesso a recintos desportivos (...)"***.

Por outro lado, salienta-se em especial, como medida positiva a obrigação de, em cumprimento da pena acessória de interdição em recinto desportivo se tenha consagrado expressamente a obrigação de apresentação e permanência junto de

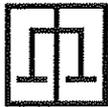


uma autoridade judiciária ou de órgão de polícia criminal em dias e horas preestabelecidos, podendo ser estabelecida a coincidência horária com a realização de competições desportivas, nacionais e internacionais, da modalidade em cujo contexto tenha ocorrido o crime objeto da pena principal e que envolvam o clube, associação ou sociedade desportiva a que o agente se encontre de alguma forma associado, tomando sempre em conta as exigências profissionais e o domicílio do agente, nos casos em que o agente tenha cometido o crimes contra agentes desportivos, responsáveis pela segurança e membros dos órgãos da comunicação social previsto no artigo 34.º do DL 39/2009, de 30.07.

Pese embora a aplicação da pena acessória deva, em nossa perspetiva, depender da perigosidade do agente verificada no caso concreto, já a obrigação de apresentação e permanência junto de um OPC em dias e horas pré-estabelecidos em todos os casos em que esta pena seja aplicada não nos merece qualquer reserva e, reitera-se que constitui em nossa perspetiva uma medida positiva.

2.5- Por outro lado, concorda-se igualmente com a intenção subjacente ao disposto no **artigo 38.º n.º 1** na redação proposta, embora se considere que a construção normativa do preceito legal poderá eventualmente beneficiar de algumas precisões conceptuais.

Com efeito, tal como se encontra redigida a norma do artigo 38.º n.º 1 prescreve que: *"Sem prejuízo do segredo de justiça, os tribunais comunicam, simultaneamente, à APCVD, ao PNIF, à força de segurança territorialmente competente e ao organizador da competição desportiva respetiva as decisões que apliquem o disposto nos artigos 29.º a 36.º, incluindo medidas de coação distintas das previstas na presente lei e arquivamentos, devendo este último transmitir aos promotores dos espetáculos desportivos em causa a aplicação das decisões a que se referem os artigos 35.º e 36.º".*



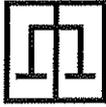
Sucedem que os artigos 29.º a 34.º constituem normas incriminadoras onde se preveem os tipos legais de crime de Dano qualificado no âmbito de espetáculo desportivo, Participação em rixa na deslocação para ou de espetáculo desportivo, Arremesso de objetos ou de produtos líquidos, Invasão da área do espetáculo desportivo, Ofensas à integridade física atuando com a colaboração de outra pessoa e os Crimes contra agentes desportivos, responsáveis pela segurança e membros dos órgãos da comunicação social. Por outro lado o artigo 35.º prevê a pena acessória de interdição de acesso a recinto desportivo, e o artigo 36.º define as medidas de coação que podem ser aplicadas relativamente a estes fenómenos criminosos.

Por outro lado, determinando-se a comunicação dos despachos de arquivamento, não poderá classificar-se como única entidade obrigada à comunicação o Tribunal, uma vez que os despachos de arquivamento são proferidos pelo Ministério Público.

Acresce ainda que, relativamente às decisões de condenação, bem como aos despachos de arquivamento não se coloca sequer a eventual possibilidade de qualquer violação do segredo de justiça, uma vez que nesse momento o processo será, necessariamente público, nos termos dos artigos 86.º e sgts. do CPP.

As limitações resultantes do segredo de justiça apenas serão sentidas, eventualmente, nos casos em que este for determinado, relativamente à aplicação da medida de coação de interdição de acesso a recintos desportivos. Sucede que, mesmo relativamente a esta, será altamente improvável que se logre assegurar a sua eficácia sem que se assegure a comunicação, pelo menos, às forças de segurança.

Nesse sentido, seria mais adequado que se consagrasse expressamente que os tribunais comunicam às entidades definidas no referido artigo 38.º as condenações pelos crimes previstos nos artigos 29.º a 34, bem como a aplicação da pena acessória prevista no artigo 35.º e, sem prejuízo do segredo de justiça, a



medida de coação prevista no artigo 36.º, e o Ministério Público comunica os despachos de arquivamento dos referidos crimes.

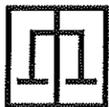
2.6- O **artigo 39.º** define os ilícitos de mera ordenação social e procede à adaptação de alguns dos seus preceitos às exigências práticas verificadas bem como ao aditamento de algumas condutas cuja punição como ilícito de mera ordenação social se encontra, em nossa perspetiva, plenamente justificada.

Deste modo, adita-se ao artigo 39.º n.º 1 a introdução ou utilização de substâncias ou engenhos fumígenos. Por outro lado, no mesmo artigo mantem-se a previsão como ilícito de mera ordenação social da utilização de engenhos explosivos ou artigos de pirotecnia, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.

Não obstante existam regras precisas sobre o modo como são resolvidos os casos em que a mesma conduta integra, ao mesmo tempo, os elementos típicos de um crime e de uma contraordenação, será igualmente de considerar, que, na generalidade dos casos a utilização de engenhos explosivos e mesmo de determinados artigos de pirotecnia caberão nas previsões dos crimes previstos no regime jurídico das armas e munições. Não obstante, não podemos deixar de reconhecer que existe interesse em que se mantenham a possibilidade de aplicação de uma coima por condutas desta natureza, o que terá eficácia nos casos em que o objeto detido ou utilizado não constitua a prática de qualquer crime.

Por outro lado, o aditamento dos comportamentos previstos nas alíneas i) a l) não nos merece qualquer reparo.

2.7- O **artigo 43.º** na redação constante da Proposta de Lei passa a prever a intervenção da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial



(CICDR) nos casos em que ocorra alguma situação de discriminação em razão da origem racial e étnica nos seguintes termos:

“Quando haja indícios de discriminação em razão da origem racial e étnica, nacionalidade, cor, ascendência e território de origem, a APCVD solicita à Comissão Permanente da CICDR a emissão de parecer vinculativo sobre a natureza discriminatória das respetivas práticas.

O parecer referido no número anterior é solicitado no prazo de cinco dias e emitido no prazo de 20 dias, findo o qual a decisão final do processo de contraordenação pode ser proferida.

A APCVD deve comunicar à força de segurança territorialmente competente e ao PNIF a aplicação de medidas cautelares e as decisões aplicadas aos processos de contraordenação previstos no presente diploma.

As decisões finais dos processos de contraordenação instaurados pela prática de atos xenófobos ou racistas são também comunicadas à CICDR, bem como quaisquer medidas cautelares aplicadas neste âmbito”.

A intervenção da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial representa, segundo cremos, uma inegável mais-valia na tramitação do procedimento nos casos em que existam indícios de discriminação.

Todavia, cumpre a este respeito salientar que, em determinados casos, as manifestações de discriminação poderão consubstanciar a prática de crime, designadamente do crime previsto no artigo 240.º do Código Penal, sendo os espetáculos desportivos campo fértil para manifestações desta natureza.

Nessa conformidade, sugerimos igualmente que, nos casos em que existam indícios da prática de crime praticado por via de comportamentos de discriminação em razão da origem racial e étnica, nacionalidade, cor, ascendência e território de origem, designadamente o previsto no artigo 240.º do CP, se



estabeleça a obrigação da PCVD e da CICDR remeterem os respetivos elementos ao Ministério Público com vista à instauração de procedimento criminal.

2.8- Por fim, a criação no **artigo 43.º - A**, de um processo agilizado de aplicação da coíma ou de advertência em determinados casos não nos merece igualmente qualquer reparo.

Consideramos porém que a definição dos casos em que esse processo poder ser aplicado poderá, eventualmente, merecer alguns aperfeiçoamentos na descrição típica.

Com efeito, ao contrário de se afirmar que o processo sumaríssimo será aplicável *"Sempre que o auto de contraordenação venha acompanhado de elementos instrutórios que demonstram existir violação do disposto nos artigos 39.º a 39.º-B (...)"*, deveria, em nossa perspetiva seguir-se uma formulação semelhante àquela que existe a definição dos casos em que é admissível o processo abreviado no âmbito do processo penal, uma vez que os fundamentos substantivos serão semelhantes, considerando que se baseiam na existência de indícios evidentes de ter sido praticada a infração. Por outro lado, consideramos que não será completamente rigorosa a referência à violação do disposto nos artigos 39.º a 39.º-B, uma vez que a violação relevante será obtida através da consumação de alguma das infrações aí previstas.

Assim, sugere-se a seguinte redação: ***"Sempre que o auto de contraordenação seja acompanhada de provas simples e evidentes de que resultem indícios suficientes de se ter verificado algum dos ilícitos de mera ordenação social previstos nos artigos 39.º a 39.º-B pode (...)"***.

*

Este é o nosso parecer.